

Ulla-Maria Karhu

# **Julkiset hankinnat talonrakennus- alalla**

Keskisuuren yrityksen mahdollisuus toimia pääurakoitsijana



ACTA WASAENSIA 487



**Vaasan yliopisto**  
UNIVERSITY OF VAASA

ISBN 978-952-395-024-5 (painettu)  
978-952-395-025-2 (verkkoaineisto)

ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 487, painettu)  
2323-9123 (Acta Wasaensia 487, verkkoaineisto)

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-025-2>

Hansaprint Oy, Turenki, 2022.

## VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston laskentatoimen ja rahoituksen akateemisen yksikön  
suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Tritonian  
Nissi-auditoriossa (K218) keskiviikkona 25. toukokuuta 2022, kello 12.*

Vaasan yliopiston laskentatoimen ja rahoituksen akateemisen yksikön monografiaväitöskirja talousoikeuden alalta.

Väittelijä Ulla-Maria Karhu

Ohjaaja ja kustos

Professori Vesa Annola

Vaasan yliopisto. Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö.

Esitarkastajat Professori Antti Aine

Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.

Professori Kirsi-Maria Halonen

Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta.

Vastaväittäjä Professori Antti Aine

Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.

## Tiivistelmä

Julkisiin talonrakennushankintoihin liittyy merkittäviä taloudellisia intressejä, minkä vuoksi niiden tehokas kilpailuttaminen on tärkeää. Euroopan komission mukaan pienillä ja keskisuurilla yrityksillä (pk-sektori) on myönteisiä vaikutuksia julkisten hankintojen toimittajakannan laajentumiseen, mikä lisää julkisista hankinnoista käytävää kilpailua ja antaa vastapainoa markkinoilla määräävässä asemassa oleville toimijoille. Pk-sektorin huomioonottamistavoite on sisällytetty hankintasääntelyyn.

Tutkimuksen kohteena ovat EU-kynnysarvon ylittävät talonrakennusalan julkiset pääurakkahankinnat Suomessa. Pääasiallinen tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen menetelmä, joten tutkimus toteutetaan systematisoimalla ja tulkitsemalla julkisia hankintoja ja talonrakennusalaa koskevia normeja. Tutkimuksessa tunnistetaan talonrakennushankintaa tarkastelemalla keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksien kannalta keskeisiä herkkiä kohtia julkisissa hankinnoissa hankintalain edellyttämällä tavalla. Tunnistettavia herkkiä kohtia kuvataan tutkimuksessa käsitteellä keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyys. Tunnistaminen on välttämätön edellytys keskisuuren toimijan pääurakointiherkkyuden huomioon ottamiselle julkisissa talonrakennushankinnoissa.

Tutkimuksessa keskeisiksi herkiksi kohdiksi tunnistetaan erityisesti 1) hankinnassa sovellettava urakkamuoto, 2) tarjoajalle asetettavat soveltuvuusvaatimukset sekä 3) sopimisvaiheen epävarmuuksista pääurakoitsijalle aiheutuvat riskit. Tunnistetut herkkäkohdat voivat vaikuttaa keskisuuren talonrakennusliikkeen mahdollisuuksiin osallistua tasapuolisesti julkisten hankintojen pääurakointiin, mistä voi seurata pääurakoinnin keskittyminen määräävässä asemassa oleville toimijoille. Tämä voi pitkällä aikavälillä nostaa hintatasoa sekä heikentää kilpailun tehokkuutta ja julkisten varojen tehokasta käyttöä.

Tutkimuksen tarkoituksena on lisätä tietoa hankintalain toimialakohtaisesta soveltamisesta sekä sen mahdollisista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Tutkimuksessa esitetään lisäksi tulkintasuositukseen perustuvia toimintasuosituksia keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakointiherkkyuden huomioon ottamiseksi julkisissa hankinnoissa.

Asiasanat: Hankintalaki, julkiset hankinnat, pääurakointiherkkyys, keskisuuri talonrakennusliike.

## Abstract

Effective competition in public building construction procurement is important because of the significant related financial interests. According to the European Commission, the involvement of small and medium-sized enterprises (SMEs) in public procurement broadens the potential supplier base, with positive effects of higher competition for public contracts and as a counterbalance to dominant market players. Taking SMEs into account in public procurements is included in procurement regulation.

The subject of this research is main contractor public procurement in the building construction sector in Finland exceeding the EU threshold. The research method is primarily legal-dogmatic with a focus on interpreting and systematizing the legal norms in public procurement and the building construction sector. In this research, the focus is on recognising the key sensitive points of a medium-sized enterprise's opportunities to act as the main contractor in public procurements according to public procurement law. In this research, these sensitive points are referred to as the main contractor sensitivity of a medium-sized building construction enterprise. Recognising these sensitive points is a prerequisite for taking them into account in public building construction procurements.

In this research, key sensitive points are recognised especially as 1) the form of contract used in the procurement, 2) suitability requirements for the tenderer and 3) risks to the main contractor caused by the uncertainty of the agreement phase. These recognised sensitive points can affect the equal opportunities of a medium-sized enterprise to act as the main contractor in public procurements, which can cause the concentration of competition in dominant market players. In the long run, this can cause a rise in price levels and a decrease in the efficiency of competition and public spending.

The purpose of this research is to increase information about the industry-specific application of public procurement law and its possible effects on society. This research also presents recommendations for action based on the interpretation recommendations for taking into account the main contracting sensitivity of medium-sized building construction enterprises in public procurement.

Keywords: Public procurement law, main contractor sensitivity, medium-sized building construction enterprise.

## ESIPUHE

Työskentelen talonrakennusalalla pääurakoitsijana toimivassa, vuonna 2001 perustetussa perheyrityksessämme Rakennus K. Karhu Oy:ssä taluspäällikkönä. Työni ansiosta minulla on mahdollisuus havainnoida keskeiseltä paikalta keski-suuren talonrakennusliikkeen toimintaa ja sen asemaa talonrakennusalan pääura-koinnissa. Olen myös toiminut 2010-luvulla Seinäjoen kaupungin luottamustehtävissä mm. teknisen lautakunnan jäsenenä. Luottamustehtävissäni sain mahdollisuuden havainnoida julkisia hankintoja julkisen sektorin näkökulmasta.

Havaintoni keski-suuren talonrakennusliikkeen toiminnasta, talonrakennusalan toimialakohtaisista muutoksista sekä julkisen sektorin näkökulmista innostivat minua valitsemaan väitöskirjani tutkimuskohteeksi julkisten talonrakennushankintojen tarkastelun keski-suuren toimijan näkökulmasta. Tutkimuskohteen laajuus vaati pitkäjänteisyyttä käsikirjoituksen muokkaamisessa, missä keskeisesti auttoivat ohjaajiltani ja läheisiltäni saamani kehitysehdotukset.

Jätin tutkimukseni esitarkastukseen 1.1.2020. Samoihin aikoihin puhjennut koronapandemia kuitenkin lamaannutti intoani jatkaa tutkimuksen viimeistelyä esitarkastuksessa saamieni kommenttien perusteella. Viimeistelytyöhön ryhtyminen tuskin olisikaan onnistunut ilman ohjaajiltani ja läheisiltäni saamaani tukea.

Lämmin kiitos professori Vesa Annolalle, dosentti Kristian Siikavirralle ja yliopistonlehtori emerita Brita Gyllenbögelle tutkimustyöni kärsivällisestä ohjaamisesta ja ystävällisestä kannustuksesta. Kiitos tutkimuksen vastaväittäjäksi lupautuneelle ja esitarkastajana toimineelle professori Antti Aineelle sekä esitarkastajana toimineelle professori Kirsi-Maria Haloselle esitarkastuksen aikana esitehtävistä kommentteista, joiden myötä tutkimus hioutui lopulliseen muotoonsa.

Rakkaat kiitokset minua kaikessa koko elämäni ajan tukeneille ja rohkaisseille vanhemmilleni Liisa ja Keijo Karhulle. Kiitos myös muille läheisilleni kannustuksesta tutkimuksen eri vaiheissa.

Kevätpäivänä 2022

Ulla-Maria Karhu





## Sisällysluettelo

ESIPUHE .....	VII
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuskohteen kuvaus .....	1
1.2 Tutkimustehtävä .....	7
1.2.1 Tutkimusongelma .....	7
1.2.2 Keskeiset käsitteet .....	11
1.2.3 Tutkimusmetodi .....	17
1.3 Tutkimuksen lähteet .....	22
1.4 Tutkimuksen sijoittuminen oikeusjärjestelmässä .....	26
1.5 Tutkimuksen rakenne .....	29
2 HANKINTASÄÄNTELYN TULKINTAKEHYS .....	32
2.1 Hankintasäätelyn dynaamisuus .....	32
2.2 Hankintayksikön harkintavalta .....	38
2.3 Syrjimättömyys .....	41
2.4 Suhteellisuus, avoimuus ja tehokas kilpailuttaminen .....	51
2.5 Pk-sektorin huomioonottamistavoite .....	56
3 KESKISUUREN TOIMIJAN PÄÄURAKOINTIHERKKYYDEN KARTOITTAMINEN .....	61
4 KESKISUURI TOIMIJA TALONRAKENNUSALAN KILPAILUSSA .....	70
4.1 Kilpailun kohteena olevat hankinnat .....	70
4.2 Talonrakennusalan toimijat .....	79
4.2.1 Kilpailuasetelma .....	79
4.2.2 Ryhmittymänä tarjoaminen .....	86
4.2.3 Aliurakoitsijana toimiminen .....	89
4.3 Harkintavallan rooli kilpailuasetelmassa .....	96
4.3.1 Harkintavallan asianmukainen käyttö .....	96
4.3.2 Asiantuntijoiden rooli talonrakennushankinnoissa .....	100
5 HANKINNASSA SOVELLETTAVA URAKKAMUOTO JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS .....	108
5.1 Urakkamuodot ja niiden kilpailutus .....	108
5.1.1 Perinteiset urakkamuodot .....	108
5.1.2 Urakkamuotojen modernisointi .....	113
5.2 Elinkaarimalli .....	117
5.2.1 Käyttö Suomessa .....	117
5.2.2 Elinkaarihankinnan hankintamenettely .....	120
5.3 Allianssimalli .....	123
5.3.1 Käyttö Suomessa .....	123
5.3.2 Allianssin hankintamenettely .....	125
5.3.3 Allianssisopimus ja -periaatteet .....	129
5.4 Pääurakointiherkkyys moderneissa urakkamuodoissa .....	134
5.4.1 Hankkeen koko ja laajuus .....	134
5.4.2 Tarjoajan soveltuvuus- ja resurssivaatimukset .....	137

5.4.3	Valinnan objektiivisuus .....	140
5.4.4	Urakkamuodon valinnan kokonaisarviointi .....	143
6	TARJOAJALLE ASETETTAVAT VAATIMUKSET JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS .....	146
6.1	Vaatimusten asettaminen .....	146
6.2	Työnjohdon soveltuvuus.....	154
6.2.1	Pätevyys ja referenssit.....	154
6.2.2	Työnjohdon vaihdostilanteet .....	164
6.3	Vakuusvaatimukset .....	169
7	SOPIMISVAIHEEN EPÄVARMUUDET JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS .....	176
7.1	Rakennusurakkasopimuksen dynaamisuus .....	176
7.2	Dynaamisuu den hallinta .....	179
7.2.1	Muutosten sallittavuus .....	179
7.2.2	Tulkinnallisuuksien jäsentäminen .....	186
7.3	Ennakoitavuuden parantaminen.....	197
7.3.1	Harkintavallan käyttö sopimisvaiheessa .....	197
7.3.2	Neuvottelukäytäntöjen yhtenäistäminen.....	200
7.3.3	Toteutuksen valvonta.....	204
8	KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET.....	208
	LÄHTEET.....	211

## Kuviot

<b>Kuvio 1.</b>	Hankintalain tavoitteet .....	36
<b>Kuvio 2.</b>	Perinteiset ja modernit urakkamuodot.....	108

## Taulukot

<b>Taulukko 1.</b>	Rakennusurakoiden EU-kynnysarvojen muutokset vuosina 2002-2021 .....	10
<b>Taulukko 2.</b>	Talonrakennusalan suurimmat toimijat .....	81

## Lyhenteet

AVL	Arvonlisäverolaki 1501/1993
ed.	edited
EU	Euroopan unioni

EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
Hallintolaki	Hallintolaki 434/2003
Hankintalaki, HankL	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016
HankL 2010 (kum.)	Laki julkisista hankinnoista 321/2010 (Kumottu L:lla 1397/2016)
HankL 2007 (kum.)	Laki julkisista hankinnoista 348/2007 (Kumottu L:lla 1397/2016)
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
HO	Hovioikeus
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kilpailulaki	Kilpailulaki 948/2011
KKO	Korkein oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KO	Käräjäoikeus
Kok.	Euroopan unionin tuomioistuimen suomenkielinen oikeustapauskokoelma
KSE 2013	Konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot 2013 (RT 13-11143)
ks.	katso
Kuntalaki	Kuntalaki 410/2015
Luottolaitoslaki	Laki luottolaitostoiminnasta 610/2014
MAO	Markkinaoikeus
milj.	miljoona

MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
nro, n:o	numero
nyk.	nykyinen
Oikeustoimilaki, OikTL	Laki varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista 228/1929
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RakTiedVelv	Verohallinnon päätös rakentamiseen liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta 131/2014
RL	Rikoslaki 39/1889
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus EUVL 7.6.2016 C 202/47-200
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
Tilaajavastuulaki	Laki tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006
toim.	toimittanut
TTJL	Laki tulotietojärjestelmästä 53/2018
TyöturvL	Työturvallisuuslaki 738/2002
Ulkom.Vak.L	Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 398/1995
Vak.Tarj.L	Laki vakuutusten tarjoamisesta 234/2018
VeronumeroL	Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä 1231/2011
VerotustietoL	Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/1999
VirkamiesL	Valtion virkamieslaki 750/1994
VnaRakTurv	Valtioneuvoston asetus rakennustyön turvallisuudesta 205/2009
vert.	vertaa
YSE 1998	Rakennusurakan yleiset sopimusehdot 1998 (RT 16-10660)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuskohteen kuvaus

Rakentaminen on kaikkialla maailmassa yksi suurimmista talouselämään, työllisyyteen ja ympäristöön suoraan ja välillisesti vaikuttavista toimialoista<sup>1</sup>. Suomessa rakennettua ympäristöä on kuvailtu hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn perustaksi<sup>2</sup>. Rakentaminen jaetaan usein talonrakentamiseen, maanrakentamiseen ja vesirakentamiseen<sup>3</sup>. Tyypillisiä talonrakentamisen kohteita ovat asunnot, liikerakennukset, teollisuuden rakennukset sekä julkiset talonrakennushankinnat, kuten koulut, päiväkodit, terveyskeskukset, sairaalat sekä muut julkiset rakennukset. Talonrakennusliikkeet voivat toteuttaa talonrakennushankintoja omaan lukuunsa tai urakkasopimuksen kautta yksityiselle ja julkiselle sektorille.<sup>4</sup>

Julkisen sektori on 1960-luvulta alkaen muuttanut toimintaansa yhä markkinataloudellisempaan suuntaan, minkä myötä julkisen sektorin hankintojen kilpailuttamisen merkitys on jatkuvasti kasvanut<sup>5</sup>. Julkisen sektorin ei ole

---

<sup>1</sup> Morledge & Smith 2013: 1-2, 27-28. Ks. myös Charlson & Oduoza 2016: 630. Rakennusala reagoi herkästi talouden muutoksiin. Tähän vaikuttavat rakennusalan kausivaihtelut ja alttius työmarkkinoiden häiriöille. (Ks. Rudanko 1989: 20-21 ja Rakennusteollisuus RT 2018: Tilastot ja suhdanteet.)

<sup>2</sup> Rakentamisen osuus Suomen aineellisesta kansallisvarallisuudesta on yli 70 prosenttia, kun huomioidaan kaikki rakennetut rakennukset sekä infra ja maa-alueet. Rakentaminen, kiinteistöala ja muut niihin liittyvät palvelut työllistävät Suomessa 20 prosenttia työllisistä. (Rakennusteollisuus RT 2018: Tilastot ja suhdanteet.)

<sup>3</sup> Ks. esimerkiksi hankintadirektiivi (2014/24/EU) 2.1 artikla 6-7 kohta sekä hankintalaki (1397/2016) 4 § 2 kohta. Rakentaminen voidaan jakaa myös talonrakentamiseen, infrarakentamiseen ja rakennusmateriaalien tuotantoon, jotka edelleen voidaan jakaa omiin alamarkkinoihinsa (KKV Päättös nro 660/14.00.10/2017 kohta 58). Rakennusliikkeet saattavat erikoistua yhteen rakentamisen osa-alueeseen tai toimia useampia rakentamisen osa-alueita harjoittaessaan konsernimuotoisena (ks. Suomen Asiakastieto. Raportti 20.09.2018).

<sup>4</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.1.

<sup>5</sup> Martikainen 2009: 13. Ks. myös Chiti 2011: 13-14, 32-36 ja Domberger & Rimmer 1994: 33, 37. Julkisen sektorin toimintaympäristön muutokseen vaikuttivat 1960-luvulla julkisen talouden rahoituskriisit, sosialististen talouksien romahtaminen sekä globalisaatiokehityksen käynnistyminen. Perinteinen interventionistinen hyvinvointivaltio -ideologia kyseenalaistettiin, kansalliseen kilpailukykyyn alettiin kiinnittämään huomiota ja markkinoita alettiin yhteensovittaa hyvinvointivaltion toimintaan. (Martikainen 2009: 12-13. Ks.

markkinataloudellisesti mielekästä tuottaa omana tuotantona kaikkia tarvitsemiin palveluita, tavaroita ja rakennusurakoita, vaan sen kannattaa – transaktiokustannusten<sup>6</sup> pysyessä kohtuullisina – hankkia näitä kilpailuttamalla yksityiseltä sektorilta. Julkisilla varoilla ostettuja tai teetettyjä tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita kutsutaan julkisiksi hankinnoiksi.<sup>7</sup> Niiden osapuolia ovat hankintalain 5 §:n mukainen hankinnan tekevä hankintayksikkö sekä hankintalain 4 §:n 10 kohdan mukainen hankinnasta tarjouksen jättänyt toimittaja eli tarjoaja, josta myöhemmin voi tulla tarjouskilpailun voittaja eli hankinnan toimittaja<sup>8</sup>.

Markkinatalouden ja julkisen sektorin yhteensovittaminen ei ole ongelmatonta. Julkisella sektorilla yhteisten varojen<sup>9</sup> käytöstä vastaavat demokraattisesti valitut ja valtuutetut päättäjät sekä virkamiehet ja muut päätöksentekoelementit. Omistajavetoisuuden ja konkurssiriskin puuttumisen vuoksi markkinamekanismi ei toimi julkisella sektorilla yhtä tehokkaasti kuin yksityisellä sektorilla, jossa toimintaan vaikuttavat yritysten välisen kilpailun aiheuttama paine sekä tavoite omistajan voiton maksimoinnista<sup>10</sup>.

---

globalisaatiosta myös Kekkonen 2002: 139 sekä Alvesalo & Ervasti 2006: 62.) Ks. myös Pöyhösen (nyk. Karhu 2003: 20-21) havainto yhteiskunnan markkinaistumisesta.

<sup>6</sup> Julkiselle sektorille aiheutuu julkisista hankintakilpailuista hankintahinnan lisäksi transaktiokustannuksia esimerkiksi kilpailutuksen järjestämisestä, hankintasopimuksen tekemisestä sekä hankinnan toteutuksen valvonnasta. Mikäli transaktiokustannukset ovat suuret, voi hankinnan toteutus julkisen sektorin omana tuotantona olla kilpailuttamista järkevämpi ratkaisu. (Siikavirta 2015: 16-17. Ks. myös Williamson 1979: 15-16.)

<sup>7</sup> Trepte 2004: 20-22 ja Siikavirta 2015: 12.

<sup>8</sup> Lisäksi hankintalain 4 §:n 9 kohdassa on määritelty hankinnan ehdokas, jolla tarkoitetaan rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn, kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn, innovaatiokumppanuusmenettelyyn tai suoraan hankintaan osallistumishalukkuutensa ilmoittanutta toimittajaa. Ks. tarjoaja ja ehdokas -käsitteiden käyttämisestä tässä tutkimuksessa tutkimuksen luku 1.2.2.

<sup>9</sup> Julkisten varojen käsitettä ei ole määritelty hankintalaissa. Esimerkiksi Määttä & Voutilainen (2017: 21) tulkitsevat julkisten varojen tarkoittavan viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten budjettitalouden piiriin kuuluvia, veroina, maksuina ja muilla tavoin kertyneitä varoja.

<sup>10</sup> Vihreä kirja 2011: 6, Trepte 2004: 77-78, Bovis 2012: 11-12, Arrowsmith 2014: 4 ja Siikavirta 2015: 32-33. Yksityisellä sektorilla epäonnistunut hankinta johtaa pahimmillaan konkurssiin, kun taas julkisen sektorin epäonnistumisesta seuraa lähinnä haittaa veronmaksajille. Myös luottamus julkiseen sektoriin voi heikentyä tehottomasti toteutetun julkisen hankinnan vuoksi. (Siikavirta 2015: 29-33.) Yksityisen sektorin markkinamekanismin mukainen toiminta voi häiriintyä kilpailua vääristävistä tekijöistä, minkä vuoksi se vaatii tehokkaasti toimiakseen markkinoiden valvontaa ja sääntelyä. Kilpailuoikeuden tehtävä on markkinataloudessa allokoida resurssien kohdistuminen parhaalla mahdollisella tavalla. Markkinoiden valvonnan ja sääntelyn avulla pyritään tehokkuuden lisäksi suojaamaan

Markkinamekanismin heikon vaikutuksen vuoksi julkinen sektori saattaa tilata hankintansa jopa ilman minkäänlaista kilpailutusta tai kilpailuttaa hankintansa vain muutaman tarjoajan kesken, jolloin markkinoilla saatavilla oleva tarjoajapotentiaali jää hyödyntämättä ja tarjolla oleva paras vaihtoehto mahdollisesti saavuttamatta. Tästä voi seurata julkisen hankinnan kokonaistaloudellista tehottomuutta, jolloin yhteiskunnan varojen käyttö jää hinta-laatusuhteeltaan heikoksi. Lisäksi suuret taloudelliset intressit saattavat houkutella varsinkin julkisten talonrakennushankintojen<sup>11</sup> yhteyteen talouden ja kilpailun kannalta epäasianmukaista toimintaa, kuten protektionismia, harmaata taloutta, korruptiota ja kartelleja<sup>12</sup>. Tehottomasti toteutetut julkiset hankinnat voivat heikentää – paitsi verovarojen

---

elinkeinonharjoittajien toimintavapautta, turvaamaan oikeudenmukaisuutta, suojaamaan pieniä ja riippumattomia yrityksiä suuryritysten ylivalalta ja estämään taloudellisen vallan liiallista keskittymistä. (Trepte 2004: 68-82, Kuoppamäki 2003: 31, 62-66, 77, 125-126 ja Pohjola ym. 2006: 62-63, 100-113. Ks. myös Niels ym. 2016: 2-3, 11-15 ja Sánchez Graells 2011: 76-83). Kilpailulain (948/2011) 1 §:n mukaan lain tarkoitus on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta sekä markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisvapauden suojaaminen siten, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Lisäksi kilpailulain tarkoituksena on turvata markkinoiden kilpailullisuus ja yritystoiminnan edellytykset tehostamalla kilpailunrajoitusten ja kilpailuneutraliteetin valvontaa. (HE 68/2018 vp: 1, 5, 27). Ks. myös Pöyhösen (nyk. Karhu 2003: 82-84) näkemys toimivien markkinoiden asemasta kirjoittamattomana perusoikeutena. Ks. myös Aine 2001: 83-95, 268-269, Ware ym. 2011: 106-107 ja Poulsen ym. 2012: 27-28.

<sup>11</sup> Buri ym. (2019: 380-381) mukaan rakennusalalla merkittävä osa hankkeista on suuria ja pitkäkestoisia. Ks. myös Szekér 2019: 90-92, Charlson & Oduoza 2016: 630 ja Korhonen 1990: 13. Myös Kaliman ym. (2007: 12-13) mukaan rakennusurakoiden kilpailuttamisella on taloudellisesti suuri merkitys.

<sup>12</sup> Arrowsmith 2014: 6-7. Julkiset hankinnat ovat alttiita eturistiriidoille, suosinnalle, korruptiolle, toimittajien kielletylle yhteistyölle sekä muulle sääntöjenvastaiselle vaikuttamiselle (Vihreä kirja 2011: 49-50 ja HE 108/2016 vp: 12. Ks. myös Salminen A. 2015: 48). Tutkimusten mukaan julkiset hankinnat ja rakennusala ovat alttiita korruptiolle ja siihen liittyvälle hyvä veli -verkostolle (Peurala & Muttilainen 2015: 28, Mansikkamäki & Muttilainen 2016: 7, Salminen & Mäntysalo 2013: 32, Salminen & Viinamäki 2017: 17, Linjakumpu 2018: 135, 198, 202 ja Ernst & Young 2014: 5, 12). Myös Siikavirta (2015: 69) viittaa ilmiöön, jossa hyvillä suhteilla julkisen vallan käyttäjiin on merkitystä ja yksityisiä varoja investoidaan tuotannollisen toiminnan sijaan julkisen vallan tekemien päätösten ohjailuun (rent seeking). Lisäksi julkiset hankinnat ja rakennusala ovat alttiita kartelleille (Määttä & Voutilainen 2017: 241 ja Niels ym. 2016: 241. Ks. esimerkiksi Asfalttikartelli KHO 2009:83). Epäasianmukainen toiminta voi ilmetä myös erilaisena tarjoajien suosintana tai syrjintänä (Siikavirta 2015: 36) tai tarjoushintojen jälkitinkimisenä (Erma 1966: 128, 195, 216-219).

tehokasta käyttöä ja hankintojen laatua – myös luottamusta julkiseen sektoriin.<sup>13</sup> Julkisten hankintojen tehokkaan kilpailuttamisen aktivoimiseksi ja turvaamiseksi tarvitaan julkisen sektorin sisäistä ja ulkoista valvontaa<sup>14</sup> sekä hankintasääntelyä.

Julkisten hankintojen arvioidaan muodostavan noin 20 prosenttia maailman bruttokansantuotteesta<sup>15</sup>. Määrä on maailmantaloudellisesti merkittävä, joten julkisten varojen tehokkaan käytön turvaamiseksi on perusteltua kilpailuttaa julkiset hankinnat tehokkaasti. Julkisten hankintojen sääntelyä onkin kehitetty viime vuosikymmeninä globaalisti yhteneväiseksi esimerkiksi Maailman kauppajärjestön (WTO)<sup>16</sup> GPA-sopimuksen sekä Euroopan talousalueen (ETA) hankintalakisopimusten ja myöhemmin Euroopan unionin<sup>17</sup> hankintadirektiivien myötä. Yhteneväisen sääntelyn tavoitteena on talouden ideaalimarkkinoiden saavuttamisen

---

<sup>13</sup> Esimerkiksi Ware ym. 2011: 106-107 ja Siikavirta 2015: 29. Tehokas kilpailu mahdollistaa tuottavuuden ja talouden kasvun (HE 68/2018 vp: 5).

<sup>14</sup> Kuntalaissa (410/2015) on säännöksiä tilintarkastajavalvonnasta sekä kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Valtiontukisääntely estää SEUT 107 artiklan mukaisesti kilpailua vääristävien tukien myöntämisen. Lisäksi julkisuuslaki (621/1999) tehostaa osaltaan julkisten varojen käytön kontrollointia. Julkisuusperiaatteen mahdollinen laajentaminen julkisomisteisiin yhtiöihin voi tehostaa julkisten varojen käyttöä, mutta sillä voi olla myös kielteisiä vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin (Halonen 2018).

<sup>15</sup> EUVL 20.7.2016: C264/110. Suomessa julkisten hankintojen osuus bruttokansantuotteesta on noin 20 prosenttia. Tämä tarkoittaa arvoltaan noin 30 miljardin euron hankintoja vuodessa (TaVM 31/2016: 225 ja Elinkeinoelämän keskusliitto 2018).

<sup>16</sup> Maailman kauppajärjestö WTO (World Trade Organisation) perustettiin vuonna 1995. Sen tarkoituksena oli jatkaa edeltäjänsä GATT:in (General Agreement on Tariffs and Trade) työtä kansainvälisen kaupan vapauttamisen hyväksi. WTO:lla on 160 jäsenvaltiota, joiden välisten neuvotteluiden pohjalta laaditaan kansainvälistä kauppaa helpottavia säännöksiä ja sopimuksia. (WTO 2018. Ks. myös Kekkonen 2002: 140.)

<sup>17</sup> Euroopan integraatio sai alkunsa sotien jälkeen 1950-luvulla Euroopan hiili- ja teräsyhteisönä, jonka tarkoituksena oli turvata Euroopan rauhaa ja vaurautta. Tämän taloudellisen ja poliittisen kumppanuuden kehitystä jatkamaan perustettiin vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksella Euroopan unioni, johon kuuluu nykyään 27 jäsenvaltiota (Euroopan unioni 2020). EU:n tarkoituksena on yhtenäistää Eurooppaa ja tasata jäsenvaltioidensa välisiä taloudellisia ja tuotannollisia eroja. Jäsenvaltiot luovuttavat integraatiolle osan suvereniteetistaan siihen liittyessään ja samalla sitoutuvat noudattamaan integraation luomaa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä ensisijaisena suhteessa kansallisiin normeihin ja laintulkintaan. EU:lle tunnusomaista on sisämarkkinoiden toimivuuden parantaminen, jotta ihmiset, tavarat, palvelut ja pääoma liikkuisivat EU:ssa mahdollisimman vapaasti. (Davies 2013: 7-29, 47-51, 113. Ks. myös Aine 2001: 263-266.) EU-oikeuden etusijaperiaatteen tulkinnassa kansallisen oikeuden normeille pyritään löytämään EU-oikeuden tavoitteita edistävä merkityssisältö (Halonen 2015: 15). Esimerkiksi asia C-323/96 Belgia, kohta 42 mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksen oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella direktiivin noudattamattomuutta.



lisäksi turvata julkisten varojen tehokas allokointi sekä kilpailun tasapuolisuus ja syrjimättömyys. Sääntelyllä pyritään myös kitkemään julkisten hankintojen yhteydessä esiintyvää epäasianmukaista toimintaa.<sup>18</sup>

Kansainvälisestä sääntelystä kotimaiseen julkisten talonrakennushankintojen kilpailuttamiseen on vaikuttanut merkittävästi vuoden 2004 hankintadirektiivi (2004/18/EY), joka Suomessa implementoitiin<sup>19</sup> käyttöön vuonna 2007 kansallisen hankintalain (348/2007)<sup>20</sup> muodossa. Uuden hankintadirektiivin (2014/24/EU) myötä kansallinen hankintalaki kokonaisuudistettiin vuonna 2017 (1397/2016)<sup>21</sup>. Hankintasääntelyn keskeisenä tavoitteena on tehostaa sisämarkkinoiden toimivuutta, syrjimättömyyttä ja läpinäkyvyyttä. Näiden lisäksi hankintasääntelyyn on sisällytetty esimerkiksi hankintojen laadukkuutta, innovatiivisuutta ja ympäristönäkökohtia koskevia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (1-2) ja HE 108/2016 vp: 11-12. Ks. myös Pekala ym. 2017: 24-26.

<sup>19</sup> EU-direktiiveillä asetetaan jäsenmaille tavoitteet, joihin pääsemiseksi jäsenmaa saa implementoida direktiivin kansallisella tasolla parhaaksi katsomallaan tavalla (Davies 2013: 56-57 ja Raitio 2017: 14-15) Suomessa, kuten useammissa muissakin EU-jäsenmaissa, hankintadirektiivi on saatettu voimaan säätämällä sen mukainen kansallinen hankintalaki. Esimerkiksi Tanskassa hankintadirektiivi on implementoitu säätämällä puitelaki. (HE 108/2016 vp: 7-11.)

<sup>20</sup> HE 50/2006 vp. Ensimmäiset nykymuotoiset hankintadirektiivit annettiin vuosina 1992-1993. Niiden avulla pyrittiin kehittämään ja vapauttamaan EU:n sisäisiä kilpailumarkkinoita, koska aiemmin laaditut hankintadirektiivit eivät merkittävästi olleet vähentäneet jäsenmaiden välistä syrjintää hankintakilpailuissa ja Euroopan kilpailukyky oli jäänyt jälkeen Yhdysvalloista ja Japanista (Valkoinen kirja 1985: 4, 7-8. Ks. myös Streng 2018: 13). Kansalliseen hankintalakiin on vuoden 2007 jälkeen tehty muutoksia esimerkiksi kynnysarvojen, seuraamusten ja oikeussuojakeinojen osalta (HE 190/2009 vp, HE 182/2010 vp ja HE 182/2011 vp).

<sup>21</sup> HE 108/2016 vp. Hankintalain (1397/2016) tarkoitus on 1.2 §:n mukaan panna täytäntöön hankintadirektiivin (2014/24/EU) lisäksi julkisia tavara- ja rakennushankintojen sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyiden yhteensovittamista koskeva direktiivi (89/665/ETY), julkisten hankintojen muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu direktiivi (2007/66/EY) sekä käyttöoikeussopimusdirektiivi (2014/23/EU).

<sup>22</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (1-2), 18 artikla. Ks. myös HE 108/2016 vp: 12, 32-33 ja HE 50/2006 vp: 6, 24-25. Ks. myös Arrowsmith 2014: 164-174, Morettini 2011: 187-189, Bovis 2007: 445 ja Treumer 2014/1: 10-11. Lisäksi olemassa olevien kilpailuolosuhteiden hyödyntämisellä tavoitellaan julkisten varojen tehokkaampaa kohdentumista sekä suorahankintojen, korruption, kartellien ja erilaisten verkostojen yhteiskunnalle haitallisten vaikutusten vähentymistä (HE 108/2016 vp: 32. Ks. myös Höglund 2019: 91,

Hankintasääntelyyn sisällytetyt yhteiskuntapoliittiset tavoitteet saattavat heikentää pienten ja keskisuurten yritysten eli pk-sektorin mahdollisuuksia tarjota julkisia hankintoja<sup>23</sup>. Koska pk-sektorilla on kuitenkin Euroopan unionin Vihreän kirjan (2011) mukaan myönteisiä vaikutuksia unionin talouteen sekä mahdollisuuksiin luoda Eurooppaan työpaikkoja, kasvua ja innovaatioita<sup>24</sup>, on niiden julkisten hankintojen tarjoamismahdollisuuksia pyritty hankintasääntelyssä turvaamaan.

Eurooppa 2020 -strategian sekä hankintadirektiivin (2014/24/EU) mukaan pk-sektorin tarjoamismahdollisuudet on otettava huomioon julkisissa hankinnoissa<sup>25</sup>. Pk-sektorin huomioon ottamiseksi hankintasääntelyn edellyttämällä tavalla julkisissa hankinnoissa on *tunnistettava*, missä julkisen hankinnan kohdissa pk-sektorin huomioon ottaminen on keskeistä. Koska julkisissa hankinnoissa voi olla toimialakohtaisia eroja, on pk-sektorin huomioon ottamista tarkasteltava toimialakohtaisesti.

Tässä tutkimuksessa pk-sektorin huomioon ottamisen toimialakohtainen tarkastelu kohdistuu talonrakennusalaan.

---

Arrowsmith 2014: 324-325, Trepte 2004: 63-66, Sánchez Graells 2011: 101-105 sekä Aine 2011: 212-214).

<sup>23</sup> Ks. Vihreä kirja 2011: 28-30 ja Siikavirta 2015: 76. Ks. myös Kalima ym. 2007: 12-13 ja tutkimuksen luku 2.5.

<sup>24</sup> Vihreä kirja 2011: 28. Vihreän kirjan (2011: 28) mukaan pk-sektorilla on myönteisiä vaikutuksia julkisten hankintojen toimittajakannan laajentumiseen, mikä lisää julkisista hankinnoista käytävää kilpailua ja antaa vastapainoa markkinoilla määräävässä asemassa olleille toimijoille. Pk-sektori myös työllistää enemmän kuin suuryritykset sekä edistää taloudellista ja alueellista tasapainoa talouden kriisitilanteissa. Pk-sektorin osallistuminen julkisiin hankintakilpailuihin voi tehostaa sekä kilpailua että julkisten varojen objektiivista käyttöä. Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 2, 4, Trybus 2014: 255-259 ja Di Mauro ym. 2020: 377-378. Kanniaisen (2001: 1) mukaan yritysten välinen tehokas kilpailu nostaa hyvinvointia ja innovatiivisuutta enemmän kuin heikko kilpailutilanne. Ks. myös Preuss & Perschke 2010: 535. Loogisen induktion mukaan pk-sektorilla on myönteisiä vaikutuksia myös julkisten talonrakennushankintojen pääurakoiden kilpailussa.

<sup>25</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (2), L94/79 (78), L94/89 (124), Eurooppa 2020 -strategia: 13-18, 21-24, Euroopan parlamentin mietintö (2009/2175(INI)): 10-11, 23, 26, Vihreä kirja 2011: 28 ja HE 108/2016 vp: 11-13, 17-18. Pk-sektorin huomioonottamistavoitteesta säädetään hankintalain 2.3 §:ssä. Ks. myös Määttä 2021: 6, 11-12 sekä tutkimuksen luku 2.1.

## 1.2 Tutkimustehtävä

### 1.2.1 Tutkimusongelma

Pk-sektorin huomioon ottamiseksi julkisissa talonrakennushankinnoissa hankintasääntelyn edellyttämällä tavalla on tunnistettava, *missä julkisen talonrakennushankinnan kohdissa* pk-sektorin huomioon ottaminen on keskeistä. Koska tutkimuksen kohteena ovat EU-kynnysarvon ylittävät julkiset pääurakkahankinnat, joiden toteuttajia ovat pääasiassa keskisuuret ja suuret talonrakennusliikkeet<sup>26</sup>, rajataan tarkastelu koskemaan koko pk-sektorin sijaan keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksia julkisissa hankinnoissa.

Keskeinen tutkimusongelma on: *Mitkä kohdat julkisissa talonrakennushankinnoissa ovat keskisuuren yrityksen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksien kannalta keskeisiä?*

Tutkimusongelman käsittelyssä keskeistä on talonrakennushankintaa tarkastelemalla *tunnistaa* julkisissa hankinnoissa keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksien kannalta keskeisiä kohtia hankintalain edellyttämällä tavalla. Nämä kohdat kuvaavat sen *herkkyyden*, mikä vaikuttaa keskisuuren yrityksen mahdollisuuteen toimia julkisten talonrakennushankintojen pääurakoitsijana. Tutkimuksessa näitä herkkiä kohtia kuvataan käsitteellä *keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyys*<sup>27</sup>.

Tutkimusongelmaa täydennetään seuraavilla alakysymyksillä:

- 1) *Mitkä kohdat julkisen talonrakennushankinnan kilpailuttamisvaiheessa ovat herkkiä keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksien kannalta?*
- 2) *Mitkä kohdat julkisen talonrakennushankinnan sopimisvaiheessa ovat herkkiä keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksien kannalta?*
- 3) *Kuinka keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyys voidaan ottaa huomioon tutkimuksessa tunnistetuissa herkissä kohdissa?*

---

<sup>26</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.2.1.

<sup>27</sup> Käsitettä voi soveltaa vastaavanlaisissa tarkasteluissa muilla toimialoilla esimerkiksi muodossa toimialaherkkyys.

Alakysymyksissä 1 ja 2 tutkimusongelma jaetaan *kilpailuttamis-* ja *sopimisvaiheisiin*:

Kilpailuttamisvaiheeseen sisältyvät talonrakennushankinnan suunnittelu ja markkinakartoitus, tarjouspyyntöasiakirjojen julkaisu, tarjousten antaminen, tarjoajien ja tarjousten kelpoisuuden tarkastaminen sekä tarjousvertailu.

Sopimisvaiheeseen sisältyvät talonrakennushankinnan sopimusta edeltävät neuvottelut<sup>28</sup>, urakkasopimuksen laatiminen ja urakan toteuttaminen.

Pääurakointiherkkyyden tunnistamisessa tarkastellaan kohtia, mitkä voivat vaikuttaa keskisuuren yrityksen *mahdollisuuteen toimia* julkisten talonrakennushankintojen pääurakoitsijana. Keskisuuren talonrakennusliikkeen mahdollisuus toimia pääurakoitsijana saattaa tunnistettavissa herkissä kohdissa muuttua joko mahdolliseksi, heikentyä tai estyä.

Alakysymyksen 3 avulla pyritään arvioimaan, kuinka keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyys voidaan ottaa huomioon tutkimuksessa tunnistettavissa herkissä kohdissa hankintalain edellyttämällä tavalla siten, että keskisuuren toimijan mahdollisuus toimia pääurakoitsijana voi tunnistettavissa herkissä kohdissa säilyä mahdollisena tai muuttua mahdolliseksi.

#### *Tutkimuksen kohde*

Tutkimuksen kohteena ovat sellaiset EU-kynnyсарvon ylittävät talonrakennusalan julkiset pääurakkahankinnat, joihin sovelletaan Suomessa voimassa olevaa lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) eli hankintalakia<sup>29</sup>.

*Kynnyсарvolla* mitataan hankintalain 27 §:n mukaan hankintamenettelyn alkamisajankohdan mukaista hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvonlisäverotonta kokonaisarvoa. Talonrakennusurakoissa tähän huomioidaan rakennusurakan ennakoidun arvon lisäksi hankintayksikön

---

<sup>28</sup> Sopimusta edeltävien neuvotteluiden avulla hankintayksikkö ja tarjoaja pyrkivät selvittämään sopijapuolten sopimuksentekohetken tahdon ja tarkoituksen etukäteen ja vähentämään tarjouspyyntöasiakirjoihin ja suunnitelmiin mahdollisesti jääneitä tulkinnallisuksia, virheitä ja ristiriitaisuuksia, jotta ne eivät siirtyisi suoraan osaksi urakkasopimusta ja aiheuttaisi toteutusvaiheeseen riitaisuuksia. Ks. tutkimuksen luku 7.

<sup>29</sup> Tutkimuskohteesta on rajattu pois puitejärjestelyt, koska niitä käytetään talonrakennusalan pääurakointia useammin tavara- ja palveluhankinnoissa (ks. esimerkiksi Pekkala & Pohjonen 2010: 228-230).

urakoitsijan käyttöön antamien rakennusurakan toteuttamisen kannalta välttämättömien tavaroiden ennakoitu kokonaisarvo. Hankintayksikön on tarvittaessa kyettävä osoittamaan, kuinka hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on laskettu.<sup>30</sup> Suomessa julkiset hankinnat jaetaan<sup>31</sup> kynnsarvon mukaan EU-kynnsarvon ylittäviin hankintoihin, kansallisen kynnsarvon ylittäviin hankintoihin<sup>32</sup> sekä pienhankintoihin<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> HE 108/2016 vp: 117-119 sekä Pedersen 2011: 59-62, Hjelmberg ym. 2006: 137-139 ja Määttä & Voutilainen 2017: 142-143, 151, 178.

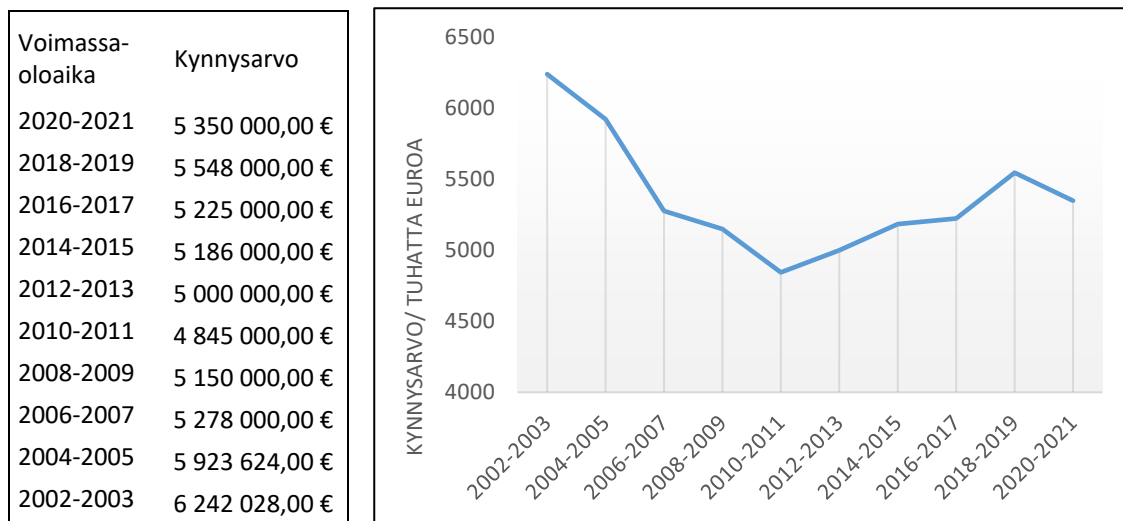
<sup>31</sup> Kynnsarvojen asteittainen keventäminen keventää hankintamenettelystä aiheutuvaan työtä ja kustannuksia sekä helpottaa pk-sektorin osallistumista julkisiin hankintakilpailuihin (HE 108/2016 vp: 17-18, HE 50/2006 vp: 12-13, 38-39, 57-58 ja Arrowsmith 2014: 448-449, 459).

<sup>32</sup> Jäsenmaalla on harkintavaltaa EU-kynnsarvon alle jäävien hankintojen kilpailuttamisen osalta, kunhan niissä otetaan huomioon avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet arvioimalla niiden kiinnostavuutta – kuten hankinnan arvoa, luonnetta ja suorituspaikkaa – muiden jäsenvaltioiden toimijoiden kannalta (ks. asia C-425/14 Impresa Edilux Srl, kohta 21 ja asia C-278/14 SC Enterprise Focused Solutions Srl, kohta 16. Ks. myös HE 108/2016 vp: 37). Suomessa EU-kynnsarvon alittavien hankintojen kilpailuttaminen on toteutettu säätämällä EU-kynnsarvon ja pienhankinnan väliin sijoittuva kansallinen kynnsarvo sekä tähän sovellettava kansallinen hankintalainsäädäntö (HE 50/2006 vp: 57-58), mitä voi pitää muihin EU-jäsenmaihin verrattuna poikkeuksellisen tiukkana ratkaisuna (vrt. Tanskassa hankintadirektiivi on otettu käyttöön puitelailalla, minkä vuoksi kansallisen tason hankinnoille ei ole laadittu erillistä lainsäädäntöä. Ruotsissa EU-kynnsarvon alittavat hankinnat kilpailutetaan kevyemmällä avoimella tai rajoitetulla hankintamenettelyllä tai ne voidaan toteuttaa suorahankintana, mikäli tälle on osoitetaan poikkeuksellisia syitä tai tavara- ja palveluhankinnan arvo on alle 28% EU-kynnsarvoista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa EU-kynnsarvon alittaville hankinnoille ei ole omaa säädöstään, vaan näissä noudatetaan EU:n yleisiä periaatteita sekä paikallisviranomaisten yleislakia ja valtiohallinnon ohjeita, joiden tarkoitus on ohjata julkisia hankintoja kustannustehokkaaseen kilpailuttamiseen. Ranskassa EU-kynnsarvot alittavat, mutta yli 90 000 euron arvon ylittävät hankinnat on kilpailutettava avoimella menettelyllä. Arvoltaan 4 000 – 90 000 euron väliin jäävät julkiset hankinnat saa kilpailuttaa kevennettyllä menettelyllä. Saksassa EU-kynnsarvot alittavat hankinnat kilpailutetaan avoimella, rajoitetulla tai ”hankinta yhdeltä tarjoajalta” -menettelyllä. Lisäksi Saksassa on osavaltioiden välillä käytössä eri suuruisia kansallisia kynnsarvoja.) (HE 108/2016 vp: 7-14). Suomessa rakennusurakoiden kansallinen kynnsarvo on muuttunut seuraavasti: Vuosina 2007-2010 100.000,00 euroa (HankL 348/2007 (kum.): 15 §); Vuosina 2010-2016 150.000,00 euroa (HankL 321/2010 (kum.): 15 §); Vuodesta 2017 alkaen 150.000,00 euroa (HankL 1397/2016: 25 §).

<sup>33</sup> Pienhankinnat ovat arvoltaan kansallisen kynnsarvon alittavia hankintoja. Hankintalain 2.3 §:ssä kehoitetaan noudattamaan pienhankintojen osalta hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävää avoimuutta ja syrjimättömyyttä. Muutoin hankintayksikkö saa kilpailuttaa ne omien sisäisten hankintasääntöjen ja -ohjeiden mukaan joko kevyellä kilpailutusmenettelyllä tai joissain tapauksissa suorahankintana, koska hankintalain mukaisen hankintamenettelyn soveltamisesta pienhankintoihin ei välttämättä saada tavoiteltua

Hankintadirektiiviä sovelletaan EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin, joiden kynnysarvot on määritelty kunkin toimialan hankintojen yleisen suuruusluokan mukaan <sup>34</sup>. Talonrakennusalan julkisissa hankinnoissa noudatetaan rakennusurakoiden EU-kynnysarvoja, jotka ovat muuttuneet vuodesta 2002 alkaen oheisen taulukon (taulukko 1) mukaisesti.

**Taulukko 1.** Rakennusurakoiden EU-kynnysarvojen muutokset vuosina 2002-2021<sup>35</sup>



taloudellista hyötyä menettelyn aikaa vievyyden, raskauden ja kalleuden vuoksi. Toisaalta pienhankinnat kasvattavat hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, koska ne lisäävät tarvetta kehittää hankintayksikön sisäisiä ohjeita ja toimintatapoja. (HE 108/2016 vp: 51-52. Ks. myös HE 50/2006 vp: 26-30, 67, HE 190/2009 vp: 31 sekä Bergman ym. 2011: 123. Talonrakennusalan pienhankintojen on arvioitu kohdistuvan paikallisiin ja alueellisiin markkinoihin (HE 190/2009 vp: 35). Ks. myös HE 108/2016 vp: 19.

<sup>34</sup> HE 108/2016 vp: 116-117. Hankintalain 26.3 §:n mukaan Euroopan komissio tarkistaa kynnysarvot kahden vuoden välein. Tarkistetut kynnysarvot julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä sekä Suomessa HILMA-ilmoitusjärjestelmän kautta. Ks. Pekkala ym. 2010: 80-81 ja Työ- ja elinkeinoministeriö 2018.

<sup>35</sup> EYVL 27.11.2001: C332/21-C332/22; Antola ym. 2005: 106; HankL 348/2007 (kum.): 16§; EUVL 5.12.2007: L317/34-L317/35; EUVL 14.12.2013: L335/17-L335/18; EUVL 2.12.2011: L319/43-L319/44; EUVL 25.11.2015: L307/5-L307/8; HankL 1397/2016: 26§, EUVL 19.12.2017: L337/17 ja EUVL 31.10.2019: L279/23.

## 1.2.2 Keskeiset käsitteet

Tutkimusongelman yhteydessä esitetty käsite *keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyys*<sup>36</sup> kuvaa niitä herkkiä kohtia, mitkä vaikuttavat keskisuuren yrityksen mahdollisuuteen toimia julkisten talonrakennushankintojen pääura-koitsijana. Käsite on uusi<sup>37</sup>. Käsitettä voi soveltaa vastaavanlaisissa tarkasteluissa muilla toimialoilla muodossa *toimialaherkkyys*.

Muut tutkimuksessa käytettävät keskeiset käsitteet pohjautuvat hankintasääntelyn ja talonrakennusalan yleisiin käsitteisiin.

*Keskisuuri talonrakennusliike* voidaan määritellä Euroopan komission suosituksen mukaisesti yritykseksi, jolla on alle 250 työntekijää ja 10-50 miljoonan euron vuosiliikevaihto tai enintään 43 miljoonan euron tasearvo<sup>38</sup>. Tutkimuksessa painotetaan liikevaihdon merkitystä talonrakennusliikkeen kokoluokan määrittelyssä, koska sitä voidaan käyttää julkisissa hankinnoissa tarjoajan soveltuvuusvaatimuksena hankintalain 85 §:n mukaan ja koska talonrakennusliikkeen työntekijämäärät ja tasearvot voivat vaihdella yrityksen toimintastrategian mukaan. Talonrakennusliikkeen toimintastrategiaan voi kuulua esimerkiksi vuokratyöntekijöiden käyttö omien työntekijöiden sijaan<sup>39</sup>. Lisäksi talonrakennusliikkeen tasearvo voi vaihdella sen mukaan painottaako yritys toiminnassaan pääurakointia vai mahdollisesti vaihto-omaisuutta kerryttävää perustajaurakointia<sup>40</sup>.

*Julkinen hankinta* on suppeasti määriteltynä hankintalain 2 luvun mukainen tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankinta, jossa hankintalain 25-27 §:n mukaiset hankinnan kynnsarvot ylittyvät, hankinta tapahtuu hankintalain 4 §:n 1 kohdan

---

<sup>36</sup> Ks. tutkimuksen luku 1.2.1.

<sup>37</sup> Herkkyyskäsitettä on käytetty aiemmin oikeudellisessa tutkimuksessa muissa yhteyksissä, kuten Pöyhönen (nyk. Karhu) kuvatessaan esimerkiksi perusoikeusherkkyyttä (2003: 78-79) ja tilanneherkkyyttä (2003: 186-201) teoksessaan Uusi varallisuus oikeus (2003). Myös EU-sääntelyssä käytetään herkkyyskäsitettä, kuten riskiherkkyys Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksessa COM(2016)850.

<sup>38</sup> Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY) 2 artikla ja Euroopan komissio: Käyttöopas (2015): 4, 31-32. Pk-yrityksen määritelmässä tulee huomioida kokoluokan lisäksi tapauskohtaisesti yrityksen toimintaan vaikuttavat omistussuhteet, lisäresurssit ja kytkökset (ks. Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY) 1-6 artiklat).

<sup>39</sup> KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohta 13, Kangasperko 2007: 581 ja Rakennuslehti 1.10.2017.

<sup>40</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.1.

mukaisesti vastikkeellisesti ja jossa hankkivana osapuolena on hankintalain 5 §:n mukainen *hankintayksikkö*<sup>41</sup>. Tutkimuksessa julkiseen talonrakennushankintaan katsotaan kuuluvan kaikki sen vaiheet suunnittelusta kilpailuttamiseen, toteuttamiseen ja valmistumiseen asti. Tutkimuksessa talonrakennusalan julkinen hankinta on jaettu kilpailuttamisvaiheeseen ja sopimisvaiheeseen<sup>42</sup>.

Rakennushankkeeseen ryhtyvä on se luonnollinen tai juridinen henkilö, jonka lukuun työ tehdään ja joka vastaanottaa työntuloksen<sup>43</sup>. Tutkimuksessa rakennushankkeeseen ryhtyvistä käytetään asiayhteyden mukaan käsitettä *rakennuttaja, tilaaja* tai *hankintayksikkö*.

*Tarjoajalla* tarkoitetaan hankintalain 4 §:n 10 kohdan mukaista, hankinnasta tarjouksen jättänyttä toimittajaa, josta myöhemmin voi tulla tarjouskilpailun voittaja eli hankinnan toimittaja. Tutkimuksessa tarjoaja -käsitteen tulkitaan kattavan myös hankintaan osallistumishalukkuutensa ilmoittaneen toimittajan, joten hankintalain 4 §:n 9 kohdassa määriteltyä hankinnan ehdokasta<sup>44</sup> ei välttämättä erikseen mainita tarjoaja -käsitteen yhteydessä.

---

<sup>41</sup> Hankintalain 5 §:n mukaan hankintayksiköitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; valtion liikelaitokset; julkisoikeudelliset laitokset sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta joltain edellä luetellulta hankintayksiköltä. Hankintayksikkönä pidettävällä julkisoikeudellisella laitoksella ei saa olla teollista tai kaupallista luonnetta, sen tulee olla perustettu yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämistä varten ja sen pääasiallinen rahoitus, johdon valvonta tai nimeäminen tulee tapahtua edellä lueteltujen hankintayksiköiden toimesta. Hankintalain 2 luvussa on hankintalain soveltamisalaa koskevia rajoituksia esimerkiksi puolustus- ja turvallisuushankintojen sekä vesi- ja energianhuollon, liikenteen ja postipalvelualan hankintojen osalta.

<sup>42</sup> Ks. tutkimuksen luku 1.2.1.

<sup>43</sup> Arkikielessä ja rakentamisen sopimusasiakirjoissa rakennushankkeeseen ryhtyvistä käytetään käsitteitä tilaaja tai rakennuttaja (RT 10-11222: 1-2, Székér 2019: 89 ja Oksanen ym. 2019: 21-22). Tilaaja ja rakennuttaja voivat myös olla toisistaan erilliset tahot, jolloin tilaaja on rakennushankkeen omistaja ja rakennuttaja rakennushankkeen käynnistämisestä ja vastaanotosta vastaava taho, jonka lukuun rakennustyöt tehdään. Lisäksi rakennuksen käyttäjä voi olla erillinen taho, jonka osallistumisaktiivisuus rakennushankkeen aikana saattaa vaihdella. (RT 10-11222: 1-2 ja Salminen J. 2017: 10-11.)

<sup>44</sup> Ehdokkaalla tarkoitetaan hankintalain 4 §:n 9 kohdan mukaan rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn, kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn, innovaatiokumppanuusmenettelyyn tai suorahankintaan osallistumishalukkuutensa ilmoittanutta toimittajaa.



*Pääurakoitsijalla* tarkoitetaan rakennushankkeeseen ryhtyvän valitsemaa ja nimeämää hankinnan toteuttajaa, joka ottaa rakennustyöstä kokonaisvastuun ja käyttää yhteisellä rakennustyömaalla<sup>45</sup> pääasiallista määräysvaltaa<sup>46</sup>. Pääurakoitsija nimeää rakennusurakan *vastaavan työnjohtajan*, jonka tehtävänä on johtaa kohteen rakennustyötä kokonaisuutena<sup>47</sup>.

*Hankintasopimusta* pidetään luonteeltaan yksityisoikeudellisena sopimuksena kahden erillisen oikeushenkilön välillä<sup>48</sup>. Hankintasopimus ei ole tavanomaisten sopimusten tavoin sopimusneuvotteluiden vaan hankintamenettelyn tulos<sup>49</sup>. Julkisissa hankinnoissa sopimuksen päätäntävapautta on kavennettu sopimuskumppanin valinnanvapauden osalta eli hankintalain soveltamisalan mukaiset hankinnat tulee kilpailuttaa hankintalain sääntöjen, tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti. Myös sopimuksen sisältövapaus on julkisissa hankinnoissa rajoittunut,

---

<sup>45</sup> Yhteinen rakennustyömaa tarkoittaa VnaRakTurv (205/2009) 2.1 §:n mukaan työpaikkaa, missä tehdään rakennustyötä ja missä toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työsuorittaja. Ks. yhteisen rakennustyömaan laajuudesta Kouvolan HO 2.9.2009 tuomio nro 879.

<sup>46</sup> Szekér 2019: 100 ja Salminen J. 2017: 13.

<sup>47</sup> Hankkeen johtamisesta vastaa rakennuttaja, jos hankkeen pääurakoitsijaa ei ole tai jos hankkeen kaupallisissa asiakirjoissa ei ole nimitetty johtovelvollisuuksista vastaavaa urakoitsijaa (RT10-11222: 4).

<sup>48</sup> HE 108/2016 vp: 74. Ks. Siikavirta 2015: 97 ja Määttä & Voutilainen 2017: 44. Siikavirran (2015: 97) mukaan hankintasopimuksen tekeminen ei yleensä ole julkisen vallan käyttöä vaan julkinen hallintotehtävä. Vrt. Halosen (2015: 158-162) mukaan hankintapäätös ei ole julkisen vallan käyttöä. Toisaalta Kuusikon (2017: 5) mukaan monet julkiset hankintasopimukset kuten kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä koulutukseen liittyvät palveluhankinnat ovat hallintosopimuksina pidettäviä sopimuksia.

<sup>49</sup> Määttä & Voutilainen 2017: 432. Vrt. Sopimusvapaus perustuu osapuolten mahdollisuuden sovitella intressinsä yhteen halutun sopimuksen saavuttamiseksi. Sopimusvapaus edellyttää käytännössä päätäntä- ja sisältövapautta: Osapuolella on oikeus päättää, haluaako tehdä sopimuksen vai ei sekä kenen kanssa sopimuksen tekee. Sisältövapaus tarkoittaa vapautta päättää, millä ehdoilla on valmis tekemään sopimuksen. (Ks. Telaranta 1990: 11-18, Hemmo 2006: 61-65 ja Oksanen ym. 2019: 31-33. Ks. myös Annola 2016: 33.)

koska hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä tarjouspyyntöasiakirjojen mukainen kirjallinen hankintasopimus<sup>50,51</sup>

*Rakennusurakkasopimus* määrittellään hankintalain 4 §:n 2 kohdassa rakennustyön tai rakennusurakan toteuttamiseksi taikka suunnitteluksi ja toteuttamiseksi yhdessä<sup>52</sup>. Rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan hankintalain 4 §:n 2 kohdassa myös rakennusurakkaan ratkaisevaa vaikutusvaltaa käyttävän hankintayksikön asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttamista millä tahansa tavalla. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa hankintayksikkö vuokraa käyttöönsä sen vaatimusten mukaisesti rakennetut tilat<sup>53</sup>.

Rakennukset ovat hyödykkeinä maantieteellisesti sidottuja eikä niiden tuotantoprosessia voi käytännössä identtisesti toistaa. Rakennusten valmistusaika on usein ajallisesti huomattavan pitkä, sillä esimerkiksi uudisrakennuksen rakentaminen kestää tavanomaisesti vähintään vuoden.<sup>54</sup> Urakka-aikaan<sup>55</sup> vaikuttavat esimerkiksi kohteen urakkamuoto, koko ja vaikeusaste.

---

<sup>50</sup> HE 108/2016 vp: 223, HE 50/2006 vp: 117-118. Ks. myös JHNY, yhteiset säännökset 2016 ja tutkimuksen luku 7. Hankintalain 128 §:n mukainen vaatimus erillisestä kirjallisesta hankintasopimuksesta lisättiin hankintalakiin vuonna 2010 (HE 190/2009 vp: 51-52). Tätä ennen vaadittiin vain hankintasopimuksen tekemistä (HE 50/2006 vp: 117-118), minkä vuoksi sopimuksen tulkittiin syntyvän tarjouksen hyväksymisellä eli käytännössä hankintapäätöksellä. (Halonen 2015: 70-75.)

<sup>51</sup> Hankintayksiköllä ei kuitenkaan ole velvollisuutta solmia sopimusta, vaan se voi harkintavaltansa puitteissa perustellusta syystä keskeyttää hankinnan hankintalain 125 §:n mukaan, mikäli esimerkiksi hankintaan varatut määrärahat ylittyvät merkittävästi, hankintamenettelyssä on tapahtunut ilmoitusvirhe, hankinnan tarve tai kohde on menettelyn aikana muuttunut (Pedersen 2011: 136-168, Määttä & Voutilainen 2017: 386 ja Liuksiala & Stoor 2014: 86). Mikäli hankintayksikkö on toiminut vilpillisessä mielessä eikä sen tarkoituksena ole ollut tehdä sopimusta, voi se joutua korvausvastuuseen tarjoajalle aiheutuneiden kustannusten osalta (Liuksiala & Stoor 2014: 86).

<sup>52</sup> Hankintalain 4 §:n 2 kohdan mukaan rakennusurakka voi olla talon-, maan- tai vesirakennustöiden muodostama taloudellinen tai tekninen kokonaisuus.

<sup>53</sup> HE 108/2016 vp: 76. Ks. myös tutkimuksen luku 4.1.

<sup>54</sup> Morledge & Smith 2013: 3 ja Junka 1988: 2.

<sup>55</sup> Rynnänen (2016: 240-242) määrittelee urakka-ajan urakan suoritusta varten sopimuksessa määritellyksi ajaksi ja kohteen rakennusajan rakennustyön aloittamisesta töiden loppuun saattamiseen tarkoittavaksi tosiasialliseksi ajaksi. Urakka-aikaa voidaan sopimuksella kohtuullisesti pidentää, mikäli rakennussuunnitelmien muutos aiheuttaa urakka-aikaa pidentäviä muutoksia (YSE 1998 44§ 3 kohta). Urakka-aikaa ei voi lyhentää, ellei siitä ole erikseen sovittu (Rynnänen 2016: 292-293).

Rakennusurakkasopimuksessa urakoitsija sitoutuu toteuttamaan tilaajalle sovitun työntuloksen sovitun aikataulun mukaisesti ja sovittua vastiketta eli urakkahintaa vastaan. Rakennusurakkasopimuksessa sovittu urakkahinta voi olla muodoltaan kiinteä kokonaishinta tai esimerkiksi yksikköhintaurakasta<sup>56</sup>, laskutyöurakasta<sup>57</sup> tai tavoitehintaurakasta<sup>58</sup> muodostuva hinta. Mikäli rakennusurakkasopimuksen mukaisesta toteutuksesta poiketaan, voi urakoitsijalla olla oikeus laskuttaa tilaajalta lisä- ja muutostöitä.<sup>59</sup>

Rakennusurakkasopimusta edeltävästä neuvottelusta voidaan rakennuttajakohdittaisesti käyttää käsitettä urakkaneuvottelu tai selonottoneuvottelu. Selonottoneuvottelulle ei ole esitetty kirjallisuudessa selkeää määritelmää ja sen suhde urakkaneuvotteluun on epäselvä, sillä ne saatetaan tulkita toistensa synonyymeiksi tai toisistaan erillisiksi neuvotteluiksi.<sup>60</sup> Tutkimuksessa käytetään selonotto- tai urakkaneuvotteluiden sijaan käsitettä *sopimusta edeltävä neuvottelu*.

---

<sup>56</sup> Yksikköhintaurakassa laskutetaan toteutuneen määrän mukaisesti. Määrän laskutusperusteena voidaan käyttää esimerkiksi kuutioita, neliöitä, kilogrammoja tai muita mittayksiköitä. Urakoitsija antaa tarjouksessaan jokaiselle pyydetylle mittayksikölle hinnan, joka sisältää kaikki mittayksikön valmistamiseen sisältyvät kustannukset kuten materiaalit ja työt. Esimerkiksi yksikköhinta voidaan antaa laudoituksen osalta €/m<sup>2</sup>. Urakkahinta lasketaan kertomalla toteutunut määrä yksikköhinnalla. Yksikköhintaurakassa hintaan ei laskutuksen yhteydessä lisätä yleiskuluja tai muita kustannuksia. (RT 10-11223: 3.)

<sup>57</sup> Laskutyöurakassa tilaajalta laskutetaan toteuman mukaan kohteen materiaali- ja alihankintalaskut sekä työntekijä- ja työnjohtokulut. Materiaali- ja alihankintalaskujen päälle lisätään laskutusvaiheessa urakkasopimuksessa sovittu yleiskuluprosentti. Työntekijä- ja työnjohtokulut laskutetaan toteuman mukaan urakkasopimuksessa sovituin tuntihinnoin. (RT 10-11223: 3.)

<sup>58</sup> Tavoitehintaurakassa tilaajalta laskutetaan toteuman mukaan kohteen materiaali- ja alihankintalaskut sekä työntekijä- ja työnjohtokulut kuten laskutyöurakassa. Urakalla on kuitenkin määritelty kustannusriskin jakamiseksi tavoitehintaa, jonka alittuessa urakoitsija saa tavoitehintapalkkion ja ylittyessä urakoitsija joutuu korvaamaan tilaajalle ylittyneitä kustannuksia sovitusti. Tavoitehintaurakassa saatetaan määritellä myös kattohinta. (Peltonen & Kiiras 1998: 20-21.)

<sup>59</sup> Ks. Ryytänen 2016: 22-23 ja Laine 2005: 29-31. Tarve lisä- ja muutostöiden suorittamiselle voi aiheutua esimerkiksi sopimusasiakirjojen ristiriitaisuuksista, virheellisestä tai puutteellisesta suunnittelusta, muuttuneista viranomais määräyksistä tai muista urakoitsijan tai tilaajan ehdottamista muutoksista (Laine 2005: 30). Ks. tutkimuksen luku 7.

<sup>60</sup> Vaihteleva terminologia voi johtua urakkaneuvottelun selkeästä tarkoituksesta johtaa urakkasopimuksen solmimiseen, kun taas Liuksiala & Stoorin (2014: 23) mukaan selonotto-käsitteellä voidaan viitata tilaajavastuulain mukaisiin velvollisuuksiin selvittää tarjoajan lainmukaiset velvollisuudet. Näiden käsitteiden lisäksi sopimusta edeltävistä

Talonrakennusurakan suunnittelu, kilpailuttaminen ja toteutus voidaan järjestää eri tavoilla, jolloin puhutaan eri *urakkamuodoista*<sup>61</sup>. Urakkamuodot tarkoittavat rakennusalalle vakiintuneita, rakennuttajan ja urakoitsijan keskinäisen työn- ja vastuunjaon määritteleviä toimintamalleja<sup>62</sup>. Tutkimuksessa urakkamuodot jaetaan sisältönsä ja kilpailuttamismenettelynsä mukaisesti kahteen ryhmään, perinteisiin ja moderneihin urakkamuotoihin<sup>63</sup>.

Tutkimuksessa *perinteisillä urakkamuodoilla* tarkoitetaan sellaisia talonrakennushankintoja, joissa rakennuttaja laatii pääosin suunnitelmat, joiden mukaan tarjouskilpailuun osallistuvat laativat tarjouksensa. Perinteisissä urakkamuodoissa hankintamenettelynä käytetään avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä. Tutkimuksessa perinteisinä urakkamuotoina pidetään kokonaisurakkaa ja jaettua urakkaa.<sup>64</sup>

Tutkimuksessa *moderneilla urakkamuodoilla* tarkoitetaan sellaisia rakennuttajan ja tarjoajan kumppanuuteen perustuvia malleja, joissa rakennuttaja vyöryttää hankkeen suunnitteluvastuuta ja riskiä tarjoajalle. Tässä yhteydessä riskillä tarkoitetaan hankkeen suunnittelusta, toteutuksesta ja mahdollisesta rahoituksesta aiheutuvaa riskiä. Moderneissa urakkamuodoissa hankintamenettelynä käytetään neuvottelumenettelyä, kilpailullista

---

neuvotteluista voidaan käyttää esimerkiksi käsitettä selontekoneuvottelu (ks. ratkaisu KHO 2019:85) tai tarkistusneuvottelu (Oksanen ym. 2019: 61). Ks. myös Hattula 2017: 16.

<sup>61</sup> KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohta 30. Salminen J. (2017: 14) tulkitsee urakkamuoto-käsitteen olevan suppeahko kuvaamaan rakennushankintaa kokonaisuudessaan ja käyttää sen sijaan *toteutusmuoto*-käsitettä, johon hän sisällyttää urakkasopimuksen mukaiset vastuut, kaupallisen mallin sekä hankintatavan. Tässä tutkimuksessa urakkamuoto-käsitteen tulkitaan kattavan koko rakennushanke, joten tarvetta erilliselle toteutusmuoto-käsitteelle ei ole.

<sup>62</sup> Ryynänen 2016: 27. Ryynänen (2016) ryhmittelee eri urakkamuodot esimerkiksi urakoitsijan suoritusvelvollisuuden laajuuden, maksuperusteen ja urakoitsijoiden välisten suhteiden mukaan. Ks. myös Szekér 2019: 92.

<sup>63</sup> Tutkimuksessa valittu tapa luokitella talonrakennusalan hankinnat perinteisiin ja moderneihin urakkamuotoihin ei perustu tavanomaisiin hankintalain ja talonrakennusalan käsitteisiin. Vastaavanlaista luokittelua perinteiseen ja uudelleenlaiseen muotoon käyttää Ryynänen 2016: 99.

<sup>64</sup> Ks. tutkimuksen luku 5.1.1. Tutkimuksessa KVR-urakkamuoto ryhmitellään perinteisten ja modernien urakkamuotojen väliin, koska KVR-urakkamuodossa osa suunnitteluvastuusta on vyörytetty urakoitsijalle. Ks. Liuksiala & Stoor 2014: 260-265 sekä tutkimuksen luku 5.1.

neuvottelumenettelyä tai innovaatiomenettelyä.<sup>65</sup> Tutkimuksessa modernina urakkamuotoina pidetään projektinjohtourakkaa, elinkaarimallia sekä yhteisvastuumuotoisia malleja, kuten yhteistoimintaurakkaa, allianssimallia sekä yhteistoiminnallista KVR-urakkamallia.<sup>66</sup>

### 1.2.3 Tutkimusmetodi

Tutkimuksen pääasiallinen tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen menetelmä. Tutkimus toteutetaan ensisijaisesti de lege lata -tutkimuksena, jolloin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus.

Tutkimus toteutetaan systematisoimalla ja tulkitsemalla julkisia hankintoja ja talonrakennusalaan koskevia normeja. Tutkimuksen keskeinen tavoite on pääurakointiherkkyyden tunnistaminen hankintalain edellyttämällä tavalla. Tunnistamisessa keskeistä on julkisen talonrakennushankinnan kohtien jäsentäminen, minkä vuoksi tutkimus painottuu metodisesti systematisointiin.

Systematisointi tarkoittaa normiston keskinäisten suhteiden määrittämistä eli oikeuden jäsentämistä, kun taas tulkinta tarkoittaa merkityssisällön antamista oikeuslähteistä johdetuille oikeussäännöille. Oikeudellinen systematisointi määrittää kehyksen oikeudelliselle tulkinnaalle.<sup>67</sup> Systematisoinnin ja tulkinnan välillä on vuorovaikutussuhde<sup>68</sup>, joka voi muodostaa hermeneuttisen kehän<sup>69</sup>.

Systematisointi voi olla staattista tai dynaamista. Staattista systematiikkaa noudattavat *Siltalan* mukaan lainsäädäntöön perustuvat oikeussäännöt, jotka perustuvat lukittavissa olevaan systematiikkaan, kun taas dynaamista systematiikkaa noudattavat oikeusperiaatteet ja prejudikaattiperustainen oikeus, jossa painottuu tilannekohtainen *punninta*<sup>70</sup>. *Siltalan* mukaan oikeudellinen punninta tarkoittaa hyväksytyjen oikeusperiaatteiden

<sup>65</sup> Ks. Ryynänen 2016: 32-37 ja Mosey 2019: 26-28.

<sup>66</sup> Ks. tutkimuksen luku 5.

<sup>67</sup> Siltala 2003: 328 ja Aarnio 1989: 288.

<sup>68</sup> Aarnio 1989: 301 ja Aine 2011: 12.

<sup>69</sup> Ks. Haaparanta & Niiniluoto 2016: 110-112 sekä Annola 2005: 35.

<sup>70</sup> Siltala 2003: 906-908.

ja muiden ratkaisustandardien tulkinnallisen merkityssisällön määrittämistä tulkintakontekstissa<sup>71</sup>.

Hankintalainsäädäntö on sanamuodoltaan paikoittain avoin ja tulkinnanvarainen<sup>72</sup>. Avoimilta normeilta puuttuu *Aarnion* mukaan suljettujen normien perinteinen joko, tai –ominaisuus, mistä aiheutuu tapauskohtaisesti erilaisia, oikeusperiaatteiden avulla punnittavia tulkintamahdollisuuksia<sup>73</sup>. Sääntelyn avoimuuden myötä painoarvoa annetaan siten aukottomuuden sijaan yhä enemmän tapauskohtaiselle, oikeusperiaatteiden mukaiselle punninnalle<sup>74</sup>, minkä vuoksi hankintalain systematisointia voi pitää paikoittain dynaamisena.

Dynaaminen systematisointi edellyttää *Siltalan* mukaan oikeusperiaatteiden ja tavoitteiden taustalla vaikuttavien tilannesidonnaisten yhteiskunnallisten arvo- ja tavoitenäkökohtien punnintaa ja keskinäistä tasapainottamista<sup>75</sup>. Hankintasääntelyssä sen taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset arvo- ja tavoitenäkökohdat ovat korostuneet, koska lain taustalla vaikuttavat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet on kirjattu lakitekstiin hankintalain 2 §:ssä. Hankintalain systematisoinnissa on siten otettava huomioon oikeusjärjestyksen yhteys sääntelykohteeseensa sekä yhteiskunnalliseen taustaansa<sup>76</sup>. Tutkimuksessa painotetaan siten koherenssia eli sisällöllistä johdonmukaisuutta<sup>77</sup> sääntelyn ja sen arvo- ja tavoiteperustan välillä.

---

<sup>71</sup> Siltala 2003: 328-329.

<sup>72</sup> Ks. HE 108/2016 vp: 15-16, 36-37. Ks. modernin oikeuden deregulaatiosta Alvesalo & Ervasti 2006: 62-64. Ks. myös Arrowsmith 2014: 203-235.

<sup>73</sup> Aarnio 2011: 82-84.

<sup>74</sup> Ks. de Mars 2013: 233-234, Brown 2010: 170-171 ja Eskola ym. 2017: 36-38. Vrt. myös Pöyhönen (nyk. Karhu) 2003: 186-196.

<sup>75</sup> Siltala 2003: 138-139. Ks. myös MacCormick 1999: 1441 sekä Aarnio 1989: 304. Ks. oikeusjärjestyksen yhteydestä sääntelykohteeseensa sekä yhteiskunnalliseen taustaansa myös Aine 2011: 12-14, 17-18. Tulkinnassa voidaan Siltalan mukaan tapauskohtaisesti ja oikeuslähdeaineistosta riippuen painottaa semanttista, historiallista tai vakiintunutta näkökulmaa tai tulkinnan yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka käytännössä lomittuvat tulkintatilanteissa yhteen. Tulkintanäkökulmien hyväksyttävyyttä arvioidaan lopulta oikeuden yhteiskunnallisia vaikutuksia vasten, koska oikeudellinen tulkinta on aina sidoksissa yhteiskuntaan ja tulkinnan hyväksyttävyyden arvioinnissa tulee huomioida sen ennakoitavissa olevat yhteiskunnalliset vaikutukset. (Siltala 2001: 110-111, 119-120 ja Siltala 2003: 330-331. Ks. myös Aarnio 2011: 20 ja Tolonen 1991: 18.)

<sup>76</sup> Vrt. Aine 2011: 12-14, 17-18.

<sup>77</sup> Oikeusjärjestyksen koherenssi yhdistää sääntelyn sen taustalla vaikuttaviin arvoihin ja tavoitteisiin (ks. Aine 2011: 12-14, 18). Oikeusjärjestyksen systematisoinnissa erotetaan Tuorin (2004: 1200) mukaan usein sen konsistenssi eli oikeusnormien keskinäinen

Tutkimuksessa muodostetaan julkisia hankintoja ja talonrakennusalaan koskevia normeja systematisoimalla ja tulkitsemalla *tulkintakannanottoja ja -suosituksia* oikeusnormien sisällöstä<sup>78</sup>.

Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tuottamia väitteitä tai tulkintoja rasittaa tiedollinen tai tulkinnallinen epävarmuus, sillä väitteet eivät ole luonnontieteiden tapaan empiirisesti verifioitavissa tai falsifioitavissa tai matemaattisesti johdettavissa suoraan käsitelmäritelmistä ja päättelysäännöistä. Väitteen tai tulkinnan totuusarvosta ei siten voida saada täydellistä varmuutta, minkä vuoksi niiden totuusarvot ovat vain enemmän tai vähemmän todennäköisiä tai totuudenkaltaisia.<sup>79</sup>

Tulkinnallisesta epävarmuudesta huolimatta lainopillisten tutkimusten tekeminen on tärkeää, jotta lainopin tulkinnalliseen tiedonintressiin, eli siihen mitä oikeus on tai mitä sen pitäisi olla, voidaan vastata<sup>80</sup>.

Julkinen valta pyrkii normien avulla edistämään talouspoliittisia ja muita päämääriään<sup>81</sup> sekä ohjaamaan markkinoiden toimintaa<sup>82</sup>. Tyypillisesti varsinkin kilpailuoikeudella – jonka laajaan merkitykseen hankintalaki voidaan lukea kuuluvaksi<sup>83</sup> – pyritään vaikuttamaan taloudellisiin ilmiöihin ja markkinoiden toimintaan.<sup>84</sup> Hankintasääntelyllä tavoitellaan sisämarkkinoiden toteutumista sekä

---

looginen ristiriidattomuus (tämän takaavat esimerkiksi normiristiriitojen ratkaisemisen välineet *lex superior*, *lex posterior* ja *lex specialis*) ja koherenssi eli sisällöllinen johdonmukaisuus (esimerkiksi oikeusperiaatteet). Ukkolan (2018: 119-121) mukaan hankintalainsäädännön systemaattinen tulkinta edistää hankintamenettelyn koherenssia.

<sup>78</sup> Tulkintakannanottojen voi katsoa vastaavan kysymykseen ”Mitä oikeus on?”, kun taas tulkintasuositusten voi katsoa vastaavan kysymykseen ”Mitä oikeuden pitäisi olla?” (Siltala 2003: 157, 916, 918).

<sup>79</sup> Siltala 2003: 90-92, 144-145. Ks. myös Haaparanta & Niiniluoto 2016: 50-51. Vrt. myös Tolonen 1991: 25.

<sup>80</sup> Siltala 2003: 59, 870-871.

<sup>81</sup> Pöyhönen (nyk. Karhu) 2003: 3. Ks. myös Alvesalo & Ervasti 2006: 60-62 ja Kekkonen 2002: 144.

<sup>82</sup> Pohjola 2014: 110-130.

<sup>83</sup> Ks. tutkimuksen luku 1.4.

<sup>84</sup> Ks. Kuoppamäki 2003: 9-10. Ks. hankintalain suhteesta talouteen esimerkiksi Sánchez Graells 2011: 47-52 ja Ukkola 2015: 169-170. Sánchez Graells (2011: 47-52) huomioi julkisten hankintojen taloudellisen ulottuvuuden esimerkiksi niiden makrotalouspoliittisten ja instrumentaalisten tehtävien kautta. Ks. myös Aine 2011: 45-55, 283-291.

julkisten hankintojen tasapuolista, avointa, syrjimätöntä, yhdenvertaista ja tehokasta kilpailuttamista<sup>85</sup>. Lisäksi hankintalain 2 §:ään on nimenomaisesti kirjattu yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Tutkimuksella on siten liityntää oikeuspoliittiseen ja yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen<sup>86</sup>.

Oikeuspoliittisen eli de lege ferenda -tutkimuksen tarkoituksena on oikeuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen tarkastelemalla lainsäädännön ja oikeuden vaikutuksia ja toimivuutta yhteiskunnassa. Oikeuspoliittisella tutkimuksella on tärkeä merkitys julkisen päätöksenteon ja vallankäytön tukena, oikeutuksena, kritiikkinä ja kontrollointina.<sup>87</sup> Tutkimuksessa oikeuspoliittisia näkökulmia voidaan käyttää argumentaation tukena.

Tutkimuskohde sivuaa taloutta ja markkinoiden toimivuutta, minkä vuoksi yhteiskuntatieteellisestä tutkimuksesta erityisesti taloustiedettä voi pitää sen kannalta merkityksellisenä<sup>88</sup>. Taloustiede tutkii esimerkiksi taloudellisten toimijoiden käyttäytymistä, markkinoiden toimintaa sekä taloudellisia ilmiöitä<sup>89</sup>. Arvioitaessa oikeuden yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan *Siltalan* mukaan tukeutua etenkin taloustieteen tuottamaan tietoon yhteiskunnan taloudellisista lainalaisuuksista, kun tarkastelun kohteena ovat esimerkiksi sisämarkkina- tai kilpailulainsäädäntö<sup>90</sup>. Taloustieteen avulla voidaan vahvistaa tulkintasuositusten tueksi esitettävää argumentaatiota<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Ks. hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (1-2), Bovis 2005: 14-17 ja Sauter 2015: 74 sekä asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohta 32.

<sup>86</sup> Kelsenin (1968: 35-38) mukaan subjektien käyttäytymistä sääntelevä oikeusjärjestys muuttuu ajan kanssa. Laitisen (2005: 13) mukaan oikeudellisen järjestelmän ulkopuolelta oikeuteen vaikuttavat niin taloudelliset, poliittiset, teknologiset kuin kulttuurisetkin tekijät. Ks. myös MacCormick 1999: 1441 ja Aine 2011: 45-55.

<sup>87</sup> Siltala 2003: 106 ja Ervasti 2015: 1.

<sup>88</sup> Ks. Niels ym. 2016: 18, Aine 2011: 45-48 ja Aine 2001: 263-266. Kuoppamäen (2018: 22-23) mukaan kilpailun rooli ja tehtävät yhteiskunnassa ovat huomattavasti syvemmät kuin yksinomaan taloudelliset hyötynäkökohdat, sillä kilpailulla on merkitystä myös yhteiskunnan vapauden, hyvinvoinnin ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Ks. myös Pöyhönen (nyk. Karhu) 2003: 3, 20-21.

<sup>89</sup> Pohjola ym. 2006: 7-12.

<sup>90</sup> Siltala 2003: 554, 585-586.

<sup>91</sup> Annola 2003: 39-40 ja Määttä 2001: 156-159. Taloustieteellisellä argumentaatiolla voi olla tulkintasuosituksellista merkitystä esimerkiksi kilpailuoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Oikeustaloustieteellinen argumentaatio ei kuitenkaan johda yksiselitteisiin tulkinta- tai toimintasuosituksiin esimerkiksi tutkimuksissa käytettyjen teoreettisten mallien



Tutkimuksessa pyritään lisäksi muodostamaan tulkintakannanottoihin ja -suoi-  
tuksiin perustuvia *toimintasuosituksia*<sup>92</sup>, joiden tarkoituksena on hankintalain 2.3  
§:n pk-sektorin huomioonottamistavoitteen mukaisesti ottaa huomioon keski-  
suurten yritysten pääurakoitsijana toimimismahdollisuudet julkisissa talonraken-  
nushankinnoissa. Toimintasuositukset perustuvat ensisijaisesti tutkimuksessa  
käytetyille virallislähteille<sup>93</sup>.

Tutkimuksen yhteydessä tunnistetaan myös tarpeita jatkotutkimukselle.

Tieteelliselle tutkimukselle on keskeistä jatkaa tutkimuksellista traditiota ja myös  
tuottaa tutkimuksellista kontribuutiota eli tiedonlisää<sup>94</sup>. Tutkimusongelman mu-  
kainen keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyyden tunnistami-  
nen hankintalain edellyttämällä tavalla julkisissa talonrakennushankinnoissa on  
välttämätöntä, jotta tunnistetut herkätkohdat voidaan ottaa julkisissa talonraken-  
nushankinnoissa hankintalain 2.3 §:n mukaisesti huomioon. Tutkimus tuottaa toi-  
mialakohtaisen näkökulman kautta tutkimuksellista kontribuutiota hankin-  
tasääntelyn tutkimuskenttään.

Hankintasääntelystä tehdyt kotimaiset tutkimukset<sup>95</sup> kohdistuvat yleensä  
hankintalakiin yleisemmällä tasolla, jolloin toimialakohtainen tarkastelu  
voi olla vähäisempää<sup>96</sup>.

Talonrakennusalan oikeudelliset tutkimukset kohdistuvat yleensä sopi-  
musjuridiikkaan tai rakennusoikeuteen, jolloin kilpailuoikeuden tai

---

poikkeavuuksien ja muiden mahdollisten näkemyserojen vuoksi. (Määttä 2001: 157-159.  
Ks. myös Annola 2003: 40 ja Siltala 2001: 131-132.)

<sup>92</sup> Ks. Annola 2003: 40.

<sup>93</sup> Eurooppaoikeus ja kansallinen lainsäädäntö sekä lain esityöt.

<sup>94</sup> Siltala 2003: 150-152. Ks. myös Ukkola 2018: 119-121 ja Tuori 2004: 1200.

<sup>95</sup> Esimerkkejä hankintalain kotimaisesta tutkimuksesta: Streng, Alfred väitöskirja: ”Beaktande av sociala och miljömässiga hänsyn vid offentlig upphandling” 2018 / Ukkola, Markus väitöskirja: ”Systemic interpretation in EU public procurement law” 2018 / Halonen, Kirsi-Maria väitöskirja: ”Hankintasopimuksen tehottomuus” 2015 / Nenonen, Anne väitöskirja: ”Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa” 2014.

<sup>96</sup> Toimialakohtaista tarkastelua on toteutettu jonkin verran esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoalalta (esimerkiksi Narikka, Jouko ”Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja hankinta” 2008 / Lukkarinen, Sami ”Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa” 2007) sekä IT-hankinnoista (esimerkiksi Lehtoviita, Juho & Voutilainen, Tomi ”Yhteentömmivävyys julkisissa IT-hankinnoissa” 2015).

hankintasääntelyn tarkastelu voi olla vähäisempää<sup>97</sup>. Lisäksi modernien urakkamuotojen tutkimuksessa pk-sektorin tarkastelu on ollut vähäisempää<sup>98</sup>.

Tutkimuksella pyritään myös lisäämään olemassa olevaa tietoa hankintalain soveltamisen mahdollisista vaikutuksista talonrakennusalan markkinoiden kehittämiseen.

### 1.3 Tutkimuksen lähteet<sup>99</sup>

Oikeustieteessä tulkinta perustuu oikeuslähdeopin mukaiselle argumentaatiolle. Oikeuslähdeopin kautta määritellään tulkinnan perusteeksi kelpaavat lähteet sekä niiden painoarvo<sup>100</sup>. Oikeuslähdeopin muovautumiseen vaikuttavat oikeustieteen ja lainsäädännön lisäksi esimerkiksi yhteiskunnalliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset muutokset.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Esimerkkejä rakennusalan oikeudellisesta kotimaisesta tutkimuksesta: Perätalo, Katja väitöskirja: ”Vastuunuoerottelu ja rakennusurakka” 2020/ Heinilä, Aleksi väitöskirja: ”Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä” 2017/ Häkkänen, Martti väitöskirja: ”Rakennusoikeuden sääntely: Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen” 2017/ Rynänen, Juha väitöskirja ”Urakkasopimuksen muutokset: Sopimusoikeudellinen tutkimus urakkasopimuksen dynaamisuudesta” 2016 / Rudanko, Matti väitöskirja: ”Rakennuttajan myötävaikutushäiriöistä rakennusurakassa” 1989.

<sup>98</sup> Esimerkiksi VTT:n tutkimuksissa (Lahdenperä, Pertti: ”Allianssiurakka: Kilpailullinen yhden tavoitekustannuksen menettely” 2009 sekä Lahdenperä, Pertti: ”Allianssitiimin valinta: Ensimmäisen hankkeen menettelyt ja niitä koskevan palautekyselyn tulokset” 2012) ja Anna-Maija Hietajärven väitöskirjassa (”Capabilities for managing project alliances” 2017: 23) haastattelututkimukset painottuvat allianssihankkeiden osapuolten, rakennusalan suuryritysten johto- ja toimihenkilöiden sekä rakennusalan konsulttiyritysten haastatteluihin. Vrt. myös Charlson & Oduoza 2016: 636.

<sup>99</sup> Tutkimuksessa on otettu huomioon lähdeaineisto, joka on ollut tutkijan käytettävissä viimeistään 30.9.2021.

<sup>100</sup> Aarnio 2011: 68-71.

<sup>101</sup> Kelsen 1968: 250-251. Suomessa merkittävä oikeuden muutokseen vaikuttanut tekijä on ollut Suomen muuttuminen hyvinvointivaltioksi 1940-1970 -luvuilla, jolloin talouskasvu oli ripeää ja julkinen sektori laajeni. Oikeussääntelyyn alettiin suhtautua instrumentalistisesti eli sitä alettiin käyttää yhteiskuntasuunnittelun apuna (Alvesalo & Ervasti 2006: 60-62), joustavasta lainkäytöstä pidättyvä legalismi alkoi hiipua (Kemppinen 1990: 8) ja korvautui pragmaattisemmilla lainopeilla sekä argumentaation merkityksen kasvulla eli oikeusdogmatiikka muuttui yhteiskuntarakenteiden vaatimusten mukaisesti. (Aarnio 2006: 238.) Vielä 1970-luvulla politiikan sanottiin ohjaavan Suomessa taloutta, mutta

Tutkimuksen ensisijaisena lähdeaineistona käytetään EU-oikeutta<sup>102</sup> sekä Suomessa voimassa olevaa lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Lisäksi lähdeaineistona käytetään muuta lainsäädäntöä, kuten kilpailulakia (948/2011), tilaajavastuulakia (1233/2006), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), julkisen hallinnon toimintaa säätelevää lainsäädäntöä (621/1999, 750/1994, 434/2003) ja sopimusoikeudellista sääntelyä (228/1929, 355/1987).

Hankintalainsäädännössä on modernille oikeudelle tyypillisiä deregulaation eli liian sääntelyn purkamisen piirteitä, mikä korostaa oikeusperiaatteiden merkitystä laintulkinnassa<sup>103</sup>. Hankintalainsäädäntö on laadittu osittain avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi, minkä tarkoituksena on estää julkisten hankintojen kilpailuttamisen muodostumista liian jäykäksi, hitaaksi ja monimutkaiseksi, mikä saattaisi heikentää julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta sekä vaikeuttaa hankintayksiköiden toimintaa<sup>104</sup>. Avoimuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi lain esitöillä ja oikeuskäytännöllä on hankintalain tulkinnassa korostunut asema<sup>105</sup>.

EU-tuomioistuimen antamat prejudikaatit sitovat jäsenmaidensa instansseja yli kansallisen lainsäädännön eli EU-oikeuskäytännön merkitys lainsäädäntöä tulkittaessa on keskeinen ja primäärinen suhteessa kansalliseen oikeuteen<sup>106</sup>. EU-

---

nykyään talouselämän signaalit ovat alkaneet ohjata poliittista päätöksentekoa (Kekkonen 2002: 144. Ks. myös Aine 2011: 201). Euroopan oikeudellinen kehitys vaikuttaa Suomen kansalliseen oikeuteen ja lainsäädäntöön suoraan EU-lainsäädännön kautta ja viiveellä EU-tuomioistuinkäytännön kautta. (Siikavirta 2015: 26. Ks. myös Mäenpää 2011: 70-71.) Ks. myös McCormick 1999: 1431-1432, 1441.

<sup>102</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Lisäksi esimerkiksi Vihreä kirja KOM(2011) 15 lopullinen, Eurooppa 2020 -strategia ja Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193.

<sup>103</sup> Ks. tutkimuksen luku 1.2.3 ja luku 2.1. Ks. Alvesalo & Ervasti 2006: 62-64.

<sup>104</sup> Ks. HE 108/2016 vp: 15-16, 36-37 sekä Arrowsmith 2014: 203-235, Treumer 2014/1: 9-11 ja Kalima ym. 2007: 2-5. Toisaalta hankintalain sääntöjä, käsitteitä ja määrittelyitä on myös osittain täsmennetty ja konkretisoitu, koska hankintalain soveltamistilanteet ovat monimutkaistuneet niin Euroopassa kuin Suomessakin (HE 108/2016 vp: 15-16, 36-37). Euroopan integraation oikeudellisen sääntelyn runsaus onkin nähty eräänlaisena paradoksina suhteessa EU:n tavoitteisiin taloudellisen toiminnan vapauttamisesta ja kilpailun tehostamisesta (Mäenpää 2011: 4 ja Ojanen 2016: 12).

<sup>105</sup> Määttä & Voutilainen 2017: 68.

<sup>106</sup> EUVL 9.5.2008: C115/344(17) ja asia 106/77 Simmenthal, kohta 17. Ks. myös asia C-323/96 Belgia, kohta 42 sekä asia C-243/01 Gambelli, kohta 64. Ks. Mäenpää 2011: 142-148. EU-tuomioistuimen antamat prejudikaatit ovat aina myös kansallisten korkeimpien

oikeutta tulkitsevan EU-oikeuskäytännön merkitys on oikeuden ja oikeuslähteiden määrittelijänä korostunut ja se määrittelee tulkinnessa käytettävien oikeuslähteiden välisiä suhteita ja painoarvoja, mitkä voivat tapauskohtaisesti poiketa toisistaan. EU-oikeuskäytäntö saattaa siten muokata sovellettavaa normistoa antamalla sille uudenlaisen sisällön ja tulkinнан.<sup>107</sup> Tämä saattaa kansallisella tasolla vähentää oikeuden ennakoitavuutta sekä muuttaa kansallista oikeusjärjestystä ja -kulttuuria epäkoherentimmaksi<sup>108</sup>. Toisaalta EU-oikeuskäytännön avulla voidaan tarkastella sääntelyn soveltamista myös kansallisella tasolla aktualisoitumattomien tulkintaongelmien osalta<sup>109</sup>.

Lain esitöillä on lain tulkintaa ohjaava vaikutus, sillä niiden tarkoituksena on erityisesti uuden lain osalta selittää ja tulkita lainsäätäjän tarkoitusta<sup>110</sup>. Lakien esityöt<sup>111</sup> otetaan tutkimuksessa huomioon lainsäätäjän tarkoitusta tarkasteltaessa.

Rakennusurakan hallinta sekä urakkasopimuksen laatiminen sopimusvapauden<sup>112</sup> ja sopimuksen dynaamisuuden puitteissa on monimutkainen, raskas ja vaikeasti hallittava prosessi. Tämän vuoksi rakennusalalle on jo 1800-luvun loppupuolella kehitetty yleisiä, urakkasopimusta yksinkertaistavia sopimusehtoja, joita on 1900-luvun aikana uudistettu ja tarkennettu useasti eri toimialajärjestöjen yhteistyössä.<sup>113</sup>

Suurin osa elinkeinonharjoittajien välisistä talonrakennusalan urakkasopimuksista laaditaan ainakin joiltain osin rakennusalan yleisten

---

oikeuksien antamia prejudikaatteja sitovampia (Ojanen 2016: 48-49, 208-210). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on merkitystä EU-oikeuden tulkinnessa (Mäenpää 2011: 54).

<sup>107</sup> Mäenpää 2011: 54, 70-71. Mäenpään (2011: 36-38) mukaan Euroopan oikeudellisen sääntelyn harmonisoituminen voi olla asteittaista ja epäyhtenäistä. Ks. myös systematiikan dynaamisuudesta Siltala 2003: 368-369, 906-908.

<sup>108</sup> Alvesalo & Ervasti 2006: 63-64.

<sup>109</sup> Ks. Treumer 2014/1: 17-20 ja Määttä & Voutilainen 2017: 68.

<sup>110</sup> Ks. Mäenpää 2011: 70-71 ja Koulu & Lindfors 2016: 62-65. Ks. myös Määttä & Voutilainen 2017: 99 sekä Hemmo 2006: 49.

<sup>111</sup> Esimerkiksi hankintalain HE 108/2016 vp ja HE 50/2006 vp.

<sup>112</sup> Ks. Telaranta 1990: 11-18 ja Hemmo 2006: 61-65.

<sup>113</sup> Oksanen ym. 2019: 43-45 ja Ryyänen 2016: 24-25. Urakkasopimuksia ei ole erikseen säännelty laissa vaan sopimustulkinnassa sovelletaan esimerkiksi oikeustoimilakia (228/1929) (Oksanen ym. 2019: 30-31).

sopimusehtojen mukaan. Nykyisin yleisimmin käytetyt sopimusehdot YSE 1998 (RT 16-10660) ovat Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n vahvistamat ja niissä käsitellään vaiheittain rakennusurakan keskeisimmät kohdat. YSE 1998:a käytetään useimmissa julkisissa talonrakennushankinnoissa rakennusurakkasopimuksen laatimisprosessin nopeuttamiseksi ja sopijakumppanien välisen yhteisymmärryksen helpottamiseksi.<sup>114</sup>

Yleisten sopimusehtojen tavoitteena on helpottaa urakkasopimuksen laatimista ja käytännön rakentamista huomioimalla rakentamisen tavanomaiset tilanteet ja ratkaisut. Yleisten sopimusehtojen avulla pyritään hallitsemaan rakennusurakkasopimuksen dynaamisuutta. Ne ovat painoarvoltaan merkittäviä hyvää rakennustapaa ja rakennusalan periaatteita arvioitaessa, koska ne perustuvat tuomioistuinten ja välimiesmenettelyiden hyvää rakennuttamis- ja urakointitapaa käsitteleviin ratkaisuihin<sup>115</sup>. Yleiset sopimusehdot eivät ole sellaisenaan velvoittava oikeuslähde<sup>116</sup>. Mikäli urakkasopimuksessa on viitattu yleisten sopimusehtojen soveltamiseen kyseisessä hankkeessa, tulevat ne urakkasopimuksen osaksi ja siten osapuolia velvoittaviksi<sup>117</sup>. YSE 1998:a käytetään tutkimuksessa merkittävänä suosituksen luonteisena lähteenä.

---

<sup>114</sup> Ryytänen 2016: 7, 9-12. Ks. myös ratkaisu KKO 2007:5, jossa korkein oikeus on perustellut kannanottoaan YSE 1998 -sopimusehtoihin vedoten.

<sup>115</sup> Korhonen 1990: 13-14. Yleisiä sopimusehtoja tulkittaessa on ratkaisun KKO 2014:26 mukaan ensisijainen merkitys annettava sopijapuolten tarkoitukselle ja alan vakiintuneelle soveltamiskäytännölle. Ryytänen (2016: 7, 9-11) mukaan YSE 1998:n suuri painoarvo voi hankaloittaa yleisten sopimusehtojen ja rakennusalan tapaoikeuden erottamista toisistaan.

<sup>116</sup> Rakennusurakan yleisten sopimusehtojen sitovuus on ratkaisun KKO 2007:41 mukaan sopimuksenvaraista. Ratkaisussa KKO 2007:41 alistettu sähköurakoitsija ei ollut kohdistanut pääurakoitsijalle vaatimuksiaan taloudellisessa loppuselvityksessä tai siihen mennessä, minkä perusteella pääurakoitsija katsoi alistetun sähköurakoitsijan menettäneen puhevallan vaatimustensa osalta. Pääurakoitsijan ja sivu-urakoitsijan välisessä alistamis-sopimuksessa ei ollut viittausta yleisiin sopimusehtoihin, minkä vuoksi KKO tulkitsi sähköurakoitsijan puhevallan säilyneen. KKO tulkitsi, ettei merkitystä ollut käytännöllä, jonka mukaan urakoitsijoiden vaatimukset selvitetään ennen hankkeen taloudellista loppuselvitystä. Ks. myös Helsingin HO tuomio 27.10.2017 nro 1318. Vrt. toisaalta Itä-Suomen HO tuomio 31.1.2017 nro 53.

<sup>117</sup> Ryytänen 2016: 12. Osapuolet voivat sopimusvapauden puitteissa sopia myös YSE 1998:n osittaisesta soveltamisesta. Yleisiä sopimusehtoja koskevia poikkeuksia kirjatessa on kuitenkin oltava varovainen, koska jotkin sopimusehtokohdat suojaavat enemmän tilaajaa ja toiset urakoitsijaa. Poikkeukset saattavat sen vuoksi aiheuttaa sopimusasiakirjoihin ristiriitaisuuksia ja sopijapuolten välille riitaisuuksia. (Ryytänen 2016: 7, 9-11, Oksanen ym. 2019: 50 ja Erma 1966: 52.)

Lisäksi tutkimuksessa käytetään lähdeaineistona kansallista ja kansainvälistä oikeuskirjallisuutta ja tutkimusta.

Tutkimuksessa on konkretian korostamiseksi viittauksia myös kansallisiin talonrakennusalan lehtiartikkeleihin, tilastoihin sekä yksittäisiin julkisiin talonrakennushankintoihin.

## 1.4 Tutkimuksen sijoittuminen oikeusjärjestelmässä

Oikeudellisen normiaineiston systematisoinnissa keskeinen väline on oikeudenalajaotus, minkä avulla oikeudellisen kysymyksen sijoittuminen oikeusjärjestelmässä<sup>118</sup> jäsenetään. Oikeudenalajaotukset muuttuvat ja kehittyvät oikeudellisen sääntelyn kehittymisen myötä.<sup>119</sup> Hankintasääntelyllä on yhteyksiä eri oikeudenaloihin, minkä vuoksi sen sijoittuminen oikeusjärjestelmässä voi vaihdella painotettavien tarkastelunäkökulmien mukaan<sup>120</sup>.

Eurooppa-oikeudessa julkisten hankintojen sääntely luokitellaan osaksi sisämarkkinaoikeutta, jonka tärkeä tavoite on sisämarkkinoiden toimivuuden tehostaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaisesti<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Oikeusjärjestelmä viittaa oikeustieteelliseen systeemiin, jolla oikeutta jäsenetään. Oikeusjärjestys taas tarkoittaa oikeusnormien muodostamaa kokonaisuutta. (Kaisto 2005: 360-361. Ks. myös Tuori 2004: 1196-1224.)

<sup>119</sup> Tuori 2004: 1198, 1207-1208, 1224. Ks. myös Tolonen 1991: 19-21.

<sup>120</sup> Esimerkiksi Arrowsmithin (2014: 164) mukaan hankintadirektiivin päätavoitteena on sisämarkkinoiden edistäminen (vrt. myös asia C-599/10 ELV Slovensko, kohta 25 ja Siika-virta 2015: 25). Sen sijaan Sauter (2015: 162) tulkitsee julkisten hankintojen kuuluvan kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden väliin. Ukkola (2018: 197-198) taas arvioi EU:n kilpailu-, valtiontuki- ja hankintaoikeuden soveltamistilanteiden jatkuvasti lähenevän toisiaan. Ks. myös Olykke 2011: 180-182.

<sup>121</sup> Ks. hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (1-2), asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohta 32 sekä Bovis 2005: 14-17 ja Sauter 2015: 74. EU-kynnysarvon ylittävät julkiset hankinnat ovat suoraan osa eurooppaoikeudellista sääntelyä, mutta voivat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vaikuttaa myös kansallisen tason hankintoihin (Määttä & Voutilainen 2017: 42-43). Asia C-324/98 Telaustria Verlags, kohta 60 mukaan hankintayksiköiden on yleisesti noudatettava perustamissopimuksen perustavanlaatuisia sääntöjä ja erityisesti syrjimättömyyden periaatetta. Asia C-159/11 Azienda Sanitaria Locale di Lecce, kohta 23 mukaan hankintayksikön on edellä mainittujen lisäksi huomioitava avoimuusperiaate, mikäli hankintaan sen suuruus ja täyttämisaikaa huomioitaessa liittyy selvä rajat ylittävä intressi.

Sisämarkkinapolitiikan avulla pyritään kehittämään ihmisten, tavaroiden, palveluiden ja pääoman liikkumisvapautta Euroopan unionissa.<sup>122</sup>

Julkisten hankintojen kannalta Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (SEUT) voi nostaa esiin erityisesti seuraavat artikkelit: SEUT 18 artiklan mukaisen syrjinnän kiellon; SEUT 37 artiklan mukaisen jäsenvaltioiden kaupallisten monopoliin mukautuksen niin, että tavaroiden hankinta- tai myyntiehdossa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia; SEUT 34 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä; SEUT 49 ja 56 artikkelit sijoittautumisoikeudesta sekä palveluiden vapaasta liikkuvuudesta.<sup>123</sup>

Tässä tutkimuksessa tutkimusongelman tarkasteluun liittyy kiinteästi hankintalain 2.3 §:n mukainen pk-sektorin huomioonottamistavoite, mikä perustuu Eurooppa 2020 -strategian sisämarkkinoiden kehittämistavoitteisiin<sup>124</sup>. Tämä tukee tutkimuksen sijoittumista sisämarkkinaoikeuden piiriin.

Hankintalainsäädännöllä ja siihen liittyvillä oikeudellisilla kysymyksillä on yhteyksiä myös kilpailuoikeuteen, koska julkisen ja yksityisen toiminnan välisten rajojen hämärtyminen<sup>125</sup> on laajentanut myös kilpailuoikeuden suppeaa merkitystä kilpailunrajoituksia koskevana lainsäädäntönä. Kilpailuoikeuden voi *laajassa merkityksessä* arvioida tutkivan kilpailunrajoituksia koskevan lainsäädännön

---

<sup>122</sup> Ks. SEUT 26-66 artikkelit sekä sisämarkkinoiden lähentämistoimi SEUT 114 artikla. Ks. myös Sauter 2015: 71-74 ja Davies 2013: 113-114.

<sup>123</sup> Vrt. Raitio 2013: 713-715. Arrowsmith (2014: 156) korostaa SEUT 34 artiklan merkitystä julkisissa hankinnoissa. Pedersenin (2017: 22) mukaan julkisten hankintojen kannalta merkittävimpiä ovat SEUT 34, 49 ja 56 artikkelit.

<sup>124</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (2), Eurooppa 2020 -strategia: 13-18, 21-24 ja HE 108/2016 vp: 11-13. Julkisten hankintojen rooli on keskeinen Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisessa (Eurooppa 2020 -strategia: 18 ja Bovis 2012: 499).

<sup>125</sup> Ks. Tuori 2000: 11 ja Kuoppamäki 2018: 1-2 sekä julkisten toimintojen yksityistämisestä ja yhtiöittämisestä tutkimuksen luku 4.1.

lisäksi valtiontukia<sup>126</sup>, julkisia hankintoja ja yritysten alallepääsyä koskevia säännöksiä.<sup>127</sup>

Hankintalainsäädännön kilpailutusmekanismit ovat riippuvaisia olemassa olevasta kilpailusta ja markkinoista, mitkä kilpailuoikeuden avulla pyritään saamaan aikaan. Hankintalain tarkoitus on ennen kaikkea hyödyntää olemassa olevia markkinoita, kun taas kilpailuoikeus pyrkii hankintalakiä aktiivisemmin poistamaan ja ennaltaehkäisemään markkinoiden vääristymiä sekä mahdollistamaan toimivan, tehokkaan ja tosiasiallisen kilpailun markkinoilla.<sup>128</sup> Kilpailuoikeutta tarvitaan suojelemaan ja ylläpitämään avointen markkinoiden terveyttä ja tehokkuutta sekä yritysten innovatiivisuutta<sup>129</sup>.

Tutkimusongelman mukaisesti keskisuuren yrityksen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksia tarkasteltaessa tutkimuskohteina ovat myös talonrakennusalan kilpailu ja markkinat. Tutkimuksella on siten yhtymäkohtia myös kilpailuoikeuteen. Tutkimuksessa kilpailuoikeutta tarkastellaan sisämarkkinapainotus huomioiden kilpailuoikeuden laajassa merkityksessä, jolloin myös hankintalaki arvioidaan kilpailuoikeuden piiriin kuuluvaksi.

---

<sup>126</sup> Sauterin (2015: 162) mukaan valtiontukisääntely sijoittuu hankintalain tavoin kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden väliin ja sen tarkoituksena on torjua yksittäisten yritysten epäoikeudenmukaista suosimista markkinoilla. Ks. myös Vesterdorf & Nielsen 2008: 5 sekä Ukkola 2018: 228.

<sup>127</sup> Kuoppamäki 2018: 1-2, Kaarresalo 2007: 11 ja Sauter 2015: 162. Myös Aineen (2001: 286) mukaan kilpailuoikeudellista sääntelyä tarkasteltaessa on mieltettävä, että kilpailuoikeudella on laajempia yhteyksiä eri oikeudenaloille. Aiemmin hankintalakiä ei luettu kuuluvaksi kilpailuoikeuden piiriin, koska kilpailuoikeudella ei katsottu puuttuttavan julkisen vallan käyttöön, vaan sen tarkoituksena pidettiin lähinnä yritysten välisiin kilpailunrajoi- tuksiin puuttumista tai vilpillisen kilpailun kitkemistä (Kuoppamäki 2018: 1-2). Ks. myös Olykke 2011: 180-182.

<sup>128</sup> Ukkola 2015: 169-170. Ks. myös Sanchéz Graells 2011: 47-52 ja Halonen 2015: 8.

<sup>129</sup> Ks. HE 68/2018 vp: 5. Kilpailu lisää innovaatioita ja yhteiskunnan hyvinvointia. Yritykset kuitenkin pyrkivät suojautumaan kilpailulta, mikä aiheuttaa tarvetta kilpailun ulkopuoliselle sääntelylle. Kilpailu markkinoilla muuttuu ja kehittyy nopeasti, minkä vuoksi lainsäädännöltä ja kilpailupolitiikalta vaaditaan nopeaa reagoitokykyä. (Kanniainen 2001: 2-5.) Toisaalta kilpailupolitiikassa pitäisi huomioida myös sen vaikutukset yritysten toimintaan esimerkiksi innovaatioihin liittyvän innokkuuden osalta: Yritykset voivat pienentää tuotekehityshankkeitaan, mikäli kokevat viranomaisen puuttumisen lopputuotteen hinnoitteluun, markkina-alueeseen tai muihin seikkoihin yritykselle epäkannustavaksi. (Mustonen 2001: 281, 292-293.) Ks. myös Pöyhösen (nyk. Karhu 2003: 20-21, 82-84) havainto yhteiskunnan ja oikeuden markkinaistumisesta sekä toimivien markkinoiden asemasta kirjoittamattomana perusoikeutena. Ks. myös Aine 2001: 268-269.



Lisäksi hankintalainsäädännöllä ja siihen liittyvillä oikeudellisilla kysymyksillä on yhteyksiä sekä julkis- että yksityisoikeuden alaan. Näiden välinen raja on *Tuorin* mukaan hämärtnyt yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehityksen myötä<sup>130</sup>. Varsinainen hankintamenettely kuuluu julkisoikeuden alaan: eurooppalaiseen ja kansalliseen hallinto-oikeuteen. Hankintamenettelyn jälkeinen sopimisvaihe taas kuuluu lähtökohtaisesti yksityisoikeuden alaan: sopimusoikeuteen. Toisaalta yksityisoikeudelliset piirteet eivät poissulje julkisen hankinnan liityntää julkisen hallintotehtävän hoitamiseen<sup>131</sup>, minkä vuoksi julkisen hankinnan sopimisvaiheessa voi olla myös julkisoikeuden alaan liittyviä yhteyksiä<sup>132</sup>. Hankintalainsäädännön voi tulkita kuuluvan myös osaksi finanssioikeutta, mikäli huomioidaan hankintalainsäädännön merkitys julkisten varojen käytössä.<sup>133</sup>

Tutkimuksella on siten yhtymäkohtia julkisen vallan ja julkisten varojen käytön tarkastelun vuoksi myös hallinto- ja finanssioikeuksiin sekä julkisen hankinnan sopimisvaiheen tarkastelun vuoksi sopimusoikeuteen.

## 1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on tutkimusongelman mukaisesti selvittää: *Mitkä kohdat julkisissa talonrakennushankinnoissa ovat keskisuuren yrityksen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksien kannalta keskeisiä?* Tutkimusongelmaa täydennetään sen yhteydessä esitettyjen alakysymysten<sup>134</sup> avulla.

Luvussa yksi JOHDANTO kuvataan tutkimuskohde, määritellään tutkimusongelma sekä keskeiset käsitteet, esitetään tutkimuksen toteutustapa sekä asemoidaan tutkimus suhteessa oikeudelliseen kenttään. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti aiempaa hankintalain ja talonrakennusalan tutkimusta sekä tutkimuksessa käytettävää lähdeaineistoa.

---

<sup>130</sup> Tuori 2000: 11.

<sup>131</sup> Vrt. Määttä & Voutilainen 2017: 303.

<sup>132</sup> Esimerkiksi Kuusikon (2017: 4-5) mukaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä koulutukseen liittyviä palveluhankintoja koskevat sopimukset ovat luonteeltaan hallinto-sopimuksia.

<sup>133</sup> Ks. Määttä & Voutilainen 2017: 59-60. Ks. myös Nenonen 2014: 64.

<sup>134</sup> Ks. tutkimuksen luku 1.2.1.

Luvussa kaksi HANKINTASÄÄNTELYN TULKINTAKEHYS jäsennetään hankintasääntelyn tulkintakehystä sekä hankintayksikön harkintavaltaa julkisissa hankinnoissa. Lukua hyödynnetään tutkimuksen myöhemmissä luvuissa.

Luvussa kolme KESKISUUREN TOIMIJAN PÄÄURAKOINTIHERKKYYDEN KARTOITTAMINEN kartoitetaan tutkimusongelman mukaisia herkkiä kohtia. Tutkimusongelman kannalta keskeisimpiä herkkiä kohtia eli *hankinnassa sovellettavaa urakkamuotoa, tarjoajalle asetettavia vaatimuksia ja sopimisvaiheen epävarmuuksista pääurakoitsijalle aiheutuvia riskejä* jäsennetään tarkemmin tutkimuksen luvuissa viisi, kuusi ja seitsemän.

Luvussa neljä KESKISUURI TOIMIJA TALONRAKENNUSALAN KILPAILUSSA jäsennetään keskiuuren toimijan näkökulmasta talonrakennusalan kilpailua tarkastelemalla kilpailun kohteena olevia hankintoja ja toimialan kilpailuasetelmaa. Luvussa tarkastellaan myös asiantuntijoiden roolia julkisissa talonrakennushankinnoissa sekä näiden mahdollista vaikutusta hankintayksikön harkintavallan käyttöön.

Luvussa viisi HANKINNASSA SOVELLETTAVA URAKKAMUOTO JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS käsitellään tutkimusongelman mukaisesti pääurakointiherkkyyttä luvussa kolme tunnistetussa herkässä kohdassa eli hankinnassa sovellettavassa urakkamuodossa. Luvussa tarkastellaan talonrakennusalan perinteisiä ja moderneja urakkamuotoja, niissä sovellettavia hankintamenettelyitä sekä erityisesti modernien urakkamuotojen mahdollisia vaikutuksia keskiuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyyteen. Moderneista urakkamuodoista tutkimuksessa käsitellään erityisesti elinkaarimallia ja allianssimallia, koska näissä malleissa talonrakennushankinta poikkeaa huomattavasti perinteisen urakkamuodon mukaisesta talonrakennushankinnasta ja varsinkin allianssimallissa yhteisvastuumuotoisuus on viety pidemmälle kuin muissa talonrakennusalan urakkamuodoissa<sup>135</sup>.

Luvussa kuusi TARJOAJALLE ASETETTAVAT VAATIMUKSET JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS käsitellään tutkimusongelman mukaisesti pääurakointiherkkyyttä luvussa kolme tunnistetuissa tarjoajalle asetettavissa vaatimuksissa. Luvussa käsitellään tarjoajalle asetettuja soveltuvuusvaatimuksia sekä niiden mahdollista vaikutusta tarjoajajoukon muodostumiseen ja keskiuurten toimijoiden pääurakointiherkkyyteen. Soveltuvuusvaatimuksia tarkastellaan erityisesti työnjohdolle asetettujen pätevyys- ja kokemusvaatimusten osalta, koska niillä on keskeinen rooli talonrakennushankinnoissa. Luvussa tarkastellaan lisäksi

---

<sup>135</sup> Ks. Mosey 2019: 26-28. Ks. tutkimuksen luku 5.

talonrakennusalan vakuusvaatimuksia, koska myös ne voivat vaikuttaa tarjoajajoukon muodostumiseen ja keskisuurten toimijoiden pääurakointiherkkyyteen.

Luvussa seitsemän SOPIMISVAIHEEN EPÄVARMUUDET JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS käsitellään tutkimusongelman mukaisesti pääurakointiherkkyyttä luvussa kolme tunnistetuissa sopimisvaiheen epävarmuuksista pääurakoitsijalle aiheutuissa riskeissä. Luvussa käsitellään julkisen hankinnan muutosten sallittavuutta sekä tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinnallisuuksien jäsentämistä, koska näillä voi olla yhteys tarjoajan toteutusvaiheessa kokemaan epävarmuuteen ja tämän myötä keskisuurten toimijoiden pääurakointiherkkyyteen.

KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET esitetään tutkimuksen kahdeksannessa luvussa.

## 2 HANKINTASÄÄNTELYN TULKINTAKEHYS

### 2.1 Hankintasääntelyn dynaamisuus

Keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyyden tunnistamisen ja tarkastelemisen mahdollistamiseksi hankintalain edellyttämällä tavalla on ensin jäsennettävä hankintasääntelyn tulkintakehystä. Hankintasääntelyssä painoarvoa annetaan aukottomuuden sijaan yhä enemmän tapauskohtaiselle harkinnalle<sup>136</sup>, minkä vuoksi tulkintakehyksessä on otettava normien lisäksi huomioon hankintasääntelyn periaatteet ja tavoitteet<sup>137</sup>.

#### *Periaatteet*

Oikeusperiaatteet kuvaavat yhteisönsä arvoja ja toimivat vastareaktioina mielivaltaisille ja harkinnanvaraisille käytännöille<sup>138</sup>. Niiden tarkoituksena on täydentää lainsäädäntöä ja sen tulkintaa tuomalla esiin oikeuteen sisältyviä tavoitteita ja arvoja<sup>139</sup>. *Aine* kuvaa oikeusperiaatteiden roolia oikeudelliseksi kehikoksi, jonka avulla tarkastelukohteiden keskinäisiä suhteita voidaan arvioida<sup>140</sup>.

Hankintalain tulkintaa ohjaavia oikeusperiaatteita ovat hankintadirektiivin 18 artiklassa luetellut, Euroopan unionin perustamissopimuksen mukaiset

---

<sup>136</sup> Ks. HE 108/2016 vp: 15-16, 36-37, de Mars 2013: 233-234, Brown 2010: 170-171, Eskola ym. 2017: 36-38 ja Aarnio 2011: 82-84. Vrt. Pöyhönen (nyk. Karhu) 2003: 194-196.

<sup>137</sup> Ks. staattisesta ja dynaamisesta oikeudellisesta systematiikasta Siltala 2003: 368-369.

<sup>138</sup> Kekkonen 2002: 132. Dworkinin (1986: 208-215) mukaan oikeusperiaatteet kietoutuvat yhteen yhteisön arvojen kanssa ja saavat tämän vuoksi yhteisön sisällä hyväksynnän sekä institutionaalisen tuen. Ks. myös Aarnio 2006: 55 ja Ojanen 2016: 40. Mielivallan välttämiseksi ratkaisun tulee olla ennakoitavissa ja laillinen eli perustuttava voimassa oleviin oikeuslähteisiin. Lisäksi ratkaisun tulee olla yhteiskunnan moraalin ja arvojen mukainen eli materiaalisesti hyväksyttävissä. (Aarnio 2011: 49-51.) Ks. myös MacCormick 1999: 1441 ja Tolonen 1991: 22.

<sup>139</sup> Ks. Aarnion (2006: 112) vertaus oikeusperiaatteista sateenvarjona sääntöjen yllä. Vrt. Pekkala & Pohjosen (2010: 29) mukaan hankintadirektiivi muodostaa sateenvarjon sellaisten tarjoajien ylle, joiden markkinoilla toimimista heikentää hankintayksiköiden epäterveestä suosinnasta johtuva ”sade”. Ks. myös Dworkin (1986: 410-413), jonka mukaan jokaiseen yksittäiseen oikeusongelmaan on löydettävissä vastaus periaatteista, vaikka sääntöjen järjestelmä on aukollinen (vrt. Dworkinin Hercules-tuomari).

<sup>140</sup> *Aine* 2011: 20-21. Ks. myös Aarnio 2011: 82-84, 92-93, Siltala 2001: 117-119 ja Ukkola 2018: 49-50.

ylikansalliset<sup>141</sup>, WTO:n peruseriaatteita mukailevat oikeuseriaatteet, kuten vapaan liikkuvuuden periaate, syrjimättömyyden periaate ja kilpailun vääristämiskiello sekä niiden tulkinta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Hankintadirektiivin 18 artiklan mukaan hankintakilpailussa on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä noudatettava avointa ja oikeasuhteista toimintatapaa. Hankintaa suunniteltaessa ei saa pyrkiä kilpailun keinotekoiseen kaaventamiseen suosimalla aiheettomasti tiettyjä talouden toimijoita tai saattamalla tietyt talouden toimijat epäedulliseen asemaan.<sup>142</sup>

Hankintadirektiivin 18 artiklan mukaiset hankintaperiaatteet - syrjimättömyys, yhdenvertaisuus, avoimuus ja suhteellisuus - on kirjattu hankintalain (1397/2016) 3 §:ään<sup>143</sup>. Hankintaperiaatteita tulee noudattaa kaikissa hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa sekä kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. EU-tuomioistuin on linjannut, että hankintaperiaatteita tulee noudattaa myös hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa<sup>144</sup>.

Hankintaperiaatteiden lisäksi julkisiin hankintoihin sovelletaan unionin yleisiä oikeuseriaatteita. Yleiset oikeuseriaatteet<sup>145</sup> ovat osa EU:n primääristä oikeutta,

<sup>141</sup> Ylikansalliset oikeuseriaatteet ovat primäärisiä suhteessa jäsenmaiden lakeihin, minkä vuoksi niitä tulee soveltaa jokaisessa jäsenmaassa sellaisenaan (Raitio 2017: 27-31). Ks. myös Olykke 2011: 179-180.

<sup>142</sup> Hankintadirektiivin 18 artiklaa ovat tarkastelleet tarkemmin Davies 2013: 62-64, Morrettini 2011: 191-192, Caranta 2012: 37 ja Ukkola 2018: 67-68, 71-72. Ks. myös Pekkala ym. 2019: 25, 39-40, Ojanen 2016: 40 ja Raitio 2017: 51.

<sup>143</sup> Hankintalain 3.1 §:n mukaan *Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen*. Hankintalain 3.2 §:n mukaan, *jos tarjouskilpailun ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön organisaatioon kuuluva yksikkö, hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia*.

<sup>144</sup> Ks. esimerkiksi asia C-573/07 Sea Srl, kohdat 38-39, asia C-324/98 Telaustria, kohta 60 ja asia C-59/00 Vestergaard, kohta 20. Myös hankintalain 2.3 §:ssä suositellaan huomioimaan kansallisen kynnyksarvon alittavien hankintojen osalta hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys. Ks. myös HE 108/2016 vp: 37, 115. Ks. myös Nenonen 2014: 210, Nenonen 1/2009: 83-111 sekä Arrowsmith 2018: 932-937, Arrowsmith 2014: 264-267 ja Bovis 2007: 70-71.

<sup>145</sup> Yleiset oikeuseriaatteet muotoutuvat ja vakiintuvat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Mäenpää jakaa yleiset oikeuseriaatteet materiaalisiin, prosessuaalisiin, toimivallanjakoa koskeviin periaatteisiin sekä tulkintaperiaatteisiin. Esimerkiksi materiaalisiksi oikeuseriaatteiksi Mäenpää määrittelee laillisuus-, suhteellisuus-, oikeusvarmuus-, luottamuksensuoja-, yhdenvertaisuus- sekä hyvän hallinnon periaatteet. (Mäenpää 2011: 244-247.) Ks. myös Kuusikko 2017: 36-40.

minkä vuoksi niitä tulee soveltaa myös EU:n sekundäärioikeudessa sekä EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa kansallisessa oikeudessa. Yleiset oikeusperiaatteet ovat tärkeitä EU-oikeuden legitimitetin lisäämisessä, aukkokohtien täydentämisessä ja tulkinnassa sekä integraation hyväksyttävyyden edistämässä jäsenvaltiossa. EU-oikeuden tulkinta ei saa olla ristiriidassa yleisten oikeusperiaatteiden kanssa.<sup>146</sup>

Yleisillä oikeusperiaatteilla suojataan yksityistä tahoa hallintovallan väärinkäyttöä vastaan<sup>147</sup>. Osa julkisissa hankinnoissa sovellettavista yleisistä oikeusperiaatteista, kuten harkintavallan väärinkäytön kieltö sekä legaliteetti-, luottamuksensuoja- ja objektiviteettiperiaatteet, on johdettu suoraan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä eikä niitä ole erikseen kirjattu hankintasääntelyyn<sup>148</sup>.

Hankintaperiaatteita täydentävät<sup>149</sup> myös hallintolain (434/2003) 6 §:ssä luetellut hallinnon oikeusperiaatteet, jotka tulevat sovellettaviksi sellaisissa julkisissa hankinnoissa, joiden osapuolena on hallintolain 2-5 §:n mukaiseen soveltamisalaan kuuluva viranomainen tai muu toimija. Hallintolain 6 §:n mukaisia oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiivisuus-,

---

<sup>146</sup> Ks. asia 230/78 Eridania, kohta 31 ja asia C-347/06 Brescia, kohta 65. Ks. myös Craig 2013: 155-160, Davies 2013: 63-64, Ojanen 2016: 40 ja Raitio 2017: 51. Euroopan unioniin liittymisen myötä oikeusperiaatteiden merkitys myös kansallisen tason laintulkinnassa on vahvistunut Suomessa (Streng 2018: 43). Ks. myös Mäenpää 2011: 257.

<sup>147</sup> Craig 2013: 163-164 ja Raitio 2017: 53. Mäenpää (2011: 244) arvioi materiaalistien oikeusperiaatteiden olevan EU-oikeuden soveltamisessa tärkeitä esimerkiksi viranomaistoiminnan sisällön ja hallinnollisen harkintavallan rajojen kannalta.

<sup>148</sup> Ks. esimerkiksi Arrowsmith 2018: 933, Ukkola 2018: 42 ja Kalima ym. 2007: 34-35. Siikavirta (2015: 95-96) lisää hankintalakiin kirjattuihin, pääosin EU:n sisämarkkinoiden toimintaa turvaaviin periaatteisiin ennakoitavuuden vaatimukset, asiakirjojen vastavuoroisen tunnustamisen ja hankintapäätöksen laillisuuden tarkastamisen. Myös Sauter (2015: 166-167), Falk (2011: 66) ja Pedersen (2011: 35-36) huomioivat hankintaperiaatteisiin vastavuoroisen tunnustamisen. Ks. myös Davies 2013: 62-64 ja Mäenpää 2011: 54.

<sup>149</sup> Oikeusperiaatteen mainitsemattomuus hankintalaissa voi tulla merkitykselliseksi oikeussuojan hakemisen ja saamisen kannalta: Markkinaoikeus käsittelee hankintalain piiriin kuuluvia asioita, minkä vuoksi hankintalaissa luettelemattomat oikeusperiaatteet kuulunevat oikeusturvansa osalta yleisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. (Kalima ym. 2007: 34-35. Ks. myös Kuusikko (2017), joka kirjoittaa hallintolaista markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä.) Ks. julkisten hankintojen oikeussuojakeinoista (hankintaoikaisu, valitus markkinaoikeudelle ja vahingonkorvauskanne käräjäoikeudelle) tarkemmin hankintalain 16 luku. Oikeussuojakeinojen määräaika on 14 vuorokautta hankintapäätöksen tiedoksi antamisesta. (Ks. myös Pekkala & Pohjonen 2010: 525-531, 551-568.)

suhteellisuus- sekä luottamuksensuojan periaate<sup>150</sup>. Myös julkisuuslain (621/1999) 1 §:n mukainen julkisuusperiaate täydentää hankintalain 3 §:n mukaisia periaatteita esimerkiksi avoimuuden osalta.

### *Tavoitteet*

Laintulkinnassa tulee aina huomioida sen ennakoitavissa olevat yhteiskunnalliset vaikutukset<sup>151</sup> sekä sääntelyn yhteys sen yhteiskunnalliseen taustaan, arvoihin ja tavoiteperustaan<sup>152</sup>.

Hankintadirektiivin keskeisenä tavoitteena on tehostaa EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta, syrjimättömyyttä ja läpinäkyvyyttä sekä estää kansallisten tai paikallisten yritysten suosiminen julkisissa hankinnoissa<sup>153</sup>. Lisäksi vuoden 2014 hankintadirektiivi uudistuksessa tavoiteltiin Eurooppa 2020 -strategian sisämarkkinoiden kehittämistavoitteisiin pohjautuen 1) hankintamenettelyn yksinkertaistamista ja joustavoittamista, 2) ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamista, 3) pk-sektorin markkinoille pääsyn parantamista, 4) asianmukaisten menettelyjen varmistamista julkisissa hankinnoissa ja 5) julkisten hankintojen valvonnan ja hallinnoinnin tehostamista<sup>154</sup>.

Hankintadirektiivin keskeiset tavoitteet on kirjattu hankintalain (1397/2016) 2 §:ään. Lakiin kirjatuilla tarkoituksella ja tavoitesäännöksillä kuvataan *Määttän* mukaan lain säätämisen taustalla vaikuttavia poliittisia tavoitteita sekä kehityksen

---

<sup>150</sup> Määttä & Voutilainen 2017: 114-119. Myös Siikavirta (2015: 97) toteaa, että yleisiä hallintoasioita vastaavia menettelytapoja on noudatettava julkisissa hankinnoissa, mikäli hankintalaissa ei ole niiden osalta säännöksiä.

<sup>151</sup> Siltala 2001: 110-111, 119-120 ja Siltala 2003: 330-331.

<sup>152</sup> Aine 2011: 12-14, 17-18. Ks. myös Aarnio (1989: 304), jonka mukaan lainoppi antaa oikeusnormien kanssa vastauksen yhteiskunnasta nouseviin ongelmiin.

<sup>153</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (1-2). Ks. myös Arrowsmith 2014: 164-174 ja Pekkala ym. 2017: 40. Bovisin (2005: 32) mukaan sääntelemättömiä julkisia hankintoja on pidetty EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden yhtenä viimeisenä esteenä. Vrt. myös Bishop & Walker 2010: 5.

<sup>154</sup> Ks. Euroopan komissio 2011: 8-14, Eurooppa 2020 -strategia: 13-18, 21-24 ja HE 108/2016 vp: 11-13 sekä hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (1-2), Euroopan parlamentin mietintö (2009/2175(INI)): 10-11, 23, 26 ja Vihreä kirja 2011: 28 ja HE 108/2016 vp: 11-13, 17-18. Julkisten hankintojen rooli on keskeinen Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisessa (Eurooppa 2020 -strategia: 18 ja Bovis 2012: 499).

suuntaa<sup>155</sup>. Hankintalain 2 §:ään kirjatut tavoitteet on esitetty oheisessa kuviossa (kuvio 1).

<p><b>Tavoitteet (Hankintalaki (1397/2016) 2 §):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tehostaa julkisten varojen käyttöä</li> <li>- Edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä</li> <li>- Turvata tasapuoliset tarjoamismahdollisuudet</li> <li>- Hankintojen taloudellinen, laadukas ja suunnitelmallinen toteutus</li> <li>- Tehokas kilpailuttaminen</li> <li>- Ympäristö- ja sosiaalinen näkökohtien huomioon ottaminen</li> <li>- Hankintayksiköiden yhteistyömahdollisuuksien hyödyntäminen</li> <li>- Tarkoituksenmukaiset hankintakokonaisuudet</li> <li>- Pk-sektorin huomioon ottaminen</li> <li>- Riittävä avoimuus ja syrjimättömyys pientankinnoissa</li> </ul>
--

### **Kuvio 1.** Hankintalain tavoitteet

Hankintalain 2 §:ään kirjatut tavoitteet eivät ole sanktion uhalla velvoittavia vaan pikemminkin hankintalain tulkinnan välineitä. Hankintalain 3 §:n periaatteiden voi arvioida olevan luonteeltaan laintulkinnassa hankintalain 2 §:n tavoitteita keskeisempiä.<sup>156</sup>

*Määttä* kritisoi hankintalain 2 §:n kaltaisten tavoitesäännöksiä kirjaamista lakiin, koska niiden heikompi velvoittavuus saattaa hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Lisäksi niiden joustava ja yleisluonteinen muoto, mahdollinen monitavoitteinen sisältö sekä mahdolliset keskinäiset päällekkäisyydet tai ristiriitaisuudet voivat vaikeuttaa niiden hyödyntämistä lain tulkinnassa. Tämä voi heikentää lainsäädännön ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä.<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Määttä 2021: 3. Vrt. myös Mäenpää 2011: 245. Määtän (2021: 9-10) mukaan tavoite- ja tarkoitussäännöillä voidaan kuvata esimerkiksi lain taustalla olevan EU-säätelyn suhdetta lakiin.

<sup>156</sup> Eskola ym. 2017: 24, 33-34. Ks. myös Ukkola 2018: 49-50. Eskolan (2017: 33) mukaan ratkaisu hankintalain soveltamista vaativiin tulkintoihin löytyy arvioimalla tapausta ensiksi hankintalain tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta ja toiseksi hankintalain periaatteiden pohjalta, mikä ohjaa lainkäyttäjän oikeaan ratkaisuun. Tarkastelussa tulee huomioida tapauskohtaiset erityispiirteet (Mäenpää 2011: 38. Vrt. Pöyhönen (nyk. Karhu) 2003: 194-196). Ukkolan (2018: 50) mukaan hankintalain periaatteet asettavat rajat käytännön perusteluille ja harkinnalle.

<sup>157</sup> Määttä 2021: 3,6, 9-12. Määttä kritisoi myös hankintalain 1.1 §:n kirjoitusasua, koska se voi antaa harhaanjohtavan mielikuvan siitä, että tarkoitussäännöksellä olisi itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Määtän mukaan tarkoitussäännökset tulisi kirjoittaa muotoon ”Tämän lain tarkoituksena on...” tai ”Tämän lain tavoitteena on...”. (Määttä 2021: 13.) Ks. myös esimerkiksi tutkimuksen luku 2.5. Ks. myös Flynn 2018: 440.



Toisaalta tällaiset lakiin kirjatut tavoitesäännökset voivat suunnata lain tulkintaa yksityiskohtaista sääntelyä joustavammin lain yhteiskunnallisen arvo- ja tavoiteperustan mukaisemmaksi. Tavoitesäännösten korvaaminen yksityiskohtaisella sääntelyllä saattaisi jäykistää lain sovellettavuutta. Julkisissa hankinnoissa tämä saattaisi heikentää hankintamenettelyn sujuvuutta.<sup>158</sup>

Lisäksi tavoitteiden kirjaaminen lakiin tekee niistä oikeuslähdeopillisesti vahvasti velvoittavan oikeuslähteen. Mikäli tavoitteet olisi kirjattu vain lain esitöihin, heikentyisi niiden oikeuslähdeopillinen painoarvo, minkä vuoksi niiden tosiasiallinen tavoittelu voisi heikentyä lakia sovellettaessa.<sup>159</sup>

Suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava *tarkoin* lakia<sup>160</sup>. Hankintalainsäädäntö sääntelee julkisen vallan käyttöä julkisissa hankinnoissa, minkä vuoksi lain kohteena on pitkälti hankintayksikön julkinen toiminta<sup>161</sup>. Tämän mukaisesti hankintayksikön on otettava julkisia hankintoja koskevassa toiminnassaan huomioon hankintalain 2 §:ään kirjatut tavoitteet.

Hankintalainsäädännön kaltaisissa yhteiskuntapoliittisia tavoitteita toteuttavissa laeissa tavoitteiden kirjaaminen lakiin on siten keskeistä niiden tavoittelun tosiasialliseksi varmistamiseksi julkisessa toiminnassa.

### *Tulkintakehys*

Oikeudellinen systematisointi määrittää sen kehyksen<sup>162</sup>, minkä sisällä oikeudellinen tulkinta toteutetaan. Virallislähteiden lisäksi hankintalain 2 §:n tavoitteet ja

---

<sup>158</sup> Vrt. HE 108/2016 vp: 15-16, 36-37 sekä Arrowsmith 2014: 203-235, Treumer 2014/1: 9-11 ja Kalima ym. 2007: 2-5.

<sup>159</sup> Vrt. Aarnio 2011: 68-71. Vrt. Määttä 2021: 17.

<sup>160</sup> Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste, joten viranomaisilla ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä (HE 1/1998 vp: 74).

<sup>161</sup> Hankintasopimusta pidetään usein yksityisoikeudellisena sopimuksena, minkä vuoksi sen tekemistä ei pidetä julkisen vallan käyttönä (ks. Siikavirta 2015: 97, Määttä & Voutilainen 2017: 44 ja Halonen 2015: 158-162. Vrt. toisaalta Kuusikko 2017: 5). Määttä & Voutilaisen (2017: 303) mukaan yksityisoikeudelliset piirteet eivät kuitenkaan poissulje hankintatoiminnan järjestämisen ja kilpailuttamisvelvollisuuden toteuttamisen liityntää julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

<sup>162</sup> Ks. Aine 2011: 20-21, Siltala 2003: 328 ja Aarnio 1989: 288.

hankintalain 3 §:n periaatteet, EU:n yleiset oikeusperiaatteet sekä hallintolain (434/2003) 6 §:ssä luetellut hallinnon oikeusperiaatteet muodostavat oikeudellisen tulkintakehyksen, minkä avulla hankintasääntelyä voidaan tapauskohtaisesti systematisoida, tulkita ja punnita<sup>163</sup>.

## 2.2 Hankintayksikön harkintavalta

Hankintalainsäädäntöön on julkisten hankintojen sujuvan toteuttamisen turvaamiseksi jätetty mahdollisuuksia tapauskohtaiselle, oikeusperiaatteiden mukaiselle harkinnalle<sup>164</sup>.

Hankintalain 1 §:n mukaisesti sen tarkoitus on säännellä julkisten hankintojen kilpailuttamista, ei hankinnan sisältöä tai tarkoituksenmukaisuutta. Hankintalaissa sekä muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten, hankintalain 2-3 §:n mukaisten tavoitteiden ja periaatteiden sekä oman hankintastrategiansa<sup>165</sup> rajoissa hankintayksiköllä on määräysvalta, mitä hankitaan ja minkälaiseksi yksittäinen hankinta muodostuu<sup>166</sup>. Tätä voidaan kutsua hankintayksikön *harkintavallaksi*.

Viranomaisen harkintavalta voi olla säännöksessä viranomaiselle jätettyä harkintavaltaa tai säännöstä koskevaa oikeudellista tulkintaa. Viranomaisen valitsee harkintavaltaa käyttäessään tavoitetta parhaiten toteuttavan, lainmukaisen vaihtoehdon. Viranomaisen harkintavallan käyttöä

---

<sup>163</sup> Vrt. Siltala 2003: 517-519 ja Aine 2011: 20-32. Systematisoinnin ja tulkinnan välillä on vuorovaikutussuhde (Aarnio 1989: 301 ja Aine 2011: 12), joka voi muodostaa hermeneuttisen kehän (Ks. Haaparanta & Niiniluoto 2016: 110-112 sekä Annola 2005: 35).

<sup>164</sup> Ks. HE 108/2016 vp: 15-16, 36-37, Arrowsmith 2014: 203-235 ja Treumer 2014/1: 9-11. Ks. myös de Mars 2013: 233-234, Brown 2010: 170-171 ja Pöyhönen (nyk. Karhu) 2003: 189, 194-196.

<sup>165</sup> Hankintalain 2.2 §:n suunnitelmallisuuden tavoitteen toteuttamiseksi hankintayksikön tulee noudattaa hankinnoissaan laatimaansa pitkän aikavälin hankintastrategiaa tai -suunnitelmaa (Pekkala & Pohjonen 2010: 45-46).

<sup>166</sup> HE 108/2016 vp: 70-73, TaVM 26/2006 vp: 5 ja TaVm 31/2016 vp: 6. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 28-29, Falk 2011: 65 ja Määttä & Voutilainen 2017: 181-182.

määrittävät keskeisesti EU-oikeus ja kansallinen hallinto-oikeus<sup>167</sup>. Harkintavallan käyttö on sopeutettava EU-oikeuteen.<sup>168</sup>

Julkisiin hankintoihin liittyvässä harkintavallassa näkyy *Siikavirran* mukaan julkisen vallan koskemattomuutta suojaava periaate, jonka perusteella julkinen valta saa itsenäisesti päättää, mitä se hankkii yksityisiltä markkinoilta. Julkisen vallan koskemattomuus mahdollistaa julkisen hankinnan yksityiskohtaisen määrittelyn sekä erilaisten poliittisten tavoitteiden, kuten ympäristötavoitteiden, toteuttamisen julkisten hankintojen yhteydessä.<sup>169</sup> Julkisen vallan koskemattomuutta suojaavan periaatteen mukaisesti hankintayksikön harkintavalta hankinnan kohteen, sen tarkoituksenmukaisuuden ja laatu- ja laatunäkökohtien osalta on laaja<sup>170</sup>.

Hankintayksikkö käyttää harkintavaltaa talonrakennushankinnoissa sekä kilpailuttamis- että sopimisvaiheessa:

*Kilpailuttamisvaiheessa* hankintayksikkö käyttää harkintavaltaa esimerkiksi urakkamuodon<sup>171</sup>, hankkeen ajoituksen<sup>172</sup> ja teknisten ratkaisujen

---

<sup>167</sup> Oikeuskäytännössä muotoutuneita, viranomaisen harkintavallalle suuntaa antavia lähtökohtia ovat esimerkiksi syrjäntäkielto, yleisen edun toteuttaminen, tehokkuus- ja suhteellisuusvaatimukset (Mäenpää 2011: 110-111). Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat vakiintuneesti hallintolain 6 §:n mukaiset yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet kuten yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuksen-suojaperiaatteet sekä perus- ja ihmisoikeudet (Husa & Pohjolainen 2014: 231-233).

<sup>168</sup> Mäenpää 2011: 110-113. Ks. myös asia C-243/01 Gambelli, kohdat 64-65 sekä asia C-72/95 Kraaijeveld, kohdat 59-61. Tuomioistuin voi tarvittaessa tulkintatilanteissa arvioida, mikä tulkintavaihtoehdoista on säännösten mukaisin (ks. Nenonen 2013: 110-111).

<sup>169</sup> Siikavirta 2015: 98-99.

<sup>170</sup> HE 108/2016 vp: 173, 191, 202. Ks. HaVL 44/2016 vp: 6. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä hankintayksikön harkintavaltaa hankinnan kohteen, sen tarkoituksenmukaisuuden sekä laatu- ja laatunäkökohtien huomioimisen osalta, koska eri hankinnoissa laatua koskeva sisältö ja mahdolliset vertailuperusteet ovat erilaisia (HaVL 44/2016 vp: 6). Ks. esimerkiksi asia C-599/10 ELV Slovensko, kohdat 41-45 tarjouksen täsmentämisestä. Ks. myös MAO 560/16 referenssien ja vastuuhenkilöiden soveltuvuusvaatimuksista sekä MAO 260/12 tarjouksen vertailuperusteista ja pisteytyksestä.

<sup>171</sup> Hankintayksikkö voi tavoitella urakkamuodon valinnalla tiettyä kustannus- ja laatu- ja toteutusaikaista joustavuutta tai hallinnollisia ominaisuuksia (Peltonen & Kiiras 1998: 41 ja Junnonen & Kankainen 2017: 32-34). Valitsemansa urakkamuodon mukaan hankintayksikkö valitsee tarjouskilpailussa käytettävän hankintamenettelyn (Szekér 2019: 71-72 ja Pedersen 2011: 63, 68).

<sup>172</sup> Arrowsmith 2018: 770-771. Ks. myös Oksanen ym. 2019: 29. Suomessa hankintailmoituksia tehdään eniten helmi-, maaliskuu-, huhti- ja lokakuussa ja vähiten heinä-, joulukuussa ja tammi- ja helmikuussa (HILMA 2019: Hankintailmoitusten tilastot 2014, 2015, 2016 ja 2017).

valintaan, hankintalain 81 §:n mukaisten harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden käyttöön<sup>173</sup> sekä hankintalain 83 §:n mukaisten soveltuvuusvaatimusten<sup>174</sup> ja hankintalain 93 §:n mukaisten vertailu- ja valintaperusteiden asettamiseen<sup>175</sup>. Tarjoajan tai ehdokkaan mahdollisuudet vaikuttaa hankintaan ovat kilpailuttamisvaiheessa vähäiset lukuun ottamatta tilanteita, joissa tarjoaja tai ehdokas on hankintalain 66 §:n mukaisesti osallistunut hankinnan valmisteluun<sup>176</sup>.

Kilpailuttamisvaihetta seuraavassa *sopimisvaiheessa* hankintayksikkö käyttää harkintavaltaa esimerkiksi tarjousten täydentämisen, sopimusta edeltävien neuvotteluiden sekä toteutusmuutosten osalta<sup>177</sup>. Sopimisvaiheessa urakan osapuolet laativat hankinnan kilpailuttamis- ja toteutusvaiheet toisiinsa yhdistävän urakkasopimuksen ja toteuttavat hankinnan,

---

Esimerkiksi talonrakennusalalla lomakausien jälkeen ajoitetut tarjousten jättöpäivät voivat vaikuttaa tarjoajien tarjousinnokkuuteen (Salminen J. 2017: 33).

<sup>173</sup> Harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden tarkoituksena on vähentää tarjoajan heikosta taloudellisesta tilasta, lainsäädännön vastaisesta toiminnasta tai vastaavista tekijöistä hankinnan toteuttamiselle aiheutuvia riskejä, joita ovat esimerkiksi tarjoajan konkurssitilanne, laiminlyönnit veronmaksussa tai sosiaaliturvamaksuissa, eturistiriititilanne, olennaisesti väärien tietojen antaminen (ks. asia C-387/14 Esaprojekt, kohta 78) tai muu kilpailun vääristyminen (HE 108/2016 vp: 186-187). Ks. myös ratkaisu KHO 2019:132.

<sup>174</sup> Soveltuvuusvaatimukset ovat tarjoajille asetettuja vähimmäisvaatimuksina, joiden avulla mitataan esimerkiksi tarjoajan taloudellista tilannetta, teknistä osaamista ja ammatillista pätevyyttä. Kaikki soveltuvuusvaatimukset on hankintalain 83 §:n mukaan ilmoitettava selkeästi tarjouspyyntöasiakirjoissa ja niiden noudattaminen tarjoajia poissuljettaessa on pakottavaa. (Ks. HE 108/2016 vp: 191-193. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 440-442, Arrowsmith 2014: 755, Bergman ym. 2011: 80 ja Pekkala ym. 2019: 404-405.)

<sup>175</sup> Tarjousvertailun ja -valinnan avulla hankintayksikkö valitsee kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tarjouskilpailun voittajaksi. Kokonaistaloudellinen edullisuus voidaan mitata esimerkiksi vertailemalla tarjoushintoja, kustannuksia tai hinta-laatusuhdetta. (HE 108/2016 vp: 200-203. Ks. myös asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohta 45.) KKV:n (Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohta 147) mukaan talonrakennusalan tarjouskilpailut ovat usein first price sealed bid -huutokauppoja.

<sup>176</sup> Hankintayksikön on asian C-538/13 eVigilo, kohdat 43-47 sekä hankintalain 81.1 §:n kohdan 8 mukaan suljettava hankintaan osallistunut ehdokas tai tarjoaja pois tarjouskilpailusta, mikäli hankinnan valmisteluun osallistuminen on vääristänyt kilpailua eikä vääristymää muutoin voi poistaa. Ks. tutkimuksen luku 4.3.1.

<sup>177</sup> Ks. tutkimuksen luku 7. Ks. esimerkiksi HE 108/2016 vp: 226-229 ja Arrowsmith 2014: 597-602. Ks. myös asia C-561/12 Nordecon, kohdat 37-39 ja asia C-210/20 Rad Service Srl, kohdat 42-43 sekä Treumer 2014/1: 12-15.

jolloin tarjoajasta tulee rakennuttajan ohessa julkiseen talonrakennushankkeeseen vaikuttava osapuoli<sup>178</sup>.

Hankintayksikön harkintavallan käytöllä on siten keskeinen merkitys julkisten hankintojen kilpailuttamis- ja sopimisvaiheissa<sup>179</sup>, minkä vuoksi sen käytön on oltava asianmukaista<sup>180</sup>. Julkisissa hankinnoissa hankintayksikön harkintavallan mielivaltaisen käytön rajoittamisessa keskeisiä ovat syrjimättömyys-, avoimuus- ja suhteellisuusperiaatteet sekä tehokkaan kilpailuttamisen periaate<sup>181</sup>. Näitä periaatteita jäsennetään tarkemmin seuraavissa luvuissa.

## 2.3 Syrjimättömyys

Syrjimättömyys on sisämarkkinatavoitteiden kannalta keskeistä<sup>182</sup>, sillä se edistää sisämarkkinatavoitteiden toteutumista mahdollisesta syrjimisestä johtuvien vapaan liikkumisen esteiden poistuessa<sup>183</sup>. Tehokkaasti toimivilla sisämarkkinoilla pyritään vahvistamaan Euroopan integraatiota ja sen avulla lisäämään integraation taloudellista hyvinvointia<sup>184</sup>. Syrjimättömyyden asema on keskeinen myös

---

<sup>178</sup> Hankintalaki sääntelee kilpailuttamisvaihetta sekä sopimuksen laatimista. Sopimuksen tekemisen jälkeiseen vaiheeseen sovelletaan sopimus- ja velvoiteoikeudellisia periaatteita. (Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011: 392 sekä tutkimuksen luku 1.4.)

<sup>179</sup> Harkintavallan käytöllä voidaan joustavoittaa hankintamenettelyä ja vähentää hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Toisaalta hankintayksikön harkintavallan laajuuden tulkinta voi sen suuntaa antavuuden vuoksi olla hankalaa, mikä voi vaikuttaa tarjoajien kokemaan epävarmuuteen julkisissa hankinnoissa ja jopa altistaa ne suosinnalle tai syrjinnälle. (Ks. HE 108/2016 vp: 61, 67. Treumerin (2014/1: 12-15) mukaan julkisten hankintojen joustavuuden kasvu voi johtaa tarjoajien tai ehdokkaiden suosimiseen tai syrjimiseen. Ks. myös Caranta 2012: 28 ja Caranta 2015: 91-92.)

<sup>180</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.3.

<sup>181</sup> Vrt. Mäenpää 2011: 110-111. Ks. myös ratkaisu KHO 2016:182.

<sup>182</sup> Ks. SEUT 18, 40.2, 45.2, 49, 56, 95 artiklat.

<sup>183</sup> Ks. sisämarkkinoiden toteutuksen ja toiminnan varmistamisesta SEUT 26 artikla sekä sisämarkkinoiden lähentämistoimesta SEUT 114 artikla. Ks. myös Craig 2013: 155-156, Sauter 2015: 71-74, Määttä & Voutilainen 2017: 42-44 ja Davies 2013: 113-114.

<sup>184</sup> Vrt. Pohjola 2014: 159-161, 170 ja Aine 2011: 286. Ks. myös Mäenpää 2011: 1-5.

julkisissa hankinnoissa<sup>185</sup>. Sen mukaisesti ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa tasapuolisesti ja syrjimättä.<sup>186</sup>

Syrjimättömyyteen liittyy keskeisesti *yhdenvertaisuusperiaate*<sup>187</sup>, joka ratkaisun *C-127/07 Arcelor*<sup>188</sup> mukaan edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuusperiaatteen tarkoituksena on siten estää kaikenlainen subjektiivinen syrjimin, suosiminen, samankaltaisten tapausten eri tavalla tai erikaltaisten tapausten samalla tavalla kohteileminen ilman objektiivisia, hyväksyttäviä perusteita<sup>189</sup>. Tämä koskee julkisissa hankinnoissa laajasti niin hankintamenettelyn aikaista toimintaa kuin tuomioistuimen harkintaa hankintaa koskevaa menettelyä tulkittaessa.<sup>190</sup>

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan tarjoajilla ei saa olla etulyöntiasemaa muihin tarjoajiin verrattuna, vaan tarjoajien tulee olla samanarvoisia ja kaikkia tarjouskilpailuun osallistuvia tulee kohdella *tasapuolisesti*<sup>191</sup>. Esimerkiksi hankinnan

---

<sup>185</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (1). Ks. myös Arrowsmith 2018: 933-935 sekä Eskola ym. 2017: 36-38. Hankintayksikön harkintavallan käyttö on vuoden 2014 hankintadirektiivi uudistuksessa muuttunut yhä joustavammaksi, mikä voi Treumerin (2014/1: 12-15) mukaan altistaa jopa tarjoajien tai ehdokkaiden suosimiseen tai syrjimiseen.

<sup>186</sup> Asia C-496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 108. Esimerkiksi ehdokkaan tai tarjoajan kansallisuuteen, paikkakuntalaisuuteen tai muuhun yhteisöön kuulumiseen ei saa vaikuttaa ehdokkaan tai tarjoajan kohteluun tai mahdollisuuksiin hankintamenettelyssä (Bergman ym. 2011: 49-50).

<sup>187</sup> Syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuusperiaatteet ovat toisistaan erillisiä, mutta EU-tuomioistuin ei oikeuskäytännössään tee selkeitä eroja niiden välillä. Ukkolan (2018: 44) mukaan syrjimättömyysperiaate voi olla käytännöllisempi hankintamenettelyn alkuvaiheessa, kun taas yhdenvertaisuusperiaate voi olla merkityksellisempi hankintamenettelyn edetessä.

<sup>188</sup> Asia C-127/07 *Arcelor*, kohta 23.

<sup>189</sup> Ks. myös esimerkiksi asia C-470/99 *Universale-Bau*, kohdat 91, 93 sekä asia C-324/98 *Telaustria*, kohta 60. Ks. myös Arrowsmith 2014: 614-621, Ukkola 2018: 45-46 ja Bergman ym. 2011: 50-51. Syrjimättömyyttä tukevat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten yhdenvertaisuus- ja objektiviteettiperiaatteet. Jälkimmäisen mukaan viranomaisen tulee ratkaista asiat ainoastaan objektiivisin perustein. (Tuori 2000: 74-75.) Tämä on huomioitu esimerkiksi hallintolain (434/2003) 27 §:n esteellisyyssäännöksenä. Ks. tutkimuksen luku 4.3.1.

<sup>190</sup> HE 50/2006 vp: 47, Streng 2018: 47-52, Eskola & Ruohoniemi 2011: 21-24 ja Määttä & Voutilainen 2017: 124-125.

<sup>191</sup> Ks. asia C-496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 110. Ks. myös asia C-331/04 *ATI EAC*, kohta 21, asia C-513/99 *Concordia Bus Finland*, kohta 81 ja asia C-19/00 *SIAC Construction Ltd*,

vertailu- ja valintaperusteita ei saa muokata sellaiseksi, että hankinta saadaan niiden avulla kohdennetuksi halutulle tarjoajalle<sup>192</sup>.

Julkiset hankinnat ovat niihin liittyvien taloudellisten intressien sekä julkisen ja yksityisen sektorin välisen läheisen vuorovaikutuksen vuoksi alttiita eturistiriidoille, suosinnalle ja korruptiolle, mistä voi seurata kilpailun tehottomuutta<sup>193</sup>. Vastaavaa alttiutta esiintyy myös rakennusalalla sille tyypillisten osapuolten välisen hyvien luottamuksellisten suhteiden vuoksi<sup>194</sup>.

### *Suosiminen, syrjiminen sekä tarjoajien ryhmittäminen*

Yrityksen resursseilla ja verkostoilla voi olla merkitystä talonrakentamisen pääurakkakilpailuissa menestymisen kannalta<sup>195</sup>, mikä saattaa lisätä suosinnan tai syrjinnän riskiä pääurakoitsijan valinnassa<sup>196</sup>. Sääntelemättömissä julkisissa hankinnoissa voi olla tavanomaista suosia paikallisia toteuttajia tai aiempia kumppaneita, vaikka nämä eivät hinta-laatusuhteeltaan olisi parhaita mahdollisia vaihtoehtoja<sup>197</sup>. Tarjoajien suosinta ja syrjintä voivat aiheuttaa kilpailun tehottomuutta, minkä seurauksena hankinnan kustannukset voivat muodostua korkeammiksi ja tuotanto tehottomammaksi<sup>198</sup>.

---

kohta 34. Vrt. hankintalain 2.3 §:n pk-sektorin huomioonottamistavoitteen mukaan hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pk-sektori pääsee osallistumaan tarjouskilpailuihin tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa (HE 108/2016: 174-176. Ks. myös Arrowsmith 2018: 727-729, 782-784).

<sup>192</sup> Vrt. tutkimuksen luku 6.2. Ks. myös Ollus & Pekkarinen 2020: 99.

<sup>193</sup> Vihreä kirja 2011: 28, 49-50, HE 108/2016 vp: 12 ja HE 154/1992 vp: 3. Ks. myös Anderson ym. 2017: 80-81 ja Arrowsmith 2014: 6-7. Ks. eturistiriidoista tutkimuksen luku 4.3.1.

<sup>194</sup> Ollus & Pekkarinen 2020: 94.

<sup>195</sup> Ks. Trybus 2014: 259-260, Niels ym. 2016: 97-98 ja tutkimuksen luvut 4.1 ja 4.2.1.

<sup>196</sup> Vrt. esimerkiksi Charlson & Oduoza 2016: 638.

<sup>197</sup> Ks. Arrowsmith 1995: 446, Bovis 2005: 76, Morettini 2011: 187, Ollus & Pekkarinen 2020: 94 ja Siikavirta 2015: 25. Vrt. Carantan (2012: 28) mukaan jäsenvaltiot pyrkivät hyötymään sisämarkkinoista, mutta samalla suojelemaan kotimaista teollisuutta. Loogisen induktion mukaan paikallisella tasolla hankintayksikkö voi pyrkiä hyötymään hankintalain mukaisesta kilpailun tehokkuudesta, mutta samalla suosimaan paikallisia toimijoita.

<sup>198</sup> Poulsen ym. 2012: 39-41, Bovis 2007: 20-22 ja Caranta 2015: 76. Markkinahintaista kalliimpi hankintahinta saatetaan tulkita ylihintana maksetuksi valtiontueksi: Hankintalain mukaisessa tarjouskilpailussa hinta määräytyy markkinaehtoisesti, mikäli markkinat toimivat muutoin normaalisti. Ilman tarjouskilpailua tehdyissä hankinnoissa uhkana on

Ennen nykymuotoista hankintasääntelyä julkisille hankinnoille leimallista oli valtion ja kuntien teollisuus- ja työvoimapolitiittista ohjauksen avulla kotimaisen ja paikallisen teollisuuden suosiminen varsinkin arvoltaan suurissa hankinnoissa<sup>199</sup>. Paikallisen työllisyyden tukeminen ja verotulojen saaminen omaan kuntaan ei kompensoinut riittävästi tehottomasta kilpailusta seurannutta yhteiskunnan varojen käytön tehottomuutta. Kilpailun tehokkuutta heikensi myös muu epäasianmukainen toiminta, kuten harmaa talous, korruptio ja kartellit.<sup>200</sup> Kilpailun tehottomuus sekä tiettyjen urakoitsijoiden suosiminen ja syrjiminä aiheuttivat Suomessa rakennuskustannusten nousun 1980-luvulla<sup>201</sup>.

Tietyn urakoitsijan syrjintä voi ilmetä tilaajan toimesta mahdollisesti tapahtuvan syrjinnän lisäksi kilpailijoiden toteuttamana kollektiivisena boikotointina. Tämä tarkoittaa *Kuoppamäen* mukaan samalla tuotanto- ja jakeluportaalla toimivien

---

julkisen sektorin maksama ylihinta, mikä voidaan valtion osalta katsoa jopa valtioneuoksi. Valtiontuki voi vääristää markkinoita myös välillisesti, mikäli tietyillä markkinoilla on vain yksi toimija, joka toimii myös toisilla markkinoilla. Tällöin yksillä markkinoilla saatu ylihinta voi valtioneuun tavoin helpottaa toimijan toimintaa toisilla markkinoilla. (Alkio & Hyvärinen 2016: 108-109. Vrt. myös Ukkola 2018: 227.)

<sup>199</sup> Julkisen sektorin laajentuessa 1940-luvulla julkisten talonrakennushankintojen kilpailuttamiseen alettiin Suomessa kiinnittää jossain määrin huomiota, mutta käytännössä sääntely jäi valtion hankintoja lukuun ottamatta hajanaiseksi ja vähäiseksi. Suomessa ei laadittu sellaisia urakkakilpailuja koskevia sääntöjä, joita tarjouskilpailuissa olisi yleisesti tullut noudattaa. Valtion rakennustöitä koskevien säännöstelyjenkin osalta rakennuttajalle oli jätetty varsin avointa toimintavapautta. Hankintayksikön oli kuitenkin hyväksyttävä urakoitsija mukaan valtion hankkeiden tarjouskilpailuun, mikäli tämä ilmoitti kiinnostuksensa hankintaa kohtaan. Muutoin hankintayksikön ei tarvinnut hyväksyä kiinnostustaan ilmaisevia urakoitsijoita vaan hankintakilpailut sai järjestää halutunlaisena julkisena, rajoitettuna tai suorahankintamenettelyinä. (Erma 1966: 122, 136, 220.) Ks. myös esimerkiksi vuoden 1992 hankintalain talousvaliokunnan mietintö, jossa tärkeänä pidettiin kotimaisuuden kannattamista lain sallimissa rajoissa (TaVM 39/1992: 1). Vrt. Pedersen 2017: 20.

<sup>200</sup> HE 154/1992 vp: 3. Ks. myös Arrowsmith 2014: 151-153, Kunnas 1995: 18 ja Kalima ym. 2007: 1, 8 sekä Streng 2018: 13 ja Siikavirta 2015: 35-36. Suomessa hankintadirektiivien ansiosta tehostuneen kilpailuttamisen arvioitiin säästävän julkisia varoja jopa 5-10 %, kun kunnat eivät enää keskittäneet hankintojaan suoraan yhdelle toimijalle ja tällä tavoin vääristäneet markkinoita ja estäneet uusien yritysten syntymistä ja kasvua (Kunnas 1995: 38. Ks. myös HE 154/1992 vp: 1).

<sup>201</sup> Kalima ym. 2007: 9. Vrt. Anechiarico & Jacobs 1995: 277 ja Caranta 2012: 25-26. Suomessa talonrakennusalan kilpailuttamisen ongelmiin pyrittiin 1980-luvun alussa puuttamaan laatimalla rakennusalan valtakunnalliset kilpailuttamisohjeet RT 16-10182. Kilpailuttamisohjeiden sovellettavaksi tulo vaati kuitenkin niihin viittaamista tarjouspyynnössä, minkä vuoksi niiden vaikutus kilpailuun jäi tapauskohtaiseksi. (Oksanen ym. 2019: 51-53.)



toimittajien ryhmittymistä ryhmittymän ulkopuolisen kilpailijan alalle tulon torjumiseksi tai alalla jo olevan kilpailijan tehokkaan toiminnan estämiseksi<sup>202</sup>.

Ennen nykymuotoista hankintasääntelyä talonrakennusalalla on arvioitu olleen pätevien urakoitsijoiden aikaansaama ”epäpätevinä” pidettyjen urakoitsijoiden boikotointi-ilmio<sup>203</sup>, minkä ratkaisuksi muodostuivat halutuille urakoitsijoille suunnatut, mahdollisia tinkimiskierroksia<sup>204</sup> sisältäneet ”rajoitetut kilpailut”<sup>205</sup>.

Kollektiivisella boikotoinnilla voi olla hiljaisen kolluusion tai jopa kartellisoitumisen piirteitä. Markkinat voivat altistua hiljaiselle kolluusion tai kartellisoitumiselle toimialan keskittymisen<sup>206</sup> myötä. Hiljainen kolluusio tai kartellisoituminen saattavat heikentää julkisten hankintojen tehokkuutta<sup>207</sup>.

---

<sup>202</sup> Kuoppamäki 2018: 193. Ks. myös Aalto-Setälä ym. 2016: 170-172.

<sup>203</sup> ”Epäpätevät” urakoitsijat tarjosivat urakan halvemmallalla, minkä vuoksi pätevinä pidetyt urakoitsijat eivät pärjänneet tarjouskilpailussa ja saattoivat sen vuoksi boikotoida julkisia tarjouskilpailuja (Erma 1966: 129). Nykymuotoisen hankintasääntelyn aikaansaaman kilpailun myötä julkisten talonrakennushankintojen katteet ovat heikenneet, mikä saattaa Salminen J:n (2017: 128-129) mukaan vähentää varsinkin suurten talonrakennusliikkeiden kiinnostusta tarjota niitä ja mihin ratkaisuksi voi esittää moderneja urakkamuotoja, kuten allianssi- ja elinkaarimalleja. Nykyään epäpäteviä urakoitsijoita pyritään torjumaan hankintalain 80-81 §:n poissulkemisperusteiden ja 83 §:n soveltuvuusvaatimusten avulla. Niiden tarkoituksena on kitkeä korruptiota, harmaata taloutta ja rikollista toimintaa sekä minimoida taloudellista epävarmuutta ja karsia tarjoajat, jotka eivät ole sopivia julkisen hankinnan toteuttamiseen (ks. HE 108/2016 vp: 179-183 ja Arrowsmith 2018: 725-726).

<sup>204</sup> Tieva 2009: 941, Erma 1966: 122, 128-129, 136 sekä Mölsä 2016. Ks. yleisesti myös Liski 2019. Myös Korhosen (1990: 27) mukaan ”...tavanomaisella urakkakilpailuttamisella mahdollisine tinkimiskierroksineen...” pyrittiin minimoimaan rakennuskustannuksia.

<sup>205</sup> Ennen nykymuotoista hankintalakia hankintayksikkö pyysi ”rajoitetussa kilpailussa” tarjouksia haluamiltan rakennusliikkeiltä. ”Suosikkien” ulkopuolisten oli haastava päästä mukaan tarjoamaan, ellei kyseessä ollut valtion hankinta, johon oli mahdollista saada osallistumislupa. (Erma 1966: 122-136.)

<sup>206</sup> Toiminnan keskittyminen voi sääntöjen mukaan toimiessaan mahdollistaa tuotannon yksikkökustannusten alenemisen suurtuotannon tuomien skaalaetujen myötä (Ks. Pohjola 2014: 79-85, 87-88).

<sup>207</sup> Niels ym. 2016: 241-242, Anderson ym. 2017: 80-81 ja Määttä & Voutilainen 2017: 241. Ks. myös Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03): C31/7 (17-18), C31/8 (27) sekä asia United Brands 27/76, kohdat 190-194. Sanchez-Graells (2019: 34-35) havaitsee, että tarjoajien kolluusio tai muu yhteistyö on varsinkin julkisia hankintoja koskevan avoimuusperiaatteen vuoksi mahdollista ja voi heikentää julkisten hankintojen kilpailun tehokkuutta.

*Hiljaisessa kolluusiossa* oligopolissa toimivat yritykset käyttäytyvät yhdenmukaisesti ilman, että yritysten välillä olisi sopimusta tai kartellia. Hiljainen kolluusio ei kartellin tavoin ole laiton, mutta siinäkin hintataso voi nousta ja kilpailu muodostua tehottomaksi.<sup>208</sup>

*Kartelli* tarkoittaa horisontaalista, kilpailijoiden välistä, salaista yhteistyötä, jonka avulla vaikutetaan kilpailukäyttäytymiseen kilpailua rajoittavalla tavalla. Kartellit ovat kansantalouden kannalta haitallisia, koska niiden seurauksena kilpailu on tehotonta, tarjoajamäärä vähäinen, hinnat kohoavat ja laatu heikkenee<sup>209</sup>. Elinkeinoharjoittajien väliset kilpailunrajoitukset ovat Suomessa kilpailulain (948/2011) 5 §:n mukaan kiellettyjä.

Kartellikielto koskee kirjallisten ja suullisten sopimusten, päätösten ja suositusten lisäksi kilpailijoiden välistä yhteisymmärrystä, yhdenmukaistettuja menettelytapoja, herrasmiessopimuksia ja muita markkinakäyttäytymistä yhdenmukaistavia toimintoja. Keskeistä kartellikiellon täyttymisen osalta on järjestelyn tarkoitus ja vaikutus markkinoihin: Elinkeinoharjoittajien välinen yhteistyö on kiellettyä, mikäli sen tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkittävä estyminen, rajoittaminen tai vääristyminen. *Kuoppamäen* mukaan kartellin tunnusmerkistö täyttyy melko helposti.<sup>210</sup>

Julkisissa talonrakennushankinnoissa kartelli voi ilmetä sopimuksella tai yhteisymmärryksessä toteutettuina tarjous-, hinta-, markkinoidenjako- tai

---

<sup>208</sup> Oinonen 2016: 60-61, Niels ym. 2016: 161-162 ja Aalto-Setälä ym. 2016: 72-75. Ks. myös tutkimuksen luku 4.2.1. Ks. myös Bishop & Walker 2010: 88, 163-167, Trybus 2018: 320, Kuoppamäki 2003: 219-220 ja Siikavirta 2015: 215. Vrt. Sanchez-Graells (2019: 34-35) havaitsee, että tarjoajien välinen hiljainen kolluusio tai muu yhteistyö voi uhata julkisten hankintojen kilpailun tehokkuutta ja esimerkiksi julkisten hankintojen liiallinen avoimuus voi osaltaan aiheuttaa kartellisoitumisen kaltaisia piirteitä.

<sup>209</sup> Ks. Bishop & Walker 2010: 703-709, 719-721, Anderson ym. 2017: 80, Oinonen 2016: 59-60 ja Aalto-Setälä ym. 2016: 128. Kartellisoituneilla markkinoilla tarjonta ja kysyntä ovat pienempiä, minkä vuoksi tuotto on liian vähäinen yhteiskunnan kokonaisedun kannalta (Pohjola ym. 2006: 70-71). Rajanveto kiellettyjen kartellien ja tarjoajien välisen hyödyllisen yhteistyön välillä on kuitenkin haastavaa (Kalliomaa-Puha 1995: 2).

<sup>210</sup> HE 11/2004 vp: 31 ja Kuoppamäki 2018: 134-135, 161-162. Ks. SEUT 101 ja 102 artiklat. Ks. myös hankintalain 92.1 § ryhmittymänä tarjoamisen suhteesta kilpailulain 5 §:än Pesu 2019: 123-124. Ks. myös asia C-450/19 Eltel, kohta 41 ja KHO 2021:112, joiden mukaan kilpailunrajoituksen katsotaan kestävän julkisessa hankinnassa sopimuksen allekirjoituspäivään.

tiedonvaihtokartelleina. Kartellin osapuolet voivat esimerkiksi jättää peitetarjouksia, jättäytyä pois tarjouskilpailusta tai vuorotella tarjouksia.<sup>211</sup>

Rakennusliikkeiden välillä on epäilty toimineen ainakin 1960-luvulla jonkinlainen tarjousrinki, jossa tarjoajat neuvottelivat ja sopivat ennen tarjousten jättöä keskenään kenen vuoro kulloinkin oli tehdä tarjous tosissaan ja saada urakka. Muut tarjoajat antoivat näennäisiä tarjouksia liian kalliilla tarjoushinnalla, jolloin tarjousringissä sisäisesti valittu voittaja voitti varsinaisen tarjouskilpailun.<sup>212</sup>

Viime vuosina paljastunut ja tuomittu merkittävä rakennusalan kartelli on vuosien 1994-2002 aikainen asfalttikartelli, jossa mukana olivat toimialan suurimmat ja keskeisimmät toimijat<sup>213</sup>.

### *Korruptio*

Julkiset hankinnat ovat maailmanlaajuisesti korruptioalttiita<sup>214</sup>. Myös julkisten rakennushankintojen on arvioitu olleen ennen nykymuotoista hankintasääntelyä osittain hyvinkin korruptoituneita, mikä on rakentamisen hintojen nousun lisäksi aiheuttanut hankintojen laadun heikkenemistä<sup>215</sup>. Vaikka Suomi on yksi maailman

---

<sup>211</sup> Anderson ym. 2017: 83-84, Niels ym 2016: 240-241, Bishop & Walker 2010: 87-88, Määttä & Voutilainen 2017: 242-247, Kalliomaa-Puha 1995: 50-69, Aalto-Setälä ym. 2016: 128-129, 139-141 sekä Kuoppamäki 2018: 167-197.

<sup>212</sup> Erma 1966: 207-209, Saastamoinen 2017: 117-118 sekä Mölsä 2016. Tarjousringin jälkikäteinen todentaminen on hankalaa sitä koskevan lähdeaineiston vähäisyyden vuoksi: Erman (1966: 207-209) mukaan tarjoajat saattoivat tehdä yhteistyötä, jossa tarjoajat yhteisesti päättivät, mille urakoitsijalle urakka kulloinkin järjestettiin. Tällaiseen tarjousrinkitoimintaan viittaavat myös Saastamoinen (2017: 117-118) ja Mölsä (2016).

<sup>213</sup> KHO 2009:83 sekä Kuoppamäki 2018: 190-191. Ks. myös Takala & Taponen 2019: 145.

<sup>214</sup> Ks. Vihreä kirja 2011: 49-50 ja HE 108/2016 vp: 12 sekä Ware ym. 2011: 65-70, Stapenhurst & Langseth 1997: 235 ja Anderson ym. 2017: 80-81.

<sup>215</sup> Pekkala 2010: 27. Ks. myös esimerkiksi asia C-425/14 Impresa Edilux Srl, kohta 13. Ks. rakennusalan korruptiosta Chan & Owusun (2017) tutkimus.

vähiten korruptoituneista maista<sup>216</sup>, julkiset hankinnat ja rakennusala<sup>217</sup> ovat korruptioalttiita myös Suomessa<sup>218</sup>.

Korruptio tarkoittaa henkistä tai moraalista rappeutumista ja sillä kuvataan vallan tai vaikutusvallan väärinkäyttöä haluttujen etujen tavoittelomiseksi<sup>219</sup>. Korruptio aiheuttaa yhteiskunnalle haittaa esimerkiksi hidastamalla talouskasvua ja lisäämällä tehottomuutta sekä julkisten hankintojen osalta esimerkiksi nostamalla hintoja ja heikentämällä laatua<sup>220</sup>. Korruptioon liitetään kuuluvaksi eturistiriitatilanteet, suosinta sekä erilaiset korruptoituneet verkostot<sup>221</sup>.

Korruptio voidaan jakaa tavanomaiseen ja rakenteelliseen korruptioon. Tavanomaiseen eli konventionaaliseen korruptioon liitetään yleensä suora lahjonta. Sen sijaan vaikeammin havaittavissa oleva rakenteellinen korruptio on yhteiskunnan

---

<sup>216</sup> Eurobarometri 2017, Transparency International 2018, Euroopan komissio 2014: 5, 7 sekä Ernst & Young 2018.

<sup>217</sup> Korruptioon viittaavia tuomioita rakennusosalalla: Hankintaviranomaisen projektipäällikön lahjonta perusteettomien lisätyölaskujen laskuttamiseksi (Helsingin KO tuomio 02.12.2016 nro 150832 asiassa R 15/6078 ja Helsingin HO 07.11.2019 nro 19/148609 asiassa R 17/407), kaupungin kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvät lahjusrikokset (Helsingin HO tuomio 6.3.2019 nro 107334 asiassa R 17/2013 (Helsingin KO tuomio 21.6.2017)), rakennus- ja kiinteistöalan lahjus- ja petosepäily (Helsingin KO tuomio 28.10.2019 nro 19/146950 asiassa R 16/6522). Lisäksi vuonna 2018 puoluetustaisen yhdistyksen urakoihin liittyvä lahjusepäily (Rakennuslehti 8.3.2018 ja Liski 2019: 68-72). Vanhempia rakennusalan korruptioon viittavia tapauksia ovat 1980-luvulla annetut NOPPA-tuomiot 1, 2 ja 3 (Mölsä 2016 ja Liski 2019: 48-56) sekä 1940-luvun Salapatkijuttu ja 1950-luvun Kätilöopiston rakennusurakka -juttu (Liski 2019: 35-41). Myös Junka (1988: 14-18, 36-37, 111, 116) viittaa 1980-luvulla kuntien ja tontteja omistavien rakennusliikkeiden välisiin, osaksi jopa epäterveisiin kytkentöihin. Ks. myös Liinamaa 2011: 45-46.

<sup>218</sup> Peurala & Mutttilainen 2015: 28; Mansikkamäki & Mutttilainen 2016: 7; Salminen & Mäntysalo 2013: 32; Salminen A. 2015: 48, Salminen & Viinamäki 2017: 17 sekä Ollus & Pekkarinen 2020: 99-101. Julkisten hankintojen ja rakentamisen korruptoituneisuus ilmenee myös Ernst & Youngin (2014: 5, 12) Pohjoismaita koskevassa korruptiotutkimuksessa sekä Linjakummun (2018: 135, 198, 202) tutkimuksessa. Ks. myös Siikavirta 2015: 69. Vrt. Ruotsin korruptiotutkimus Hols & Korsell 2013 sekä Mansikka 2014: 26.

<sup>219</sup> Anderson ym. 2017: 80, Salminen A. 2015: 4 sekä Peurala & Mutttilainen 2015: 14.

<sup>220</sup> Ware ym. 2011: 65-67, 106 ja Stapenhurst & Langseth 1997: 234. Korruption ilmenemisen syyksi mielletään yleensä köyhyys, minkä aiheuttajana voi olla yhteiskuntaa heikentävä julkisen sektorin korruptoituminen. Tästä aiheutuva köyhyys voi edelleen lisätä korruptiota yksityisellä sektorilla. (Stapenhurst & Langseth 1997: 238.)

<sup>221</sup> HE 108/2016 vp: 12. Anechiarico & Jacobsen (1995: 144) mukaan korruptio löytää aina uusia ilmenemismuotoja.

rakenteiden hyväksikäyttöä<sup>222</sup> ja perustuu korruptoituneisiin verkostoihin ja maan tapaan<sup>223</sup>. Rakenteellinen korruptio näkyy esimerkiksi erilaisena suosimisena ja syrjintänä, kartelleina, hyvä veli -verkostoina<sup>224</sup>, vallan tai aseman väärinkäyttönä<sup>225</sup> ja jopa virkavelvollisuusrikkeinä.<sup>226</sup> Vaikka korruptoituneet verkostot ovat *Salminen & Mäntysalon* mukaan varsinkin pienten paikkakuntien ongelma<sup>227</sup>, voivat ne yltää myös elinkeinoelämään, julkiseen hallintoon ja politiikkaan ja ilmetä esimerkiksi tiedonvaihtona, huomion kiinnittämisenä sopiviin asioihin tai hallinnollisen aseman hyödyntämisenä päätösten tekemisessä<sup>228</sup>. Erilaiset verkostot saattavat siten vaikuttaa paikallisen tason lisäksi valtakunnallisesti.

Verkostoitumisesta voi seurata esimerkiksi taloudellisen toiminnan vääristymistä rakennusalan urakoinnissa, tavarantoimituksessa, konsultoinnissa ja suunnittelussa tai julkisten tarjouskilpailujen päätöksenteossa<sup>229</sup>.

Rakenteellisen korruption ja sen muodostamien verkostojen havaitseminen ja osoittaminen on *Peurala & Muttilaisen* mukaan usein hyvin hankalaa, koska pieni väkiluku voi johtaa toimintamallien samantapaisuuteen ja vakiintuneisuuteen, päätöksenteon epäasialliseen vaikuttamiseen ja korkean tason verkostoihin. Rahan sijaan välineenä voidaan käyttää esimerkiksi ystävänpalveluksia ja tietoja. Tällaista rakenteellista korruptiota ei välttämättä sen vakiintuneisuuden vuoksi edes tunnisteta.<sup>230</sup>

<sup>222</sup> Salminen A. & Mäntysalo 2013: 14.

<sup>223</sup> Salminen A. 2015: 4. Vrt. myös Stapenhurst & Langseth 1997: 235-236.

<sup>224</sup> Verkostoilla tarkoitetaan vastapuolten ”veljellistä” yhteyttä, mikä voi perustua esimerkiksi yhteiseen klubitoimintaan kuten vapaamuurariveljeyteen tai yhteiseen uskonnolliseen vakaumukseen (Salminen & Mäntysalo 2013: 24-25).

<sup>225</sup> Esimerkiksi salailu on yksi korruptiona pidettävä vallan väärinkäytön muoto. Salailussa vallankäyttäjä päättää, millaista tietoa päästää eteenpäin ja tällä tavoin ohjaa päätösten tekemistä haluamallaan tavalla. (Salminen A. & Viinamäki 2017: 47-49.)

<sup>226</sup> Chan & Owusu 2017: 4, Trepte 2004: 70-71 ja Peurala & Mutttilainen 2015: 14. Ks. myös Anderson ym. 2017: 80-81 ja Priess 2002: 154-155.

<sup>227</sup> Salminen & Mäntysalo 2013: 29, 32.

<sup>228</sup> Linjakumpu 2018: 198, 202. Ks. myös Stapenhurst & Langseth 1997: 237 ja Siikavirta 2015: 69.

<sup>229</sup> Ks. Linjakumpu 2018: 135-137.

<sup>230</sup> Peurala & Mutttilainen 2015: 29-30. Myös Mansikan (2014: 27) mukaan korruptiota voi olla vaikea havaita suoraan julkisen sektorin sisäisessä tai ulkoisessa valvonnassa ilman median tai muun ulkopuolisen tahon paljastamia epäilyjä.

Suomessa korruptio ja siihen liittyvät erilaiset verkostot eivät eettisestä moitittavuudestaan huolimatta ole välttämättä lain vastaisia. Säädöksillä lähinnä torjutaan konventionaalista korruptiota<sup>231</sup> sekä turvataan hyvää hallintotapaa<sup>232</sup> rakenteellisen korruption estämiseksi tai ainakin sen moittimiseksi<sup>233</sup>.

Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuusperiaatteen avulla pyritään poistamaan julkisissa hankinnoissa mahdollisesti esiintyvää suosintaa ja syrjintää sekä

---

<sup>231</sup> RL (39/1889) 40 luvussa on säädöksiä lahjuksen ottamisesta, virka-aseman väärinkäytöstä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. RL 16 ja 30 luvuissa on kriminalisoitu lahjuksen antaminen. Myös vaalilahjonta on kriminalisoitu RL 14 luvun 2 §:ssä. VirkamiesL (750/1994) 15 §:ssä on kielletty taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen, mikäli se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Hankintalain 80 §:ssä on pakollisena poissulkemisperusteena mainittu lahjuksen antaminen. Lisäksi hankintalain 81 §:ssä harkinnanvaraisina poissulkemisperusteina on mainittu esimerkiksi eturistiriitilanteet, toimittajien kielletty yhteistyö sekä toimittajien sääntöjenvastainen hankintamennettelyyn vaikuttamispyrkimys. (HE 108/2016 vp: 12.) Viljasen mukaan lahjusrikoksia voi pitää virkarikosten ydinalueena. Tyypillisiä lahjuksia ovat esimerkiksi kohtuuttoman suuret alennukset, velkojen tai korkojen perimättä jättäminen tai anteeksianto, poikkeuksellisen arvokkaat merkkipäivälahjat, kohtuuttomat konsulttipalkkiot sivutoimisesta tehtävästä, virkistysluonteiset ulkomaanmatkat, ylenmääräinen kestitys sekä joissain tapauksissa kunniamerkki, arvonimi tai virkaan nimittäminen. Myös seksuaalista kanssakäymistä voi joissain tapauksissa pitää lahjuksena. (Viljanen 2018: 880-882.)

<sup>232</sup> Esimerkiksi Suomen perustuslaissa (731/1999) määrätään hyvästä hallinnosta eli yhdenvertaisuudesta lain edessä, laillisuusperiaatteesta, ihmisoikeuksista sekä oikeudesta asian käsittelyyn puolueettomassa lainkäyttöelimestä. Myös yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) turvataan yhdenvertaisuus hallinnossa ja sen toiminnoissa. Hallintolaissa (434/2003) ja kuntalaissa (410/2015) on säännöksiä esimerkiksi esteellisyydestä.

<sup>233</sup> Ks. myös Salminen & Mäntysalo 2013: 3. Suomessa on viime vuosina kehitetty suosituksenluontoista korruptiontorjuntaa: Esimerkiksi Kuntaliiton etiikkaa ja korruptiota käsittelevä opas (Haapalehto 2018), Sano ei korruptiolle -kampanja (Oikeusministeriö 2019), korruptionvastaisen strategian laadinta (Korruptiontorjunta.fi 2019) sekä KORSI-projekti (POLAMK 2019: KORSI). Lisäksi väärinkäytösten ilmoittamiseksi ja ehkäisemiseksi EU on vuonna 2019 antanut ”whistleblower”-direktiivin, minkä tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenmaiden vähimmäisvaatimukset unionin oikeutta rikkovien väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Tällä pyritään madaltamaan julkisessa tai yksityisessä organisaatiossa työskentelevien henkilöiden kynnystä ilmoittaa unionin oikeutta rikkoviin väärinkäytöksiin liittyvistä huolenaiheista tai epäilyistä ilman, että ilmoittajien tarvitsee pelätä ilmoittamisesta johtuvia mahdollisia myöhempiä vastatoimia. Ilmoitettavat väärinkäytökset voivat liittyä julkisten hankintojen yhteydessä esimerkiksi petoksiin tai korruptioon sekä siihen etteivät hankintayksiköt noudata riittävän tiukasti julkisia hankintoja koskevia sääntöjä julkisten hankintojen toteuttamisen yhteydessä. Whistleblower-direktiivin avulla voidaan siten parantaa hankintasääntelyn täytäntöönpanon valvontaa. (Whistleblower-direktiivi (2019/1937/EU) L305/17-18 sekä HE luonnos ilmoittajansuojelulaiksi 2016 2021: 82-83. Ks. myös Van Waeyenberge & Davies 2021: 243-244.)

esimerkiksi rakenteellista korruptiota. Myös muilla hankintaperiaatteilla voi olla syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuudenperiaatteen toteutumista tukevaa merkitystä.

## 2.4 Suhteellisuus, avoimuus ja tehokas kilpailuttaminen

### *Suhteellisuusperiaate*

Suhteellisuusperiaate perustuu SEUT 5 artiklalle, jonka mukaan unioni käyttää toimivaltaansa suhteellisuusperiaatetta ja toissijaisuusperiaatetta<sup>234</sup> noudattaen. SEUT 5.4 artiklan mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen avulla kontrolloidaan unionin säädösvallan ja sen implementoinnin ja soveltamisen kohtuullisuutta ja oikeasuhteisuutta<sup>235</sup>.

Julkisissa hankinnoissa suhteellisuusperiaate ohjaa erityisesti hankintayksikön harkintavallan käyttöä<sup>236</sup>: Ratkaisun *C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta*<sup>237</sup> mukaan hankintamenettelyssä asetettujen vaatimusten on oltava syrjimättömyyden ja välttämättömyyden lisäksi oikeasuhteisia eli ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Esimerkiksi julkisissa hankinnoissa hankintayksikön harkintavaltansa puitteissa asettamien tarjoajan taloudellisten ja teknisten soveltuvuusvaatimusten tulee olla hankinnan luonteeseen ja arvoon nähden oikeassa ja tarpeellisessa suhteessa.<sup>238</sup>

---

<sup>234</sup> Toissijaisuusperiaatteen mukaan unionin tason toiminta ja toimivallan käyttö ovat lähtökohtaisesti toissijaisia, eli toiminta ja toimivallan käyttö pitää ensisijaisesti järjestää jäsenvaltion tasolla (SEUT 5.3 ja Mäenpää 2011: 294-298).

<sup>235</sup> Raitio 2017: 54-55, Raitio 2013: 313-317 ja Mäenpää 2011: 267-270.

<sup>236</sup> Vrt. Mäenpää 2011: 268.

<sup>237</sup> Asia C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta, kohta 62.

<sup>238</sup> Ks. Arrowsmith 2014: 628-629, 1193, Pedersen 2011: 35, Eskola & Ruohoniemi 2011: 25, Mäenpää 2011: 268-269 ja Ukkola 2018: 47-48. Myös hankintalain 2.3 §:n mukaisella, pk-sektorin huomioon ottamista edistävällä hankintakokonaisuuden tarkoituksenmukaisuustavoitteella voi olla yhteys suhteellisuusperiaatteeseen (Ks. tutkimuksen luku 5.4.1 sekä HE 108/2016 vp: 12. Ks. myös Falk 2011: 66-67).

Suhteellisuusperiaatteella voi siten olla yhteys hankintayksikön kohtuuttoman ja mielivaltaisen harkintavallan käytön rajoittamiseen<sup>239</sup> julkisissa hankinnoissa, mikä edelleen voi edistää tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

Toisaalta suhteellisuusperiaatteen tarkoitus on myös joustavoittaa hankintasääntelyn tulkintaa ja mahdollistaa siten hankinnan sujuva eteneminen<sup>240</sup>. Hankintayksikkö voi esimerkiksi harkintavaltansa puitteissa sallia tarjouksissa esiintyvien vähämerkityksellisten virheiden ja puutteiden täsmentämisen tai täydentämisen hankintalain 74.2 §:n mukaan<sup>241</sup>.

Suhteellisuusperiaate voi siten lähestyä hankintayksikön harkintavaltaa kahdesta suunnasta: Suhteellisuusperiaate toisaalta rajoittaa hankintayksikön harkintavallan kohtuutonta käyttöä ja toisaalta mahdollistaa sen asianmukaisen käytön hankintasääntelyn tulkinnassa. Suhteellisuusperiaatteen täyttymättömyyteen voidaankin *Poulsenin ym.* mukaan vedota hankintayksikön harkintavallan laajuuden vuoksi vain todella selvissä tapauksissa<sup>242</sup>. Suhteellisuusperiaatteella voidaan siten pyrkiä hankintayksikön harkintavallan rajoittamisen sijaan ohjaamaan sen käyttöä oikeasuhteiseksi.

#### *Avoimuusperiaate*

Avoimuusperiaate perustuu EU-oikeuskäytännön linjauksiin<sup>243</sup> sekä kansallisiin avoimuutta koskeviin vaatimuksiin, kuten julkisuuslakiin ja hallintolakiin<sup>244</sup>. Avoimuusperiaate on johdettu syrjimättömyysperiaatteesta ratkaisujen *C-275/98 Unitron Scandinavia*<sup>245</sup> ja *C-324/98 Telaustria*<sup>246</sup> mukaisesti, sillä

---

<sup>239</sup> Vrt. Kekkonen 2002: 132. Ks. myös ratkaisu KHO 2016:182.

<sup>240</sup> Ks. de Mars 2013: 233-234, Brown 2010: 170-171 ja Liuksiala & Stoor 2014: 28.

<sup>241</sup> Ks. tutkimuksen luku 7.2.2. Tarjouksen täydentäminen ja täsmentäminen eivät kuitenkaan saa vaarantaa hankintalain 3 §:n mukaisten hankintaperiaatteiden toteutumista eivätkä muuttaa hankintaa hankintalain 136 §:n mukaisesti olennaisesti. Ks. asia C-387/14 Esaprojekt, kohdat 34-40. Ks. myös HE 108/2016 vp: 172-174.

<sup>242</sup> Poulsen ym. 2012: 62.

<sup>243</sup> Asia C-275/98 Unitron Scandinavia, kohta 31 ja asia C-324/98 Telaustria, kohdat 60-61.

<sup>244</sup> Ks. Eskola ym. 2017: 34.

<sup>245</sup> Asia C-275/98 Unitron Scandinavia, kohta 31.

<sup>246</sup> Asia C-324/98 Telaustria, kohdat 60-61.



syrjimättömyysperiaate edellyttää avoimuutta, jotta hankintaviranomaiset voivat varmistua sen noudattamisesta<sup>247</sup>.

Avoimuusperiaatteella ehkäistään ratkaisun *C-496/99 Succhi di Frutta*<sup>248</sup> mukaan hankintayksikön mielivaltaista tai suosivaa toimintaa. Avoimuusperiaatteen mukaan hankinnan ehdot ja säännöt tulee esittää selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti, jotta tarjoajat ymmärtävät ja tulkitsevat ne samalla tavalla eli hankintamenettelyn tulee olla *ennakoitavaa*<sup>249</sup>. Tämä julkisen hankintamenettelyn läpinäkyvyyteen kohdistuva *ennakoitavuudenvaatimus* voi lisätä tarjoajien kiinnostusta tarjota julkisia hankintoja<sup>250</sup>, sillä ennakoimaton hankintamenettely voi aiheuttaa tarjoajille tarjoushinnassa riskinä huomioitavaa epävarmuutta<sup>251</sup>.

Avoimuusperiaatteen ansiosta tarjoajat saavat tiedon yhtäaikaisesti ja samanlaisena julkisista hankinnoista sekä kaikista hankintaan vaikuttavista ja tarjouskilpailuun liittyvistä seikoista, mikä voi edistää olemassa olevien kilpailuolosuhteiden tehokasta käyttöä<sup>252</sup>. Lisäksi kaikki hankintalain alaisten hankintojen asiakirjat ovat julkisuuslain (621/1999) 1 §:n julkisuusperiaatteen mukaan

---

<sup>247</sup> Ks. myös asia C-223/16 Casertana Costruzioni Srl, kohta 34 ja asia C-470/99 Univer-sale-Bau, kohdat 90-93. Avoimuusperiaatteen johtamista syrjimättömyysperiaatteesta ovat tarkastelleet esimerkiksi Poulsen ym. 2012: 60, Arrowsmith 2014: 268-272, 622 ja Falk 2011: 65. Ks. myös Nenonen 1/2009: 90-91.

<sup>248</sup> Asia C-496/99 Succhi di Frutta, kohta 111.

<sup>249</sup> Asia C-496/99 Succhi di Frutta, kohta 111. Hankintayksikön on ratkaisun asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohta 43 mukaan tulkittava arviointiperusteita samalla tavoin koko menettelyn ajan. Ks. myös Määttä & Voutilainen 2017: 136, Arrowsmith 2014: 693, Bergman ym. 2011: 110 sekä Poulsen ym. 2012: 275-276. Ks. myös asia C-223/16 Casertana Costruzioni Srl, kohta 35.

<sup>250</sup> Poulsen ym. 2012: 38-39, 56. Ks. myös Bovis 2006: 153 ja Bovis 2007: 67.

<sup>251</sup> Ks. tutkimuksen luku 7. Ennakoitavuus voi parantaa keskisuurten talonrakennusliikkeiden mahdollisuuksia osallistua ja mahdollisesti myös menestyä julkisissa tarjouskilpailuissa heikommasta riskinottokyvystään huolimatta (vrt. Bovis 2012: 32-33). Keskisuurten talonrakennusliikkeiden riskinotto-kyky voi olla suuria toimijoita heikompi, minkä vuoksi ne voivat joutua huomioimaan riskin tarjoushinnassaan täysimääräisenä. Tämä saattaa nostaa keskisuurten toimijoiden tarjoushintaa, mikä voi vaikuttaa niiden menestymiseen tarjouskilpailussa. (Ks. Trybus 2014: 259-260 ja Lindell & Karagozoglou 1997: 92).

<sup>252</sup> Ks. HE 50/2006 vp: 29-30, 37, Pedersen 2011: 85, Bergman ym. 2011: 71, Bovis 2007: 67 ja Määttä & Voutilainen 2017: 120-121. Avoimuusperiaate toteutuu esimerkiksi hankintalain 60 §:n mukaisella vaatimuksella ilmoittaa kaikista tulevista, kilpailutettavista hankinnoista julkisesti HILMA-ilmoituskanavassa (Takala & Taponen 2019: 135. Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriö 2018). Avoimuusperiaatteen toteutumista tukee myös hankintalain 62 §:n mukainen vaatimus tietojenvaihdon sähköisyydestä.

lähtökohtaisesti julkisia<sup>253</sup>, minkä ansiosta avoimuusperiaate koskee myös tarjouspyyntöasiakirjojen sisältöä<sup>254</sup>.

Avoimuusperiaate voi siten mahdollistaa hallinnon sisäisen ja ulkoisen valvonnan tehostamisen, mikä voi helpottaa julkisten varojen käytön ja kohdentamisen valvontaa<sup>255</sup>. Läpinäkyvyys julkisissa hankinnoissa rajoittaakin *Sánchez Graells* mukaan korruptiota ja muuta petollista toimintaa<sup>256</sup>.

Toisaalta tarjouskilpailuun, tarjouksiin ja sopimukseen kohdistuva liiallinen avoimuus saattaa heikentää tarjoajien kiinnostusta osallistua tarjouskilpailuun<sup>257</sup>. Lisäksi liiallinen avoimuus voi *Sanchez-Graells* mukaan mahdollistaa tarjoajien välisen kolluusion tai muun yhteistyön, mikä voi heikentää julkisten hankintojen kilpailun tehokkuutta ja edesauttaa jopa tarjoajien kartellisoitumista.<sup>258</sup> Tämän välttämiseksi sopimukseen ja tarjouksiin liittyvän liiallisen avoimuuden sijaan keskeisempää olisi pyrkiä painottamaan julkisissa hankinnoissa hankintamenettelyn ja harkintavallan käytön ennakoitavuutta ja selkeyttä.

---

<sup>253</sup> HE 50/2006 vp: 47 ja Määttä & Voutilainen 2017: 119. Halosen (2019: 16) mukaan Suomessa on painetta laajentaa julkisuuslakia koskemaan myös julkisomisteisia yhtiöitä.

<sup>254</sup> Kalima ym. 2007: 39 ja Siikavirta 2015: 104. Tarjouspyyntöasiakirjoista tulee ilmetä ainakin hankinnan tekniset tiedot kuten toiminnalliset ja laadulliset vaatimukset, mahdolliset tarjoajille asetetut kelpoisuusehdot, tarjouksen valinta- ja vertailuperusteet ja tiedot mahdollisista tarjouksen mukana toimitettavista liitteistä (asia C-323/96 EY-komissio vs. Belgian kuningaskunta, kohta 44. Ks. myös Pekkala & Pohjonen 2010: 382–385). Takala & Taponen (2019: 131) toteavat suomalaisen avoimuusperiaatteen kattavan dokumenttien läpinäkyvyyden lisäksi suullisen informaation ja virkamiehen käyttäytymisen.

<sup>255</sup> Ks. Sauter 2015: 174-175 ja Siikavirta 2015: 105. Ks. myös Vesterdorf & Nielsen 2008: 78-79 ja Halonen 2019: 15.

<sup>256</sup> *Sánchez Graells* 2011: 107.

<sup>257</sup> Halonen 2019: 26-27, 32. Lisäksi julkisuuslain laajentamisessa julkisomisteisiin yhtiöihin ongelmana on laajentamisen suhde kilpailuneutraliteettiin (Halonen 2018 ja Halonen 2019: 16). Ks. kilpailuneutraliteetista myös Kontio ym. 2017: 95-96. Kilpailuneutraliteetin tarkoituksena on turvata yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan yhtäläiset toimintaedellytykset markkinoilla (Aalto-Setälä ym. 2016: 631 sekä Halonen 2018: 60).

<sup>258</sup> *Sanchez-Graells* 2019: 34-36. *Sanchez-Graellsin* (2019: 45-46) mukaan suomalainen hankintalainsäädäntö painottaa sekä avoimuutta että kilpailua, minkä ansiosta suomalainen hankintalainsäädäntö salassapitosuojineen suojaa jonkun verran liiallisen avoimuuden ongelmilta. Toisaalta *Sanchez-Graells* (2019: 52-53) katsoo avoimuusperiaatteen painotuksen korostuvan suomalaisissa julkisissa hankinnoissa varsinkin kilpailutusvaiheen loppupuolella, millä voi olla kilpailua heikentävä vaikutus.

*Tehokkaan kilpailuttamisen periaate*

*Tehokkaan kilpailuttamisen periaatteen* mukaan hankintayksikön on hyväksikäytettävä olemassa olevat kilpailuolosuhteet<sup>259</sup>. Olemassa olevat kilpailuolosuhteet luodaan kilpailuoikeuden avulla<sup>260</sup>. Periaatteen taustalla on unionin oikeuden tehokasta toteuttamista ja toimeenpanoa koskeva SEUT 197 artikla.

*Mäenpää* jakaa tehokkuuden positiiviseen ja negatiiviseen ulottuvuuteen. Positiivisen ulottuvuuden mukaan kansallisen viranomaisen on ryhdyttävä kaikkiin toimivaltaansa kuuluviin toimenpiteisiin, joiden avulla unionin oikeuden täysipainoinen toteuttaminen varmistettaisiin. Negatiivisen ulottuvuuden mukaan kansalliset toimintamuodot, menettelyvaatimukset ja -käytännöt eivät saa olennaisesti heikentää unionin oikeuden tehokasta toteutumista.<sup>261</sup>

Tehokkaan kilpailuttamisen periaate liittyy *Siikavirran* mukaan vahvasti hankintojen kilpailuttamisvelvoitteen täyttämiseen, jolloin se esimerkiksi vahvistaa suoraan hankintojen poikkeuksellisuutta ja asettaa hankintayksikölle vaatimuksen tuntea kilpailutettavan toimialan markkinat<sup>262</sup>. Myös *Strengin* mukaan olemassa olevien kilpailuolosuhteiden hyödyntämisen on katsottu olevan riittävää, kun hankintayksikkö on *muodollisesti toiminut* hankintalain mukaisesti. *Streng* toteaaakin, että nykyinen hankintalainsäätely ei kilpailun edistämisestä huolimatta välttämättä takaa kilpailua.<sup>263</sup>

---

<sup>259</sup> Caranta 2012: 55, Siikavirta 2015: 100 ja Eskola & Ruohoniemi 2011: 22. Tehokkaan kilpailuttamisen periaatteen painoarvo on hankintalain tulkintakehyksessä muuttunut, sillä aiemmin hankintalaissa lueteltuihin hankintaperiaatteisiin kuulunut tehokkaan kilpailuttamisen periaate on hankintalakiuudistuksen myötä siirtynyt hankintalain 2.2 §:n tavoitteisiin. Tehokkaan kilpailuttamisen suosituksenluonteisuus on siten kasvanut.

<sup>260</sup> Ks. Ukkola 2015: 169-170. Ks. myös Olykke 2011: 180-182, 192 sekä Sánchez Graells 2011: 47-52 ja Halonen 2015: 8. Ks. sisämarkkinoihin liittyvien tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisestä kilpailun tehokkuusperiaatteesta SEUT 101 ja 102 artiklat sekä asia 6/72 Continental Can, kohdat 24-25. Ks. myös Arrowsmith 2014: 324. Kilpailun toimiessa tehottomasti resurssien kohdentuminen, tuotantomahdollisuuksien käyttö ja innovaatiot saattavat heikentyä, mikä edelleen voi vaikuttaa kilpailun hyvinvointivaikutuksiin markkinoilla. Kilpailuoikeudellisen sääntelyn tehtävä onkin turvata markkinoiden toimintaan liittyvät hyvinvointivaikutukset, mikä edellyttää markkinoiden toiminnan tehokkuutta. (Aine 2011: 201-202, 207-208, 212-219). Aineen (2011: 207-208) mukaan hyvinvoinnin lisääminen muodostaa tehokkuusperiaatteen syväjustifikaation. Vrt. Pohjola 2014: 159-161.

<sup>261</sup> Mäenpää 2011: 200-201, 347.

<sup>262</sup> Siikavirta 2015: 100-101.

<sup>263</sup> Streng 2018: 65-66.

Tehokkaan kilpailuttamisen periaatteen toteutumiseksi riittävää voi siten olla periaatteen negatiivisen ulottuvuuden täytyminen<sup>264</sup>. Mikäli julkisissa hankinnoissa pyrittäisiin kuitenkin täyttämään myös tehokkuusperiaatteen positiivinen ulottuvuus, saattaisi se laajentaa julkisen hankinnan tarjoajajoukkoa ja siten mahdollisesti tehostaa julkisista hankinnoista käytävää kilpailua<sup>265</sup>. Tällöin muodollisesti hankintalain mukaan toteutettuun kilpailuun tyytymisen sijaan hankintayksikkö *pyrkisi* tehokkaaseen kilpailuttamiseen. Tämä edelleen voisi edistää julkisten varojen tehokasta kohdentamista sekä taloudellisen hyvinvoinnin kasvua<sup>266</sup>.

Julkisissa hankinnoissa tehokkaan kilpailuttamisen periaatteen positiiviseen ulottuvuuteen voidaan pyrkiä ottamalla hankintalain 2.3 §:n mukaisesti huomioon pk-sektorin tasapuoliset osallistumismahdollisuudet<sup>267</sup>.

## 2.5 Pk-sektorin huomioonottamistavoite

Pienet ja keskisuuret yritykset ovat *Euroopan komission* mukaan Euroopan talouden merkittävä ylläpitäjä: Pk-sektori työllistää enemmän kuin suuryritykset sekä edistää taloudellista ja alueellista tasapainoa talouden kriisitilanteissa. Niiden avulla on mahdollisuus luoda Eurooppaan työpaikkoja, kasvua ja innovaatioita. Pk-sektori vaikuttaa myönteisesti myös julkisten hankintojen toimittajakantaan, mikä lisää julkisista hankinnoista käytävää kilpailua ja antaa vastapainoa markkinoilla määräävässä asemassa oleville toimijoille. *Euroopan komissio* onkin katsonut pk-sektorin toimintamahdollisuuksien suojaamisen yhdeksi tärkeäksi yhteiskuntapoliittiseksi tavoitteeksi.<sup>268</sup>

<sup>264</sup> Vrt. Mäenpää 2011: 347 sekä Siikavirta 2015: 100-101 ja Streng 2018: 65-66.

<sup>265</sup> Ks. esimerkiksi Isohanni 2019: 352. Vrt. kuitenkin Jääskeläinen & Tukiainen 2019: 17 ja Bishop & Walker 2010: 577-579. Ks. tarkemmin tutkimuksen luku 4.2.1.

<sup>266</sup> Ks. esimerkiksi Ware ym. 2011: 106-107 ja Siikavirta 2015: 29. Tehokas kilpailu mahdollistaa tuottavuuden ja talouden kasvun (HE 68/2018 vp: 5). Hankintasääntelyn tarkoitus on lähtökohtaisesti varmistaa kilpailu julkisten varojen parhaan mahdollisen kohdentamisen saavuttamiseksi (Sánchez Graells 2011: 101-105. Ks. myös Trepte 2004: 63-66 sekä Trybus 2014: 259 ja Kontio ym. 2017: 215). Ks. sisämarkkinoista asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohta 32 sekä Bovis 2005: 14-17 ja Sauter 2015: 74. Ks. myös Olykke 2011: 191-192.

<sup>267</sup> Ks. Vihreä kirja 2011: 28. Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 2, 4, Trybus 2014: 255-259, Di Mauro ym. 2020: 377-378 ja Isohanni 2019: 352.

<sup>268</sup> Vihreä kirja 2011: 28. Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 2, 4, Trybus 2018: 313-314, Trybus 2014: 255-259 ja Aine 2001: 265-266. Pk-sektori työllistää enemmän kuin suuryritykset sekä edistää taloudellista ja alueellista tasapainoa

Julkisissa hankinnoissa pk-sektorin toimintamahdollisuuksia voivat hankaloittaa hankintasääntelyyn sisällytetyt muut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet<sup>269</sup>, kuten hankintalain 2.1 §:n mukainen julkisten varojen tehokas käyttö<sup>270</sup> ja laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekeminen sekä hankintalain 2.2 §:n mukainen hankinnan toteuttaminen mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti sekä ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen<sup>271</sup>. Pk-sektorin voi olla suuria toimittajia hankalampaa täyttää näitä hankintalain 2 §:n laadukkuutta korostavia tavoitteita:

Pk-sektorin voi esimerkiksi pienemmän tuotantovolyyminsa<sup>272</sup> vuoksi olla hankala antaa vastapainoa suurille toimijoille erilaisten kokemukseen ja referenssiin perustuvien laatumittareiden vertailussa, koska suuret toimijat voivat suurempien resurssien ansiosta osallistua useisiin tarjouskilpailuihin yhtäaikaaisesti, maksimoida näin tarjouskilpailujen voittamisen todennäköisyyttä ja siten kerryttää yrityksen ja sen henkilöstön kokemusta ja referenssejä<sup>273</sup>.

Lisäksi suurilla toimijoilla voi olla mahdollisuus tarjota julkisia hankintoja pk-sektoria edullisemmilla hinnoilla, koska suurtuotannon skaalaedut laskevat usein yksikkökustannuksia tuotannon laajetessa. Suurilla yrityksillä voi näin olla myös kustannuksiin perustuva kilpailuetu pk-sektoriin nähden.<sup>274</sup> Tuotannon keskittäminen voi siten kustannusedullisuuden ansiosta tukea hankintalain 2.1 §:n mukaista julkisten varojen tehokasta käyttöä tuotannon hajauttamista kustannustehokkaammin.

---

talouden kriisitilanteissa. Lisäksi pk-sektorin osallistuminen julkisiin hankintakilpailuihin voi tehostaa sekä kilpailua että julkisten varojen objektiivista käyttöä. (Trybus 2014: 259.) Ks. myös asia 27/76 United Brands, kohta 193.

<sup>269</sup> Siikavirta 2015: 76. Ks. myös Kalima ym. 2007: 12-13.

<sup>270</sup> Hankintalain 2.1 §:n mukainen julkisten varojen tehokas käyttö tarkoittaa tehokkaan ja asianmukaisen kilpailuttamisen lisäksi hankinnan hinta-laatusuhteen optimointia eli hankinnan toteuttajalta vaaditaan kilpailukykyisen hinnan lisäksi kykyä toteuttaa hanke laadukkaasti (Siikavirta 2015: 40-41).

<sup>271</sup> Ks. hankintalaki 2.1-2.2 §.

<sup>272</sup> Tässä tutkimuksessa tuotantovolyyminllä tarkoitetaan toimittajakohtaista rakentamisen määrää.

<sup>273</sup> Ks. Trybus 2018: 319. Ks. myös Siikavirta 2015: 76 ja tutkimuksen luku 6.

<sup>274</sup> Ks. Pohjola 2014: 79-85, 87-88.

Hankintalain 2 §:n laadukkuutta korostavien tavoitteiden pk-sektorille mahdollisesti aiheuttamat hankaluudet on huomioitu Eurooppa 2020 -strategiassa ja hankintadirektiivissä, joiden yhtenä tavoitteena on ottaa huomioon pienet ja keski-suuret yritykset julkisissa hankinnoissa aiempaa paremmin<sup>275</sup>. Pk-sektorin huomioonottamistavoite on kirjattu hankintalain 2.3 §:ään ja sen mukaan *Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin.*

Pk-sektorin huomioonottamistavoitetta tukevat myös hankintalain 2.1 §, missä muiden tavoitteiden lisäksi korostetaan yritysten tasapuolisten tarjoamismahdollisuuksien<sup>276</sup> turvaamista sekä 2.2 §, missä muiden tavoitteiden lisäksi kehoitetaan hyväksikäyttämään olemassa olevat kilpailuolosuhteet.

Hankintasääntelyyn sisällytetyt yhteiskuntapoliittiset tavoitteet voivat olla osittain ristiriitaisia<sup>277</sup>. Tämä voi ilmetä esimerkiksi laadukkuuden ja kustannustehokkuuden tavoittelun sekä pk-sektorin huomioonottamistavoitteen välillä: Hankintojen keskittäminen voi skaalaetujen ansiosta tehostaa julkisten varojen kustannustehokkaampaa käyttöä sekä edistää hankintojen laadukkuutta keskittymisestä mahdollisesti seuraavan runsaamman kokemuksen ansiosta. Tällöin kuitenkin pk-sektorin osallistumismahdollisuudet voivat heikentyä.

Ristiriitatilanteet edellyttävät tapauskohtaista tulkintaa, punnintaa ja tasapainotusta hankintasääntelyn oikeudellisen tulkintakehyksen avulla<sup>278</sup>. Hankintayksikkö saattaa kuitenkin *Flynnin* mukaan joitain poliittisia tavoitteita

---

<sup>275</sup> Euroopan parlamentin mietintö (2009/2175(INI)): 10-11, 23, 26, Eurooppa 2020 -strategia: 13-18, 21-24, Vihreä kirja 2011: 28 ja hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (2). Ks. myös Euroopan komissio 2011: 8-14 ja HE 108/2016 vp: 11-13.

<sup>276</sup> Pk-yritysten tasapuolisia tarjoamismahdollisuuksia tukee esimerkiksi hankintalain 75 §:n mukainen hankinnan asianmukainen osiin jakaminen, kunhan hankintaan sovellettava kynnsarvo määritellään hankintalain 27 §:n mukaan kaikkien osien yhteenlasketun summan perusteella. Tästä on erotettava hankintalain 31 §:n mukainen hankintalain kiertämiseen tähtäävä hankintojen keinotekoinen pilkkominen tai yhdisteleminen. (HE 108/2016 vp: 12, 40, 73). Talonrakennusalalla hankintojen osiin jakaminen voi tarkoittaa esimerkiksi hankinnan kilpailuttamista osaurakoina. Ks. HE 108/2016 vp: 174-176, Arrowsmith 2018: 727-729, 782-784, Trybus 2014: 262-266, Poulsen ym. 2012: 231-232, Kontio ym. 2017: 78-79, Pedersen 2011: 60-61 ja Falk 2011: 147-148.

<sup>277</sup> Vrt. Siikavirta (2015: 37-38), joka tunnistaa hankintasääntelyn yhteiskuntapoliittisten ja taloudellisten tavoitteiden väliset ristiriidat. Vrt. myös Määttä 2021: 6, 11-12.

<sup>278</sup> Ks. tutkimuksen luku 2.1. Vrt. Siltala 2003: 517-519.

huomioonottaessaan sivuuttaa toiset poliittiset tavoitteet julkisissa hankinnoissa<sup>279</sup>. Tällöin hankintasääntelyn tulkintakehyksen käyttö voi jäädä vajaaksi, mikä voi vaikuttaa julkisiin hankintoihin tavoitteiden pintatasoa syvemmin:

Pk-sektorin huomioonottamistavoitteen sivuuttaminen muita yhteiskuntapoliittisia tavoitteita painottamalla voi edesauttaa markkinoiden keskittymistä suurille toimijoille. Keskittyminen voi lisätä suurten toimijoiden kykyä vaikuttaa markkinoihin sekä mahdollisesti altistaa markkinat toimijoiden väliselle hiljaiselle kolluusiolle. Tämän seurauksena hintataso voi nousta ja kilpailu muodostua tehottomaksi, mikä saattaa heikentää julkisissa hankinnoissa julkisten varojen tehokasta käyttöä.<sup>280</sup> Lisäksi mahdollinen kilpailun tehokkuuden heikentyminen voi vähentää yritysten investointeja talouskasvun kannalta keskeiseen tutkimus- ja kehitystoimintaan, mikä voi heikentää talouskasvua sisämarkkinoilla<sup>281</sup>.

Pk-sektorin huomioonottamistavoitteella on sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta keskeinen merkitys kilpailun tehokkuuden ylläpitämisessä toimittajakantaa laajentamalla ja hankinnoista käytävää kilpailua lisäämällä sekä markkinoilla määräävässä asemassa oleville toimijoille vastapainoa antamalla<sup>282</sup>. Ristiriitantilanteissa onkin keskeistä ottaa huomioon, että pk-sektorin huomioonottamistavoitteen merkitys on julkisissa hankinnoissa oikeudenmukaisuuden tai reiluuden tavoittelua<sup>283</sup> syvempi. Yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisessa julkisissa hankinnoissa ei siten voi sivuuttaa pk-sektorin huomioonottamistavoitetta.

Hankintalain 2 §:n pk-sektorin huomioonottamistavoitteiden osalta keskeistä on pyrkiminen toimijoiden tasapuolisten tarjoamismahdollisuuksien mahdollistamiseen. Tähän pyrkiminen ei ole mahdollista tunnistamatta, *mitkä kohdat* julkisessa

<sup>279</sup> Flynn 2018: 440.

<sup>280</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.2.1. Kontion ym. (2017: 215) mukaan pk-yritysten poisjäänti kilpailusta voi aiheuttaa, etteivät kokonaistarjoajatkaan anna parasta mahdollista tarjousta ja kilpailu voi jäädä nimelliseksi. Ks. myös Vihreä kirja 2011: 28 sekä Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 2, 4 ja Trybus 2018: 313-314.

<sup>281</sup> Ks. asia 6/72 Continental Can, kohta 24 sekä asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohta 32. Ks. myös Trybus 2018: 320, Pohjola 2014: 86, 170, Kuoppamäki 2003: 219-220, Bovis 2005: 14-17 ja Sauter 2015: 74. Ks. myös Olykke 2011: 191-192.

<sup>282</sup> Vihreä kirja 2011: 28. Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 2, 4, Trybus 2018: 313-314, Trybus 2014: 255-259, Di Mauro ym. 2020: 377-378, Isohanni 2019: 352 ja Aine 2001: 265-266.

<sup>283</sup> Vrt. asia 27/76 United Brands, kohta 193 sekä Aine 2011: 292-295.

hankinnassa vaikuttavat toimijoiden mahdollisuuksiin tarjota tasapuolisesti. Suuret toimijat eivät suurempien resurssiensa ansiosta tarvitse tasapuolisten tarjoamismahdollisuuksiensa erillistä mahdollistamista, joten tunnistaminen kohdistuu suurille toimijoille markkinoilla vastapainoa antavien toimijoiden herkkiin kohtiin<sup>284</sup>. Talonrakennusalan EU-kynnysarvot ylittävissä julkisissa hankinnoissa tunnistaminen kohdistuu siten keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakointiherkkyyteen.

---

<sup>284</sup> Vrt. Vihreä kirja 2011: 28 ja hankintalaki 2.3 §. Ks. myös Siikavirta 2015: 76, Kuoppamäki 2003: 47-48 ja Aine 2011: 291-297.



### 3 KESKISUUREN TOIMIJAN PÄÄURAKOINTIHERKKYYDEN KARTOITTAMINEN

Keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyyden kartoittaminen hankintalain edellyttämällä tavalla on tarkoituksenmukaista<sup>285</sup> aloittaa tarkastelemalla *Euroopan komission* näkemystä pk-sektorin julkisissa hankinnoissa kokeamista ongelmista, koska *Euroopan komissio* on katsonut pk-sektorin toimintamahdollisuuksien suojaamisen tärkeäksi yhteiskuntapoliittiseksi tavoitteeksi<sup>286</sup>. *Euroopan komission* näkemyksen avulla voidaan saada kokonaiskuva siitä, millaisia ongelmia pk-yrityksillä on julkisissa hankinnoissa eri toimialoilla Euroopan tasolla tarkasteltuna.

*Euroopan komission* laatimien pk-yritysten julkisten hankintasopimusten saamista parantavien käytännesääntöjen mukaan pk-sektorin kokemia keskeisiä ongelmia julkisissa hankinnoissa ovat sopimusten suuri koko, tarjousten valmisteluajan lyhyys, tarjousten valmistelusta aiheutuvat kustannukset, kohtuuttomat pätevyys- ja todistusvaatimukset, rahoitustakuiden kohtuuttomuus, ulkomaisten tarjoajien syrjintä tai paikallisten tai kotimaisten yritysten suosinta, vaikeudet yhteistyökumppanien löytämisessä ulkomailta, hankintaviranomaisen viivyttely maksujen suorittamisessa, tiedonsaantivaikeudet yrityksiltä puuttuvien resurssien vuoksi, puutteelliset tiedot hankintamenettelyistä ja liiallinen hallinnollinen rasite<sup>287</sup>.

Vastaavasti *Vihreän kirjan (2011)* mukaan suurimmat esteet pk-yritysten osallistumiselle julkisiin hankintakilpailuihin liittyvät valintavaiheessa esitettäviin todistuksiin sekä korkeisiin valintaperusteisiin<sup>288</sup>.

Vastaavanlaisia tarkasteluita pk-sektorin osallistumisesta, kokemuksista ja näkemyksistä julkisissa hankinnoissa on toteutettu myös kansallisella tasolla. Näiden avulla voidaan saada mahdollista kansallisen tason erityispiirteet sisältävää tukea *Euroopan komission* näkemykselle pk-yritysten ongelmista. *Työ- ja*

<sup>285</sup> Hankintalaissa sääntelyn yhteiskunnallisen arvo- ja tavoiteperustan painotus on korostunut, minkä vuoksi systematisoinnissa on otettava huomioon oikeusjärjestyksen yhteys sääntelykohteeseensa sekä yhteiskunnalliseen taustaansa (ks. tutkimuksen luku 1.2.3. Ks. myös McCormick 1999: 1441, Siltala 2003: 138-139 ja Aarnio 1989: 304).

<sup>286</sup> Vihreä kirja 2011: 28. Ks. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 2, 4 ja asia 27/76 United Brands, kohta 193. Ks. myös Trybus 2018: 313-314.

<sup>287</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5.

<sup>288</sup> Vihreä kirja 2011: 29.

*elinkeinoministeriön* selvityksen perusteella kansallisella tasolla on havaittavissa samankaltaisia ongelmia kuin muuallakin Euroopassa:

*Työ- ja elinkeinoministeriön* selvityksen mukaan pk-yritykset kokevat tarjouskilpailuun osallistumista haittaavina tai estävinä kohtina markkinoiden toimivuuteen ja hankintamenettelyn sujuvuuteen liittyvät ongelmat sekä hankintojen liian suuren koon ja korkeat vaatimukset.<sup>289</sup>

*Työ- ja elinkeinoministeriön* kansallisen tason selvitykseen sisältyy myös urakointialalle kohdennettuja erityiskysymyksiä:

*Työ- ja elinkeinoministeriön* mukaan vastaajista 87 %:n mukaan olisi parempi, että urakat kilpailutettaisiin osatarjouksina eikä kokonaisurakoina. Tarjoajille kohdistetut taloudelliset vaatimukset, kuten liikevaihto- ja referenssivaatimukset koettiin hankaliksi tai esteiksi tarjouksen jättämisen kannalta.<sup>290</sup>

Lisäksi *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* sekä *Talonrakennusteollisuus* ovat kansallisella tasolla arvioineet pk-sektorin mahdollisuuksia kilpailla talonrakennusalan julkisissa hankinnoissa:

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan erityisesti referensseihin ja henkilöstön pätevyyyteen liittyvät vaatimukset rajaavat tarjoajajoukkoa<sup>291</sup>. Myös hankekoon kasvaminen yli 25 miljoonan euron arvoiseksi vaikuttaa jyrkästi tarjoajien määrään<sup>292</sup>.

*Talonrakennusteollisuuden* mukaan Suomessa pk-sektorin mahdollisuuksia kilpailla julkisten hankintojen pääurakoista heikentää modernien urakamuotojen lisäksi esimerkiksi julkisten hankintojen korkeat liikevaihto- ja referenssivaatimukset.<sup>293</sup>

### *Hankeko*

Sekä *Euroopan komission* että *Työ- ja elinkeinoministeriön* mukaan hankeko vaikuttaa pk-sektorin mahdollisuuksiin toimia julkisissa hankinnoissa

<sup>289</sup> TEM 54/2014: 117-118.

<sup>290</sup> TEM 54/2014: 151-153.

<sup>291</sup> KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohdat 348-350.

<sup>292</sup> KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohdat 288-291.

<sup>293</sup> Rakennuslehti 20.12.2019 nro 40: 6.

tarjoajana<sup>294</sup>. *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan talonrakennusalalla tarjoajien määrä vähenee hankekoon kasvaessa siten, että yli 25 miljoonan euron arvoisten hankintojen segmentissä tarjoajien määrä vähenee jyrkästi<sup>295</sup>.

Hankekoon keskeinen merkitys pk-sektorin toimijoiden osallistumismahdollisuuksien kannalta on otettu huomioon hankintasäätelyssä. Hankintadirektiivin 46 artiklassa on säädetty hankintasopimuksen osiin jakamisesta, minkä avulla pyritään mahdollistamaan pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin<sup>296</sup>. Kansallisella tasolla tämä on implementoitu hankintalain 2.3 §:n tarkoituksenmukainen kokonaisuus -tavoitteella sekä hankintalain 75 §:n mukaisella hankintasopimuksen osiin jakamisella. Sääntelyn keskeisenä tavoitteena on edistää pk-sektorin asemaa, ettei se *perusteettomasti* heikkenisi suhteessa muihin toimittajiin julkisissa hankintamenettelyissä<sup>297</sup>.

Hankintayksikkö voi laajan harkintavaltansa ansiosta kuitenkin *asianmukaisesta syystä* jättää hankinnan jakamatta osiin<sup>298</sup>. Tällaisissa tilanteissa suuri hankekoko voi vaikuttaa keskisuuren toimijan mahdollisuuksiin toimia julkisissa hankinnoissa tarjoajana.

Hankintadirektiivin 19.2 artikla mahdollistaa talouden toimijoiden osallistumisen hankintamenettelyihin ryhmittymänä, mikä voi edistää keskisuuren toimijan mahdollisuuksia osallistua suuriinkin tarjouskilpailuihin ryhmittymän jäsenenä, mikäli yritysten kapasiteetit tai resurssit eivät muutoin niihin riitä<sup>299</sup>. Ryhmittymänä tarjoamisesta säädetään hankintalain 92 §:ssä<sup>300</sup>.

---

<sup>294</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5 ja TEM 54/2014: 117-118, 151-153.

<sup>295</sup> KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohdat 288-291.

<sup>296</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/79 (78), L94/80 (79).

<sup>297</sup> HE 108/2016 vp: 73.

<sup>298</sup> Ks. hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/79 (78) ja HE 108/2016 vp: 175 sekä tutkimuksen luku 5.4.1.

<sup>299</sup> Hankintadirektiivin 19.2 artiklaa on tarkastellut tarkemmin McEvoy 2020: 78. Ks. myös HE 108/2016 vp: 199 Ks. lisäksi ryhmittymän käytön poikkeuksellisesta rajoittamisesta Pesu 2019: 119-123.

<sup>300</sup> Ks. myös tutkimuksen luku 4.2.2.

Toisaalta ratkaisujen *C-94/12 Swm Costruzioni*<sup>301</sup> ja *C-387/14 Esaprojekt*<sup>302</sup> mukaan on olemassa sellaisia erityispiirteitä sisältäviä rakennusurakoita, joissa edellytettyä pätevyyttä ei ole mahdollista saavuttaa useamman toimijan vajaiden voimavarojen yhteen kokoamisella, vaan tällöin hankintayksikkö voi perustellusti vaatia yhden toimittajan täyttävän pätevyyttä koskevat vähimmäisehdot. Lisäksi osallistumisen mahdollistaminen hankintalain 92.1 § mukaisena ryhmittymänä toimimisen avulla ei välttämättä edistä keskisuuren toimijan mahdollisuuksia antaa vastapainoa suurille toimijoille suurissa hankinnoissa, koska konsortioiden tasapuoliset kilpailumahdollisuudet yhden yrityksen organisaatioita vastaan voivat olla heikkomat<sup>303</sup>.

*Euroopan komission* ja *Työ- ja elinkeinoministeriön* mukaan myös hankintamennettelyyn liittyvät ongelmat, kuten tarjousten laatimisessa vaadittavat osaaminen tai resurssit, voivat hankaloittaa pk-sektorin osallistumista julkisiin hankintoihin<sup>304</sup>.

Tällainen pk-sektorin osallistumismahdollisuuksiin mahdollisesti vaikuttava liiallinen hallinnollinen rasite on otettu huomioon hankintadirektiivin 59 artiklassa yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan muodossa<sup>305</sup>. Tämän koko Euroopan unionin ja ETA-maiden alueella toimivan asiakirjan avulla vähennetään tarjouskilpailuihin osallistumisesta etenkin pk-sektorille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, mihin vaikuttavat useat hankintamennettelyn yhteydessä vaadittavat selvitykset, todistukset ja muut asiakirjat<sup>306</sup>. Yhteisestä eurooppalaisesta hankinta-asiakirjasta säädetään hankintalain 87 §:ssä.

Toisaalta hankintaviranomaisten tarve neuvottelut mahdollistaville hankintamennettelyille on kasvanut, koska hankintaviranomaiset eivät välttämättä pysty hankintaan ryhtyessään määrittelemään, millä tavoin niiden tarpeet voitaisiin

<sup>301</sup> Asia C-94/12 Swm Costruzioni, kohta 35.

<sup>302</sup> Asia C-387/14 Esaprojekt, kohta 49.

<sup>303</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.2.2. Ks. myös HE 108/2016 vp: 199, McEvoy 2020: 78 ja Pesu 2019: 123-126. Ks. myös asia C-94/12 Swm Costruzioni, kohta 35 ja KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohdat 367, 370-371. Vrt. pää- ja aliurakoitsijasuhde (esimerkiksi Morledge & Smith 2013: 13-14, Mosey 2019: 101, Charlson & Oduoza 2016: 641 ja Trybus 2018: 342. Ks. myös Trybus 2014: 255.)

<sup>304</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5, Vihreä kirja 2011: 29 ja TEM 54/2014: 117-118, 151-153.

<sup>305</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/81 (84).

<sup>306</sup> HE 108/2016 vp: 193.

tydyttää, tai arvioimaan, millaisia teknisiä, taloudellisia tai oikeudellisia ratkaisuja markkinat voisivat tarjota<sup>307</sup>. Tämän mahdollistamiseksi hankintalainsäädännössä on säännelty, millaisissa tilanteissa avoimesta ja rajoitetusta hankintamenettelystä joustavampia<sup>308</sup>, mutta mahdollisesti tarjoajalta enemmän resursseja ja osaamista vaativia<sup>309</sup> hankintamenettelyitä, kuten hankintalain 34-35 §:n mukaista neuvottelumenettelyä, 36-37 §:n mukaista kilpailullista neuvottelumenettelyä tai 38-39 §:n mukaista innovaatiokumppanuutta, voi käyttää<sup>310</sup>. Tällaisten neuvottelut mahdollistavien hankintamenettelyiden käyttö voi olla tarpeellista rakennusurakkasopimusten yhteydessä esimerkiksi tavanomaisesta poikkeavien rakennusten, urakkaan sisältyvän suunnittelun tai innovatiivisten ratkaisujen vuoksi<sup>311</sup>.

Hankeeseen sekä hankintamenettelyn valintaan liittyvien ongelmien, kuten hankintojen toteutuksessa sekä tarjousten laatimisessa vaadittujen resurssien, voidaan edellisten perusteella kartoittaa olevan julkisissa hankinnoissa keskisuuren toimijan osallistumismahdollisuuksien kannalta keskeisiä herkkiä kohtia.

Talonrakennushankinnassa hankeeseen määrittelyyn sekä sovellettavan hankintamenettelyn valintaan vaikuttaa hankinnassa käytettävä *urakkamuoto*<sup>312</sup>, koska eri urakkamuotojen käyttö vaatii eri kokoisia ja eri tavoin kilpailutettavia hankintoja. Esimerkiksi moderneja urakkamuotoja käytetään suurissa ja monimutkaisissa hankinnoissa niiden työlään ja kalliin hankintamenettelyn vuoksi, joten ne vaativat usein kohteekseen suuren hankkeen.<sup>313</sup> *Talonrakennusteollisuuden* mukaan modernien urakkamuotojen käyttö vaikuttaa pk-sektorin mahdollisuuksiin kilpailla julkisten hankintojen pääurakoista<sup>314</sup>.

*Hankinnassa sovellettavan urakkamuodon* voi edellä esitetyn perusteella kartoittaa olevan keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksiin vaikuttava keskeinen herkkä kohta.

<sup>307</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/71 (42).

<sup>308</sup> Vrt. Arrowsmith 2014: 959-960.

<sup>309</sup> Vrt. Trybus 2014: 259-260.

<sup>310</sup> HE 108/2016 vp: 123-124 sekä Bovis 2012: 444-446 ja Szekér 2019: 72-73.

<sup>311</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/72 (43).

<sup>312</sup> Ks. urakkamuodoista tarkemmin tutkimuksen luku 5.1.

<sup>313</sup> Vrt. Pedersen 2011: 154 ja Pekkala ym. 2019: 727.

<sup>314</sup> Rakennuslehti 20.12.2019 nro 40: 6.

*Tarjoajalle asetettavat vaatimukset*

Toinen *Euroopan komission, Työ- ja elinkeinoministeriön, Talonrakennusteollisuuden sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston* tarkasteluissa havaittu pk-sektorin osallistumismahdollisuuksiin vaikuttava tekijä on tarjoajalle asetetut soveltuvuusvaatimukset<sup>315</sup>. Pk-sektorin osallistumismahdollisuuksiin vaikuttaviin tarjoajalle asetettuihin vaatimuksiin voi liittyä myös *Euroopan komission* havaitsema rahoitustakuiden kohtuuttomuus<sup>316</sup>.

Tarjoajalle asetettavien vaatimusten vaikutus pk-sektorin osallistumismahdollisuuksiin on otettu huomioon hankintadirektiivin 58 artiklassa, jossa määrätään toimijoiden valintaperusteista. Hankintadirektiivin 58.3 artiklassa lähtökohtaisesti rajoitetaan tarjoajalle asetettavia vähimmäisliikevaihtovaatimuksia, mikä voi edistää pk-sektorin mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin. Suomessa tämä on implementoitu hankintalain 85.2 §:ssä. Toisaalta hankintayksikkö voi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa poiketa vähimmäisliikevaihtorajoituksesta, minkä ansiosta hankintaviranomaisella säilyy rajoituksesta huolimatta itsenäinen päätösvalta liikevaihtovaatimuksen asettamisen suhteen.<sup>317</sup>

Vähimmäisliikevaihtorajoituksen lisäksi keskisuuren toimijan osallistumista julkisiin hankintoihin voi edistää hankintalainsäädännössä ja oikeuskäytännössä asetettu edellytys vaatimusten oikeasuhteisuudesta sekä liitynnästä hankinnan kohteeseen<sup>318</sup>.

Hankintalain 83 §:n mukaan hankintayksikkö voi hankintailmoituksessa ilmoittamalla asettaa tarjoajille niiden rekisteröitymistä, taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevia, hankinnan kohteeseen liittyviä ja suhteutettuja vaatimuksia<sup>319</sup>. Vaatimusten tarkoituksena on varmistaa tarjoajien taloudellisten voimavarojen ja ammatillisen osaamisen olevan hankinnan toteuttamisen kannalta vaaditulla tasolla, karsia hankinnan

---

<sup>315</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5, Vihreä kirja 2011: 29, TEM 54/2014: 117-118, 151-153, KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 348-350 ja Rakennuslehti 20.12.2019 nro 40: 6.

<sup>316</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5.

<sup>317</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/81 (83).

<sup>318</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/81 (83) ja asia C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta, kohta 62. Ks. myös Arrowsmith 2014: 628-629, 1193 ja Pedersen 2011: 35.

<sup>319</sup> Ks. myös HE 108/2016 vp: 192-193, Hankintalaki: Liite D sekä Bergman ym. 2011: 80.

toteutukseen sopimattomat, riskialttiit ja kokemattomat tarjoajat sekä varmistaa hankinnan toteutusvarmuus ja riittävä laatutaso<sup>320</sup>.

Talonrakennusalalla tarjoajan soveltuvuutta hankintaan voidaan arvioida hankintalain 86.2 §:n mukaisesti tarjoajan hankintaan osoittaman henkilöstön ammattitaidon, kokemuksen ja luotettavuuden avulla, koska tarjoajan hankkeeseen osoittama henkilöstö vaikuttaa suoraan työmaan sujuvuuteen, tehokkuuteen ja onnistumiseen<sup>321</sup>.

Tarjoajalle asetetuilla vaatimuksilla pyritään karsimaan tarjoajajoukkoa. Keski-suuren toimijan voi olla hankala antaa vastapainoa suurille toimijoille soveltuvuutta mitattaessa suurten toimijoiden suurempien resurssien ja tuotantovolyymien vuoksi<sup>322</sup>. Tarjoajalle asetetut vaatimukset voivat siten vaikuttaa keskisuuren toimijan mahdollisuuksiin osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin.

Tarjoajalle asetettuihin vaatimuksiin julkisissa talonrakennushankinnoissa voivat liittyä myös tarjoajalta urakkakohteittain vaaditut työ- ja takuuajan vakuudet, joita antavat yleensä vakuudenantajalaitokset. Nämä voivat asettaa yrityksille takausliimittesi näiden taloudellisen tilanteen, iän ja koon mukaan, minkä vuoksi keskisuuren toimijoiden limiitit saattavat olla suurten toimijoiden limiittejä pienemmät. Limiitit rajoittavat osaltaan talonrakennusalan toimijoiden tuotantovolyymia. Mikäli tarjoaja ei saa asetettua hankinnalle vaadittua vakuutta, estyy tarjoajan mahdollisuus toimia hankinnan pääurakoitsijana.<sup>323</sup>

*Tarjoajalle asetettujen vaatimusten voi edellä esitetyn perusteella kartoittaa olevan toinen keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksiin vaikuttava keskeinen herkkä kohta.*

#### *Sopimisvaiheen epävarmuudet*

*Euroopan komissio* mainitsee pk-sektorin julkisissa hankinnoissa kokemiin keskeisiin ongelmiin kuuluvan myös ulkomaisten tarjoajien syrjinnän sekä

---

<sup>320</sup> HE 108/2016 vp: 191-192. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 440-442 ja Arrowsmith 2014: 755.

<sup>321</sup> HE 108/2016 vp: 192-193. Ks. Aho & Sihvonen 2004: 31, 35, 40-41, Niemelä 2014: 20 ja Erma 1966: 138-139.

<sup>322</sup>Ks. Trybus 2018: 319. Ks. myös Siikavirta 2015: 76 ja tutkimuksen luku 6.

<sup>323</sup> YSE 1998 36 § ja RT 103008: 14. Ks. myös Trepte 2004: 336-338, Di Mauro ym. 2020: 392-393, Sánchez Graells 2011: 344-345 ja Oksanen ym. 2019: 175-178. Ks. tutkimuksen luku 6.3.

paikallisten tai kotimaisten yritysten suosinnan<sup>324</sup>. Syrjimättömyys on sisämarkkinatavoitteiden kannalta keskeistä<sup>325</sup>, minkä vuoksi sen toteutuminen on keskeistä myös hankintalainsäädännössä<sup>326</sup>. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava julkisissa hankinnoissa tasapuolisesti ja syrjimättä<sup>327</sup>. Syrjimättömyydellä ja yhdenvertaisuusperiaatteella on yhteys myös muihin hankintaperiaatteisiin, kuten julkisissa hankinnoissa sovellettavaan avoimuusperiaatteeseen ja ennakoitavuudenvaatimukseen<sup>328</sup>.

Hankintayksikön laaja harkintavalta voi mahdollistaa hankintayksikölle tilannekohtaisen liikkumavaran toimissaan julkisen hankinnan eri vaiheissa, kunhan toimet ovat hankintasääntelyn tulkintakehyksen mukaisia<sup>329</sup>. Tämä liikkumavara saattaa heikentää tarjoajien kokemaa, hankintayksikön toimia koskevaa ennakoitavuutta ja siihen liittyvää syrjimättömyyttä<sup>330</sup>.

Tarjoajien mahdolliset heikentyneen ennakoitavuuden kokemukset saattavat korostua hankinnan sopimisvaiheessa, koska hankintalain yksityiskohtaisempi sääntely painottuu hankinnan kilpailuttamisvaiheen. Tarjoajan kokemaan heikentyneeseen ennakoitavuuteen voivat sopimisvaiheessa vaikuttaa esimerkiksi sopimusta edeltävien neuvotteluiden vaihtelevuus, hankinnan mahdolliset

---

<sup>324</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5.

<sup>325</sup> Ks. SEUT 18, 40.2, 45.2, 49, 56, 95 artiklat.

<sup>326</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/65 (1).

<sup>327</sup> Asia C- 496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 108. Ks. myös Bergman ym. 2011: 49-50.

<sup>328</sup> Ks. asia C-223/16 *Casertana Costruzioni Srl*, kohta 34, asia C-470/99 *Universale-Bau*, kohdat 90-93 ja asia C-496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 111. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 60, 275-276, Arrowsmith 2014: 268-272, 622, 693 ja Falk 2011: 65. Ks. hankintaperiaatteista tarkemmin tutkimuksen luvut 2.3-2.4.

<sup>329</sup> Julkisten hankintojen sujuvan toteuttamisen turvaamiseksi hankintayksiköille on jätetty hankintalainsäädännössä mahdollisuuksia tilannekohtaiseen harkintaan (ks. HE 108/2016 vp: 15-16, 36-37 sekä Arrowsmith 2014: 203-235 ja Treumer 2014/1: 9-11). Hankintalain tarkoitus ei ole säännellä julkisten hankintojen sisältöä tai tarkoituksenmukaisuutta vaan kilpailuttamista. Hankintayksikkö voi hankintasääntelyn tulkintakehyksen rajoissa määrittellä, mitä hankitaan ja minkälaiseksi yksittäinen hankinta muodostuu. (HE 108/2016 vp: 70-73, TaVM 26/2006 vp: 5 ja TaVm 31/2016 vp: 6. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 28-29, Falk 2011: 65 ja Määttä & Voutilainen 2017: 181-182.)

<sup>330</sup> Vrt. Poulsen ym. (2012: 38-39, 56) mukaan ennakoitavuudenvaatimus lisää tarjoajien kiinnostusta tarjota julkisia hankintoja. Ks. myös Bovis 2006: 153.



toteutusmuutokset sekä tilaajan tai tämän edustajien mahdollinen suosiva tai syrjivä käytös tarjoajaa kohtaan.<sup>331</sup>

Ennakoitavuuden heikentyminen voi näkyä tarjoajien tarjoushinnassa riskinä huomioitavana epävarmuutena. Tässä yhteydessä riskillä tarkoitetaan tarjoajalle hankinnan toteutuksesta aiheutuvaa taloudellista riskiä.

Riskinä huomioitava epävarmuus voi nostaa keskisuuren tarjoajan tarjoushintaa suhteessa suurempiin toimijoihin, koska keskisuuren toimijan riskinotto-kyky voi pienempien resurssien vuoksi olla suurta toimijaa heikompi ja se voi joutua hinnoitteluun riskin täysimääräisempänä tarjoukseensa. Tämä voi edelleen vaikuttaa keskisuuren talonrakennusliikkeen mahdollisuuksiin menestyä tarjouskilpailussa.<sup>332</sup>

*Sopimisvaiheen epävarmuuden* voi siten kartoittaa olevan kolmas keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksiin vaikuttava keskeinen herkkä kohta.

#### *Yhteenvedo*

Keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksiin vaikuttavia keskeisiä herkkiä kohtia kartoitetaan siten olevan:

1) *Hankinnassa sovellettava urakkamuoto*<sup>333</sup>

2) *Tarjoajalle asetettavat vaatimukset*<sup>334</sup>

3) *Sopimisvaiheen epävarmuuksista pääurakoitsijalle aiheutuvat riskit*<sup>335</sup>

Näitä herkkiä kohtia jäsennetään tarkemmin tutkimuksen luvuissa viisi, kuusi ja seitsemän.

---

<sup>331</sup> Ks. tutkimuksen luku 7.

<sup>332</sup> Ks. Trybus 2014: 259-260 ja Lindell & Karagozoglu 1997: 92 sekä tutkimuksen luku 7.

<sup>333</sup> Ks. tutkimuksen luku 5.

<sup>334</sup> Ks. tutkimuksen luku 6.

<sup>335</sup> Ks. tutkimuksen luku 7.

## 4 KESKISUURI TOIMIJA TALONRAKENNUSALAN KILPAILUSSA

### 4.1 Kilpailun kohteena olevat hankinnat

Keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyyden tarkastelemiseksi julkisissa hankinnoissa on jäsennettävä, millaiset hankinnat ovat kilpailun kohteena ja kuinka kilpailu hankinnoista jakaantuu.

Hankintalain soveltamisalaan kuuluvia julkisia talonrakennushankintoja ovat hankinnat, joiden hankkivana osapuolena on hankintalain 5 §:n mukainen hankintayksikkö, jotka tapahtuvat vastikkeellisesti ja ylittävät hankintalaissa määrätyn kynnyksen. Hankinnan vastikkeellisuus voi ratkaisun *C-451/08 Helmut Müller*<sup>336</sup> mukaan ilmetä rahallisena korvauksena tai muuna taloudellisena intressinä, minkä vuoksi myös näennäisesti veloituseton hankinta voi kuulua hankintalain soveltamisalaan. Hankinnan vastikkeellisuusvaatimus voi täytyä esimerkiksi alennettujen hallinnollisten tai muiden maksujen sekä vaihtokaupan myötä.<sup>337</sup>

Hankintalaki sääntelee vain julkisten hankintojen kilpailuttamista, joten yksityisellä sektorilla tilaaja tai rakennuttaja voivat toteuttaa tai jättää toteuttamatta kilpailutuksen parhaaksi katsomallaan tavalla<sup>338</sup>. Yksityinen sektori toimii vääristymättömillä markkinoilla markkinamekanismin mukaisesti, joten lähtökohtaisesti se hakeutuu hankintakilpailuun kohti markkinoiden hinta-laatusuhteeltaan parasta mahdollista ratkaisua<sup>339</sup>. Toisaalta *Charlson & Oduozan* mukaan yksityisen sektorin rakennushankinnoissa talonrakennusliikkeen kannalta merkittävää on

---

<sup>336</sup> Asia C-451/08 Helmut Müller, kohdat 48-52.

<sup>337</sup> Ratkaisussa MAO 37/06 vastikkeellisuusvaatimuksen katsottiin jäävän täyttymättä, koska hankintayksikkö ei suorittanut urakoitsijalle mitään korvausta rakennustyön vastineeksi. Tapauksessa maanrakennusurakoitsija tarjoutui tekemään työt veloitusetta voidakseen viedä kohteeseen muiden urakoitsijoiden ylijäämämaita, joiden poisviennistä se oli perinyt korvauksia. Toisaalta maanrakennusurakoitsijan ei tarvinnut maksaa ylijäämämaiden osalta kaatopaikkamaksua ja hankkia uutta täyttömaata kyseiselle työmaalle, minkä olisi voinut tulkita vastikkeeksi. Tämän ”vastikkeen” antajaosapuolena ei kuitenkaan ollut hankintayksikkö, joten hankintasopimukselta taloudellisen arvon lisäksi edellytetty vastavuoroisuus ei täytynyt. Vastikkeellisuusvaatimusta ovat tarkastelleet myös Kontio ym. 2017: 56-57 sekä Tolonen & Siivonen 2017: 338-339. Ks. myös Sauter 2015: 166-167.

<sup>338</sup> Trybus 2018: 342.

<sup>339</sup> Ks. Trepte 2004: 68-70, 77-82 ja Kuoppamäki 2003: 62-66, 125-126.

ensimmäisen urakan saaminen, koska se voi mahdollistaa seuraavienkin urakoiden saamisen<sup>340</sup>. Tämä viittaa siihen, että hyvillä suhteilla ja erilaisilla verkostoilla voi olla markkinamekanismin lisäksi merkitystä yksityisellä sektorilla pääurakoitsijan valinnassa.

Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä talonrakennushankinnoissa suurilla toimijoilla voi olla keskisuuriin toimijoihin nähden kilpailuetua mahdollisesti laajempien suhdeverkostojensa sekä resurssi- ja skaalatujensa ansiosta<sup>341</sup>, minkä vuoksi keskisuurten toimijoiden voi olla hankala antaa suurille toimijoille vastapainoa yksityisen sektorin hankintojen tarjouskilpailuissa valtakunnallisella tasolla<sup>342</sup>.

Toisaalta paikallisella tasolla paikallisella keskisuurella toimijalla voi olla paikallisten verkostojensa ansiosta kilpailuetua suhteessa muualta tuleviin tarjoajiin<sup>343</sup>, mikä voi vaikuttaa muualta tulevien suurten ja keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksiin antaa vastapainoa paikalliselle toimijalle hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä talonrakennushankinnoissa.

Verkostojen mahdollisten vaikutusten osalta tunnistetaan tarve jatkotutkimukselle<sup>344</sup>.

Säännellyt julkiset hankinnat saattavat siten verkostojen mahdollisesti vähäisemmän vaikutuksen vuoksi toimia keskisuurille yrityksille yksityisen sektorin hankintoja mahdollisempana osallistumisreittinä talonrakennusalan *valtakunnallisen tason* pääurakointiin.

---

<sup>340</sup> Charlson & Oduoza 2016: 638. Ks. myös Ollus & Pekkarinen 2020: 93.

<sup>341</sup> Ks. Trybus 2014: 259-260, Niels ym. 2016: 97-98, Lindell & Karagozoglou 1997: 92, Di Mauro ym. 2020: 379-380 ja Hemmo 2006: 596-599.

<sup>342</sup> Valtakunnallisella tasolla viitataan tässä yhteydessä koko valtiota koskevaan tasoon. Paikallinen taso on vain pieni osa valtakunnallista tasoa.

<sup>343</sup> Bovis 2005: 8 ja Siikavirta 2015: 25. Paikallisen tason keskisuuren toimijan näkökulmasta muualta tulevat tarjoajat voivat heikentää paikallisen tason keskisuuren toimijan mahdollisuuksia toimia paikallisissa julkisissa hankinnoissa pääurakoitsijana.

<sup>344</sup> Tässä tutkimuksessa otetaan huomioon erilaisten verkostojen mahdollinen vaikutus talonrakennushankintoihin. Verkostojen mahdollinen vaikutus on kuitenkin laaja tutkimuskohde, minkä vuoksi sen osalta tunnistetaan myös tarve jatkotutkimukselle. Ks. myös tutkimuksen luvun 4.1 *Gryndaus julkisessa rakentamisessa* -kohdassa tunnistettu tarve jatkotutkimukselle erilaisten verkostojen merkityksestä grynderitoiminnassa maankäytön ja kaavoituksen osalta.

*Gryndaus julkisessa rakentamisessa*

Varsinaisen urakkakilpailun kautta tapahtuvan rakentamisen lisäksi talonrakennusliikkeet voivat harjoittaa omaa perustajaurakointituotantoa eli grynderitoimintaa, jolloin yritysten välinen kilpailu kohdistuu tonttimaihin ja kaavoitukseen. Grynderitoiminnassa tärkeää on hyvien tonttimaiden ostokyky sekä toimivat suhteet kaupungin tai kunnan kaavoitukseen.<sup>345</sup>

Suhteiden toimivuus on olennaista, koska kaupunki tai kunta voi ensinnäkin kaavoituksellaan määrittää milloin, minne ja miten rakentaminen mahdollistuu tai estyy ja toiseksi rakennuslupia myöntämällä tai epäämällä kontrolloida maankäyttöä alueellaan<sup>346</sup>. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on toimittava tasapuolisesti, puolueettomasti ja päämäärään nähden oikeassa suhteessa eli hyvillä tai huonoilla suhteilla ei saisi olla vaikutusta viranomaisen toimintaan. Tästä huolimatta maanomistus ja kaavoitus ovat *Salminen & Viinamäen* mukaan alttiita epäterveille kytkenöille<sup>347</sup>, millä voi olla vaikutusta urakoitsijan ja virkamiesten välisen suhteen toimivuuteen. Erilaisilla verkostoilla voi siten hallintolain 6 §:n vastaisesti olla grynderitoiminnassa merkitystä maankäytön ja kaavoituksen osalta. Tämän osalta tunnustetaan tarve jatkotutkimukselle<sup>348</sup>.

Eri kokoisilla talonrakennusliikkeillä voi olla toisistaan poikkeavat mahdollisuudet harjoittaa taktista grynderitoimintaa. Onnistuneen tonttihakinnan vaikutuksia yrityksen kasvuun niin skaalaetujen kuin määräävän markkina-aseman kautta käsitellyt *Junka* on todennut, että yrityksen kasvaessa myös sen kyky pitää maa-

---

<sup>345</sup> KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 22-29. Grynderitoiminnassa rakennusliike toimii itse hankkeen rakennuttajana ja urakoitsijana, mutta kohteen käyttäjä on yrityksen ulkopuolinen. Grynderitoiminnassa ei tämän vuoksi ilmene varsinaista urakkakilpailua. (*Junka* 1988: 34.) Grynderitoiminnan kilpailu kohdistuu tonttimaihin ja hankkeen myyntivaiheessa hintakilpailuun markkinoilla (*Liinamaa* 2011: 39-41). Urakkakilpailun puuttuminen vaikuttaa siihen, että hinnat määräytyvät markkinoiden kysynnän ja tarjonnan mukaan. Mikäli rakennusyritys omistaa laajoja maa-alueita, voi se määräävän asemansa ansiosta vaikuttaa hintojen määräytymiseen. Kuntien kaavoituspolitiikan lisäksi rahoituslaitokset vaikuttavat päätöksillään siihen, mitkä rakennusliikkeet voivat päästä alueilla määräävään asemaan tonttivarantonsa suhteen. (*Junka* 1988: 35-38.)

<sup>346</sup> Häkkänen 2016: 111. Kaavoitus vaikuttaa maan taloudelliseen arvoon ja hyödynnettävyyteen esimerkiksi rakennusoikeuden määrän tai kaavassa osoitetun alueen käyttötarkoituksen kautta (*Hovila* 2021: 66).

<sup>347</sup> *Salminen & Viinamäki* 2017: 24-27, 54. Ks. myös *Ollus & Pekkarinen* 2020: 104 sekä *Hovila* 2021: 67.

<sup>348</sup> Ks. tutkimuksen luvun 4.1 alussa tunnustettu tarve jatkotutkimukselle verkostojen mahdollisten vaikutusten osalta.

alueita rakentamattomina parhaan markkina- ja suhdannetilanteen varmistamiseksi kasvaa. Keskiuuret talonrakennusliikkeet eivät tavanomaisesti pysty vastaavalla tavalla taktikoimaan, minkä vuoksi suurilla talonrakennusliikkeillä voi olla grynderitoiminnassa jonkinasteinen kilpailuetu.<sup>349</sup>

Grynderitoiminta on yleisintä asunto- ja liikerakentamisessa, mutta sitä voidaan soveltaa myös julkiseen rakentamiseen vuokraamalla julkiselle sektorille valmiita tiloja<sup>350</sup>. Hankintalakia ei sovelleta hankintalain 9 §:n 1 kohdan mukaan maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaan tai vuokraukseen, sillä kiinteistöjen objektiivinen kilpailuttaminen voi olla niiden toisistaan poikkeavien maantieteellisten sijaintien vuoksi mahdotonta<sup>351</sup>.

Julkisen talonrakennushankkeen toteuttamista olemassa olevan kiinteistön hankinnalla tai vuokrauksella rajoittaa sen sallittavuuden tapauskohtainen arviointi järjestelyn markkinaehtoisuuden ja valtiontukisäädösten soveltuvuuden osalta<sup>352</sup>.

Valtiontukisäätelyn tarkoitus on SEUT 107 artiklan mukaisesti estää kilpailun vääristyminen valtion yritystoiminnalle antamien tukien kautta ja ehkäistä siten EU:n sisämarkkinoiden häiriöitä<sup>353</sup>. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan, *jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*. Käsitettä *valtio* tulkitaan laajasti, jolloin siihen tulkitaan kuuluvaksi oikeastaan koko julkinen sektori. Myös käsitettä *valtiontuki* tulkitaan laajasti ja sellaisena voidaan pitää esimerkiksi julkisen sektorin pääomasijoitusta, edullista lainan korkoa tai ehtoa, velkojen, verojen tai sakkojen anteeksiantoja, alennettua verokantaa tai julkisen sektorin omaisuuden myyntiä alihintaan.<sup>354</sup>

---

<sup>349</sup> Junka 1988: 70, 116.

<sup>350</sup> Ks. HE 15/2017 vp: 170-171, Junka 1988: 116 sekä Ilkka 14.5.2018.

<sup>351</sup> HE 108/2016 vp: 90, Arrowsmith 2014: 563 ja Pekkala ym. 2019: 116. Ks. myös MAO 50/06.

<sup>352</sup> Vesterdorf & Nielsen 2008: 5 ja Eskola ym. 2017: 92.

<sup>353</sup> SEUT 107 artiklaa ovat tarkastelleet tarkemmin Määttä & Voutilainen 2017: 25. Ks. myös Ukkola 2018: 225-226.

<sup>354</sup> Alkio & Hyvärinen 2016: 43-51. Kaikki SEUT 107 artiklan mukaiset kohdat tulee täyttyä, jotta kyseessä olisi kielletty valtiontuki. Tuen täytyy olla julkisen sektorin valtion varoista

Sallittavuuden arvioinnissa keskeistä on järjestelyn markkinaehtoisuus<sup>355</sup>. Mikäli hankinta, vuokraus tai muu vastaavanlainen järjestely ei ole määräytynyt markkinaehtoisesti, saatetaan markkinahintaa kalliimpi hinta tulkita valtiontueksi. Hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa hinta määräytyy markkinaehtoisesti, mikäli markkinat toimivat muutoin normaalisti.<sup>356</sup>

Hankintalain sovellettavuus edellyttää ratkaisun *C-451/08 Helmut Müller*<sup>357</sup> mukaan hankinnan tekemistä taloudellista vastiketta vastaan. Hankintalain sovellettavuutta tulee arvioida kokonaisuutena, sillä vastikkeellisuus voi ilmetä rahallisen korvauksen sijaan hankintayksikön *taloudellisena intressinä*. Tämän tarkastelu on keskeistä, kun hankinta toteutetaan muun kuin viranomaisen omistamaan kiinteistöön<sup>358</sup> tai kun hankintayksikkö sopii suoraan yksityisen toimijan kanssa tilan rakentamisesta tai saneerauksesta sekä vuokrauksesta tai myymisestä julkisen sektorin käyttöön.

Taloudellinen intressi on ratkaisun *C-451/08 Helmut Müller*<sup>359</sup> mukaan olemassa, mikäli hankintayksikön on tarkoitus tulla rakennustyön kohteen omistajaksi, hankintayksiköllä on oikeus varmistaa kohteen saaminen julkisen käyttötarkoituksen mukaiseen käyttöön tai kohteeseen perustuu hankintayksikön kannalta taloudellisia etuja tai riskejä<sup>360</sup>.

Hankinnan riskin jäädessä julkisen sektorin sijaan yksityiselle yhtiölle kyseessä on *Kaliman ym.* mukaan yksityisen sektorin kaupalliseksi katsottava toiminta, mihin

---

selektiivisesti myöntämä, mikä vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa lisäksi sisämarkkinoihin. (Ks. Alkio & Hyvärinen 2016: 44.)

<sup>355</sup> Esimerkiksi kuntalain 130.2 §:n mukaan puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso, mikäli kunta luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman kuntalain 130.1 §:n mukaista tarjouskilpailua. Tämän tarkoituksena on varmistaa, ettei ilman tarjouskilpailua tapahtuviin kunnan omistamien kiinteistöjen luovutuksiin sisälly kiellettyä valtiontukea. Ks. KHO 2020:6.

<sup>356</sup> Vesterdorf & Nielsen 2008: 197-198, 307, Arrowsmith 2014: 302-313, Alkio & Hyvärinen 2016: 108-109 ja Siikavirta 2015: 127-129.

<sup>357</sup> Asia C-451/08 Helmut Müller, kohdat 46-49.

<sup>358</sup> Arrowsmith 2014: 404, 567-569.

<sup>359</sup> Asia C-451/08 Helmut Müller, kohdat 50-52.

<sup>360</sup> Ks. myös asia C-451/08 Helmut Müller, kohdat 81-83.

hankintalainsäädäntö ei sovellu.<sup>361</sup> Toinen *Kaliman ym.* esittämä näkökulma on, että rakennusyhtiön toteuttaessa uudisrakennuksen ja myydessä sen tontteineen hankintayksikölle, on kyseessä yleensä hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluva kiinteistökauppa<sup>362</sup>. Tämä tulkinta ei kuitenkaan sovellu tilanteisiin, joissa uudisrakennus on suunniteltu ja toteutettu hankintayksikön taloudellisten intressien mukaisesti, koska hankintalain sovellettavuuden kannalta keskeistä on se, onko hankintayksiköllä kohteen yksityiskohtaista toteutusta koskevaa vaikutusvaltaa<sup>363</sup>. Tästä on kuitenkin erotettava viranomaisen sääntelytoimivaltaan kuuluvat vaatimukset, sillä niiden osalta taloudellisen intressin määritelmä ei täyty<sup>364</sup>.

Ratkaisussa *C-213/13 Impresa Pizzarotti* urakoitsija toteutti hankintayksikön vuokratyötä varten uudiskohteen, joka suunniteltiin ja toteutettiin hankintayksikön vaatimusten ja tarpeiden mukaisesti. Ratkaisun mukaan kyseessä oli hankintalain soveltamisalaan kuuluva rakennusurakkasopimuksen toteutus. Merkitystä ei ollut sillä, että sopimusta oli luonnehdittu vuokrasopimukseksi.<sup>365</sup>

Rakentamattoman uudisrakennuksen vuokralle antaminen edellyttää ratkaisun *C-213/13 Impresa Pizzarotti*<sup>366</sup> mukaan välttämättä rakennuksen rakentamista, jolloin sopimuksen pääasiallisena kohteena on rakennushankinta. Mikäli rakentamaton uudisrakennus toteutetaan hankintayksikön vaatimusten mukaisesti, on kyseessä hankintalain soveltamisalaan kuuluva julkinen rakennushankinta<sup>367</sup>.

Vaatimusten mukaista toteutusta arvioidessa on tarkasteltava ylittävätkö hankintayksikön vaatimat mukautukset selvästi sen, mitä vuokralainen voi tavanomaisesti vaatia kulloinkin kyseessä olevan rakennusurakan kaltaisen kiinteistön

---

<sup>361</sup> Kalima ym. 2007: 91-92. Vrt. HE 15/2017 vp: 170-171 mukaan tehtyjen investointien määrä on perusteltua huomioida vuokrasopimuksen pituudessa.

<sup>362</sup> Kalima ym. 2007: 83.

<sup>363</sup> HE 108/2016 vp: 75-76, Streng 2018: 145, Pedersen 2011: 57, Määttä & Voutilainen 2017: 23, Eskola ym. 2017: 41 ja Ukkola 2018: 143-147. Vrt. Pekkala ym. (2019:116) mukaan uudisrakennusurakat on pääsääntöisesti kilpailutettava hankintalain mukaisesti.

<sup>364</sup> Asia C-451/08 Helmut Müller, kohdat 67-69. Ks. myös Määttä & Voutilainen 2017: 24.

<sup>365</sup> Asia C-213/13 Impresa Pizzarotti, kohta 52. Ks. ratkaisun tarkastelusta myös Eskola ym. 2017: 91.

<sup>366</sup> Asia C-213/13 Impresa Pizzarotti, kohta 42.

<sup>367</sup> Asia C-213/13 Impresa Pizzarotti, kohdat 43-48, 52.

osalta<sup>368</sup>. Ratkaisun *C-537/19 Austria*<sup>369</sup> mukaan on tavanomaista, että vuokralainen esittää tiettyjä toiveita kiinteistöllä mahdollisuuksien mukaan olevista ominaisuuksista, olipa kyse sitten rakennettavasta rakennuksesta tai vuokralaisen vaihtumisen yhteydessä suoritettavista kunnostustöistä. Keskeistä on tarkastella, ylittävätkö nämä vaatimukset kyseessä olevan kiinteistön kaltaisen kiinteistön vuokralaisen tavanomaiset vaatimukset<sup>370</sup>.

Ratkaisun *C-537/19 Austria* mukaan ratkaisevana vaikutusvaltana suunnitellun rakennuksen osalta voidaan pitää vaikutusvallan käyttöä rakennuksen arkkitehtoniseen rakenteeseen, kuten sen kokoon, ulkoseiniin ja kantaviin seiniin. Rakennuksen sisäpuolisten vaatimusten osalta ratkaisevaa vaikutusvaltaa on mukautusten erottuminen muista erityisyytensä tai laajuutensa perusteella.<sup>371</sup>

Ratkaisussa *C-537/19 Austria*<sup>372</sup> hankintayksikön vuokralaisen ominaisuudessa esittämät vaatimukset eivät olleet sellaisia, että ne olisivat saattaneet kyseenalaiseksi rakennuksen vuokrauksen muille vuokralaisille tulevaisuudessa, joten vaatimusten ei katsottu ylittävän sitä, mitä vuokralainen voi tavanomaisesti vaatia.

Kiinteistön vuokrauksen sallittavuuteen vaikuttaa myös vuokra-ajan pituus, sillä kiinteistön vähimmäisvuokra-aika ei saa olla alan normaalia käytäntöä merkittävästi pidempi<sup>373</sup>.

Grynderitoiminnan sallittavuutta julkiseen rakentamiseen on siten tarkasteltava tapauskohtaisesti ottamalla huomioon järjestelyn markkinaehtoisuus, vuokra-ajan tavanomaisuus, hankintayksikön taloudelliset intressit sekä hankkeen toteuttaminen hankintayksikön vaatimusten tai tarpeiden mukaisesti. Mikäli kiinteistön vuokraus tai hankinta toteutetaan hankintalain vastaisesti, on kyseessä hankintalain kiertäminen ja laitton suorahankinta.

---

<sup>368</sup> Asia C-537/19 Austria, kohta 51 ja asia C-536/07 Saksa, kohta 58.

<sup>369</sup> Asia C-537/19 Austria, kohta 81.

<sup>370</sup> Asia C-537/19 Austria, kohta 86. Ks. ratkaisun tarkastelusta myös Brown 2021: 130.

<sup>371</sup> Asia C-537/19 Austria, kohta 53.

<sup>372</sup> Asia C-537/19 Austria, kohta 95.

<sup>373</sup> Asia C-537/19 Austria, kohdat 76-77. Ks. myös MAO 518/11.



Hankintayksikkö voi toteuttaa hankinnan *suorahankintana* vain hankintalain 40 §:ssä luetelluissa tilanteissa. Suorahankinnassa hankintayksikkö valitsee hankintamenettelyyn osallistuvan yhden tai useamman toimittajan, joiden kanssa hankintasopimuksen ehdoista neuvotellaan. Hankintayksiköllä on perusteluvelvollisuus ja näyttötaakka suorahankinnan edellytysten täyttymisestä<sup>374</sup> ja sen käyttöä on tulkittava suppeasti<sup>375</sup>.

Julkisten talonrakennushankintojen toteuttaminen olemassa olevan kiinteistön hankinnan tai vuokrauksen kautta voi vähentää urakkakilpailuttamalla toteutettavien julkisten talonrakennushankintojen määrää. Keskiuurilla talonrakennusliikkeillä ei välttämättä ole resurssiensa ja mahdollisesti heikomman neuvotteluvomansa puolesta mahdollisuutta omistaa ja vuokrata kiinteistöjä vastaavissa määrin kuin suurten toimijoiden<sup>376</sup>, minkä vuoksi niiden voi olla vaikea kilpailla suurten toimijoiden kanssa valmiiden kiinteistöjen tai vuokratilojen tarjoamisessa. Julkisten talonrakennushankintojen toteuttaminen kiinteistön hankinnan tai vuokrauksen kautta voi siten vaikuttaa keskiuurten talonrakennusliikkeiden pääurakointimahdollisuuksiin niitä vähentävästi.

#### *Yhtiöittäminen ja yksityistäminen julkisessa rakentamisessa*

Vastaavasti julkisen sektorin toimintojen ulkoistaminen yksityistämällä tai yhtiöittämällä voi vaikuttaa julkisten talonrakennushankintojen määrään. Julkinen sektori on viime vuosikymmeninä ulkoistanut toimintojaan ja kehittynyt palveluntuottajan roolista palvelunhankkijaksi samalla, kun julkisten palveluiden markkinaehtoisuus on kasvanut<sup>377</sup>.

Yksityistämisessä julkinen sektori siirtää tehtäviään yksityisen sektorin tuotettavaksi<sup>378</sup>. Yksityisen sektorin hankinnat eivät kuulu hankintalain

<sup>374</sup> Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmä 2015: 147 ja Eskola ym. 2017: 243.

<sup>375</sup> HE 108/2016 vp: 133. Vrt. Szekér 2019: 74 ja Bergman ym. 2011: 128-129. Ks. esimerkiksi ratkaisu KHO 2006:49, jossa hankintayksikkö oli tehnyt suorahankintana taidemuuseon ulkopintojen korjausurakan, vaikka suorahankinnalle ei ollut riittäviä perusteita.

<sup>376</sup> Vrt. Trybus 2014: 259-260, Lindell & Karagozoglou 1997: 92, Junka 1998: 70, 116 ja Hemmo 2006: 596-599.

<sup>377</sup> Komulainen 2010: 53, 61-67. Ks. myös Chiti 2011: 13-14, 32-36 ja Martikainen 2009: 13. Siikavirran (2015: 14) mukaan yhtiöittäminen voi olla mielekäästä julkisen sektorin rahoituksen ja riskien kannalta, koska sen myötä riskit ja rahoituksen järjestäminen siirtyvät yksityiselle sektorille.

<sup>378</sup> Tuori 2000: 11 ja Husa & Pohjolainen 2014: 70-73. Yksityistämisessä on huomioitava Suomen perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja merkittävää julkisen vallan käyttöä

soveltamisalaan, ellei niihin esimerkiksi ole saatu hankintalain 5.1 §:n 5 kohdan mukaisesti tukea yli puolet hankinnan arvosta.

Kuntalain (401/2015) 126 §:n mukaisen kunnan toimintojen yhtiöittämissen tarkoituksena on tehostaa julkisen sektorin toimintaa<sup>379</sup> muodostamalla yhtiö, jolla on teollinen tai kaupallinen luonne.

Yhtiöittämällä perustettujen yhtiöiden hankintoihin ei välttämättä sovelleta hankintalakia, vaan ne voivat toteuttaa hankintakilpailunsa haluamallaan tavalla kuten mikä tahansa yksityinen toimija<sup>380</sup>. Hankintalain sovellettavuuteen ei vaikuta julkisen sektorin omistusosuus yhtiöstä, mikäli yhtiön luonnetta voi pitää teollisena tai kaupallisena eikä se ole saanut hankintalain 5.1 §:n 5 kohdan mukaisesti hankinnan tekemiseen tukea yli puolta hankinnan arvosta. Yhtiön teollisen ja kaupallisen luonteen arvioinnissa keskeistä on voiton tavoittelun, riskeistä vastaamisen sekä julkisen rahoituksen lisäksi yhtiön perustamisolosuhteilla sekä toiminnan edellytyksillä.<sup>381</sup>

Ratkaisussa *C-18/01 Varkauden Taitotalo Oy* kaupungin perustaman yhtiön pääasiallinen toimiala oli kiinteistöjen osto-, myynti- ja vuokraustoiminta, kiinteistöhuoltopalvelut sekä muu kiinteistöhallinta. Kaupunki päätti luoda alueelle teknologian kehittämiskeskuksen. Yhtiön oli tarkoitus ostaa maa-alue kaupungilta keskuksen rakennuttamista varten ja antaa tilat teknologiateollisuuden käyttöön. Rahoituksesta alle 50 % tuli julkiselta sektorilta. Ratkaisun mukaan yhtiö oli hankintayksikkönä pidettävä julkisoikeudellinen laitos, koska sen hankinta palveli siihen vuokralle tulevien

---

sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Ks. myös Halonen 2015: 164. Yksityistäminen voi tarkoittaa myös omistuksen siirtämistä julkiselta sektorilta yksityissektorille (ks. Parikka 2012: 2).

<sup>379</sup> Julkisen sektorin toiminnan yhtiöittämisellä ei saa pyrkiä välttämään kilpailuttamisvelvoitetta (Siikavirta 2015: 106). Suomessa ja muissa EU-maissa 1980-luvulla alkanut yhtiöittäminen on lisääntynyt 1990-luvulta lähtien, kun kuntien kiristynyttä taloutta on pyritty tehostamaan ja byrokratiaa vähentämään (Vesterinen 2006: 9-11). Yhtiöittämisessä haasteena voivat olla inhouse-järjestelyt, joissa kunta tekee hankinnan suoraan omalta sidosyksiköltään eli omistamaltaan osakeyhtiöltä ilman julkista hankintakilpailua (Siikavirta 2015: 118).

<sup>380</sup> Myöskään julkisuuslakia ei yksiselitteisesti sovelleta julkisomisteisiin yhtiöihin (Komulainen 2010: 465). Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisomisteisiin yhtiöihin on viime vuosina käyty keskustelua, mihin haasteensa on tuonut laajentamisen suhde kilpailuneutraliteettiin (Halonen 2018 ja Halonen 2019: 16).

<sup>381</sup> Asia *C-18/01 Varkauden Taitotalo*, kohdat 59, 64 ja KHO 2005:63. Ks. myös KHO 7.9.2019 taltio 3591 sekä Bovis 2007: 220-223.

yri­tysten etujen lisäksi suoraan kaupungin etuja ja koska kyseessä oli yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen, sillä hankittavien palveluiden tarkoituksena oli edistää teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittämistä kaupungin alueella.<sup>382</sup>

Yhtiön tyydyttäessä yleisen edun mukaisia, muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita, katsotaan yhtiön olevan hankintalain soveltamisalaan kuuluva julkisoikeudellinen laitos, jolloin yhtiöön sovelletaan hankintalakia 5.1 §:n 4 kohdan mukaisesti. Yleisen edun mukaista toimintaa ovat esimerkiksi kuntien elinkeinoyhtiöiden toiminnan kehittäminen, kansanterveyden ja ympäristösuojelun välttämättömien tehtävien hoitaminen sekä valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvät, erityistä luottamuksellisuutta ja salassapitoa edellyttävät toiminnot<sup>383</sup>.

Yhtiöittäminen ja yksityistäminen voivat vähentää hankintalain soveltamisalaan kuuluvien julkisten talonrakennushankintojen määrää. Keskisuurten toimijoiden voi olla mahdollisesti heikompien verkostojensa<sup>384</sup> vuoksi hankala antaa vastapainoa markkinoiden määrääville toimijoille hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa tarjouskilpailuissa, mikä voi heikentää keskisuurten talonrakennusliikkeiden asemaa yksityistettyihin tehtäviin ja yhtiötettyihin yhtiöihin liittyvien hankintojen pääurakoinnissa valtakunnallisesti. Yhtiöittäminen ja yksityistäminen saattavat siten vaikuttaa keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakointimahdollisuuksiin niitä vähentävästi.

## 4.2 Talonrakennusalan toimijat

### 4.2.1 Kilpailuasetelma

Talonrakennusalan kilpailumarkkinat ovat Suomessa 3-25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden osalta fragmentoituneet, sillä niissä eri kokoluokkiin kuuluvat talonrakennusliikkeet voivat *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan kilpailla tasavertaisina samoissa yksityisen tai julkisen sektorin tarjouskilpailuissa eri puolilla

---

<sup>382</sup> Asia C-18/01 Varkauden Taitotalo Oy, kohta 59 ja KHO 2005:63.

<sup>383</sup> HE 108/2016 vp: 85.

<sup>384</sup> Trybus 2014: 259-260, Niels ym. 2016: 97-98, Lindell & Karagozoglu 1997: 92 ja Hemmo 2006: 596-599.

Suomea. Yli 25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä tarjoajien määrä vähenee jyrkästi.<sup>385</sup>

Kilpailun jakautumista eri segmentteihin 25 miljoonan euron kohdalla selittää suuntaa antavasti hankintalain 85 §:n mukainen tarjouskilpailuun osallistuvilta tarjoajilta vaadittava, enintään kaksi kertaa hankinnan ennakkoidun arvon suuruinen vähimmäisliikevaihto sekä *Euroopan komission* mukainen keskisuurten yritysten 10-50 miljoonan euron liikevaihtomääritelmä<sup>386</sup>. Keskisuuret talonrakennusliikkeet voivat 50 miljoonan liikevaihdolla tarjota hankintalain 85.2 §:n mukaan lähtökohtaisesti enintään 25 miljoonan euron arvoisia kohteita<sup>387</sup>, minkä vuoksi tarjoajien määrä vähenee yli 25 miljoonan euron arvoisten hankintojen segmentissä.

Talonrakennusalan kilpailumarkkinoiden pirstaloituminen alkoi 1980-luvulla, kun rakennusliikkeet kasvoivat yritysostojen, laajentumisen ja yleistyneen grynderitoiminnan kautta. Keskittymisen ja valtakunnallistumisen kautta muodostuneet suuret toimijat saivat haltuunsa maa-alueita eri puolilta Suomea ja saavuttivat monin paikoin tonttivarantojensa ansiosta lähes monopolistisen aseman. Keskittymisen tuomat skaalaedut 1980-luvulla huomioineet, grynderitoiminnassa ja maanhankinnassa menestyneet sekä 1990-luvun lamasta selvinneet rakennusliikkeet ovat edelleen suurimpia Suomessa toimivia talonrakennusliikkeitä.<sup>388</sup> Näiden lisäksi nykypäivänä kotimaisilla talonrakennusmarkkinoilla toimivia suuryrityksiä

---

<sup>385</sup> KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohdat 288-291.

<sup>386</sup> Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY) 2 artikla ja Euroopan komissio: Käyttöopas (2015): 4, 31-32. Ks. pk-sektorin määritelmästä myös Alkio & Hyvärinen 2016: 209-210.

<sup>387</sup> Vrt. Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY) 2 artiklan mukaan pieniä ovat sellaiset yritykset, joissa työskentelee alle 50 työntekijää ja joiden liikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonan euron. Pienten talonrakennusliikkeiden liikevaihdon voi arvioida suuntaa antavasti olevan enintään 10 miljoonaa euroa, minkä vuoksi ne voivat osallistua 0-5 miljoonan euron arvoisiin tarjouskilpailuihin. Pienten ja keskisuurten toimijoiden välinen kilpailu voi olla jopa haastavampaa kuin keskisuurten ja suurten toimijoiden välinen kilpailu, koska pk-sektoriin kuuluvien yritysten välillä voi olla suuriakin koosta johtuvia poikkeavuuksia (vrt. Flynn 2013: 457-458). Pienten ja keskisuurten talonrakennusliikkeiden välisen julkisen hankintakilpailun tarkastelun osalta tunnustetaan mahdollisuus jatkotutkimukselle.

<sup>388</sup> Liinamaa 2011: 39-41, 45-47, Junka 1988: 14-18, 36-37, 111, 116 ja Korhonen 1990: 18-19. Vuonna 1975 talonrakennusalan keskittyminen oli Suomessa alueellista eikä valtakunnallisia rakennusliikkeitä vielä ollut (Junka 1988: 14-16).

ovat ruotsalaiset konsernit<sup>389</sup> sekä 2010-luvulla nopeasti suuriksi kasvaneet kotimaiset talonrakennusliikkeet<sup>390</sup>. Suuryritysten rinnalla talonrakentamisen markkinoilla toimii satoja pk-yrityksiä pää- ja aliurakointipuolella<sup>391</sup>.

**Taulukko 2.** Talonrakennusalan suurimmat toimijat

	Toiminimi	Liikevaihto 2017, milj.€
1	YIT Rakennus Oy, YIT Talo Oy <sup>392</sup>	2 063 milj.€
2	SRV Rakennus Oy	1 043 milj. €
3	Skanska Talonrakennus Oy	709 milj. €
4	NCC Suomi Oy, Bonava Suomi Oy	703 milj. €
5	Lehto Tilat Oy, Lehto Asunnot Oy, Lehto Remontit Oy	493 milj. €
6	Lujatalo Oy	396 milj. €
7	Hartela Etelä-Suomi Oy, Hartela Länsi-Suomi Oy	308 milj. €
8	Peab Oy	296 milj. €
9	Pohjola Rakennus <sup>393</sup>	275 milj. €
10	Jatke Oy, Jatke Uusimaa Oy	247 milj. €
11	Rakennusliike Lapti Oy	215 milj. €
12	Consti Julkisivut Oy, Consti Korjausurakointi Oy	190 milj. €
13	Fira Oy	187 milj. €
14	Pallas Rakennus <sup>394</sup>	136 milj. €
15	Oulun Rakennusteho Oy	95 milj. €

<sup>389</sup> Markkinoilta poistuneiden rakennusliikkeiden tilalle tuli 1990-luvun laman jälkeen Ruotsista esimerkiksi suuryritykset NCC ja Skanska (Liinamaa 2011: 47), kun kotimaiset rakennusliikkeet Haka, Puolimatka, Ruola ja Polar myytiin ruotsalaisille toimijoille. Vastaavia yrityskauppoja on tapahtunut 2000-luvulla, kun esimerkiksi ruotsalainen Peab on ostanut keskisuuria suomalaisia rakennusliikkeitä. Yritysostoja on tapahtunut myös kotimaisten toimijoiden, kuten Lemminkäisen (nykyinen YIT) toimesta. (Mölsä 2016.)

<sup>390</sup> Rakennuslehti 5.5.2017. Rakennusalan keskittyminen jatkuu yhä (ks. esimerkiksi Lemminkäisen ja YIT:n sulautuminen vuonna 2018 (KKV Päättös nro 660/14.00.10/2017)).

<sup>391</sup> Suomen Asiakastieto: Raportti 20.9.2018.

<sup>392</sup> Lemminkäinen ja YIT fuusioituivat 1.2.2018. Nykyisen kilpailutilanteen kuvaamiseksi niiden talonrakentamisen liikevaihdot on yhdistetty taulukossa (taulukko 2).

<sup>393</sup> Pohjola Rakennus Oy Häme, Pohjola Rakennus Oy Uusimaa, Pohjola Rakennus Oy Länsi-Suomi, Pohjola Rakennus Oy Keski- ja Itä-Suomi, Pohjola Rakennus Group PRG Oy.

<sup>394</sup> Pallas Rakennus Päijät-Häme Oy, Pallas Rakennus Länsi-Suomi Oy, Pallas Rakennus Etelä-Suomi Oy.

Oheisessa taulukossa (taulukko 2)<sup>395</sup> on esitetty Suomen suurimmat talonrakennusalan toimijat. Taulukon avulla on mahdollista hahmottaa talonrakennusalan toimijoiden kokoeroja. Taulukon mukaisesti Suomessa on yksi poikkeuksellisen suuri talonrakennusalan toimija, jonka *talonrakentamisen* liikevaihto<sup>396</sup> noin 2,06 miljardia euroa on lähes puolet suurempi kuin taulukossa toisena olevan toimijan noin 1,04 miljardin euron liikevaihto. Näiden kahden suurimman toimijan jälkeen toimijoiden liikevaihdot putoavat tasaisesti ja nopeasti siten, että kymmenenneksi suurimman toimijan liikevaihto on enää noin 0,25 miljardia euroa ja viidenneksitoista suurimman toimijan liikevaihto on jo alle sadan miljoonan euron.

Keskisuurten talonrakennusliikkeiden suuntaa antavaksi liikevaihdoksi voi arvioida 10-50 miljoonaa euroa<sup>397</sup>, joten keskisuurten toimijoiden liikevaihtoon perustuva kokoero varsinkin kaikista suurimpiin talonrakennusalan toimijoihin on valtava.

Talonrakennusalan kilpailumarkkinoiden fragmentoitumisen ansiosta keskisuuri talonrakennusliike voi kokoerosta huolimatta kilpailla suuren talonrakennusliikkeen kanssa samoissa 3-25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden tarjouskilpailuissa<sup>398</sup>. Talonrakennushankintojen markkinaosuudet jakaantuvat Suomessa pk-sektorin ja suurten toimijoiden kesken 3-25 miljoonan euron arvoisissa hankinnoissa kuitenkin siten, että pk-sektorin osuus on noin 20 % ja suurten toimijoiden osuus 80 %, mistä suurimman toimijan osuus on noin 23 %. Yli 25 miljoonan

---

<sup>395</sup> Taulukossa (taulukko 2) esitetään toimijat vuoden 2017 liikevaihdon perusteella, koska tutkimuksessa tarkasteltava KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 on samalta ajankohdalta. Taulukko perustuu Suomen Asiakastiedon raporttiin 20.09.2018 talonrakentamisen toimialaluokasta 41 (TOL2008), mikä sisälsi tiedot talonrakentamisen toimialaluokakseen ilmoittamista, liikevaihdoltaan yli 20 milj. euron toimijoista. Samaan konserniin kuuluvien toimijoiden yli 20 milj. euron liikevaihdot on esitetty taulukossa yhteenlaskettuina. Taulukko perustuu toimijoiden Suomen Asiakastietoon ilmoittamille liikevaihdolle, joten esimerkiksi ruotsalaisten Peabin, Skanskan ja NCC:n liikevaihdoista ei näe niiden todellista yrityskokoa vaan ainoastaan niiden Suomen liikevaihdon osuuden. Vrt. Buri ym. 2019: 376.

<sup>396</sup> Taulukossa (taulukko 2) on kuvattu vain toimialaluokan 41 Talonrakentaminen toimijat. Ilman tätä toimialaluokkarajausta YIT Oyj:n liikevaihto oli vuonna 2017 3,8 miljardia euroa.

<sup>397</sup> Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määrittelmästä (2003/361/EY) 2 artikla.

<sup>398</sup> KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohdat 288-291.

euron arvoisten hankkeiden segmentissä 70 % markkinaosuuksista jakaantuu Suomessa kolmen suurimman toimijan kesken.<sup>399</sup>

Markkinaosuuksien jakaantuminen voi muuttua toimialan keskittymisen myötä<sup>400</sup>. Keskittymisen kautta toimijalla voi olla käytössään aiempaa enemmän resursseja, joiden ansiosta se voi hallita suurempaa markkinaosuutta<sup>401</sup>, sillä voi olla vahva neuvotteluvoima toimittajiin ja asiakkaisiin nähden, sen tekemät virheet eivät välttämättä vaikuta yritystoimintaan merkittävästi ja se voi kyetä kehittämään tehokkaammin<sup>402</sup>. Suurempi markkinaosuus voi *Euroopan komission* mukaan johtaa sulautuneiden yritysten markkinavoiman kasvuun<sup>403</sup>.

Markkinavoiman voi määritellä yrityksen kyvyksi nostaa hintojaan yli kilpailullisen hintatason tai muutoin vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin. Muita vaikutuksia voi olla esimerkiksi muiden yritysten sulkeminen markkinoiden ulkopuolelle. Markkinavoiman suuri määrä voi mahdollistaa yritykselle omien etujen mukaisen vapaamman toiminnan markkinoilla. Kilpailuoikeuden tavoitteena on pyrkiä puuttumaan haitalliseen markkinavoimaan jälkikäteen tai torjua sitä ennakollisesti.<sup>404</sup>

---

<sup>399</sup> KKV Päättös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 420-421.

<sup>400</sup> Toimialan keskittyminen vaikuttaa markkinoihin suoraan poistamalla sulautuvien yritysten kilpailun (Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03): C31/7 (24)). Esimerkiksi keskisuuriin talonrakennusliikkeisiin kohdistuvat yritysostot voivat vähentää markkinoille jäävien keskisuurten toimijoiden välistä kilpailua. Täydellisen kilpailun markkinoilla tämä houkuttelee muun kokoisia yrityksiä lisäämään osuuttaan keskisuurten toimijoiden markkinasegmentissä, kunnes kilpailun osalta saavutetaan tasapaino. (Pohjola ym. 2006: 47. Ks. pk-sektorin sisäisestä kilpailusta esimerkiksi Flynn ym. 2013: 457.) Myös aliurakointiin siirtyminen voi vähentää pääurakointia harjoittavien keskisuurten toimijoiden määrää (ks. tutkimuksen luku 4.2.3).

<sup>401</sup> Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03): C31/7 (17-18), C31/8 (27).

<sup>402</sup> Euroopan komissio 2019: 10 ja Lindell & Karagozoglu 1997: 92. Ks. myös Hemmo 2006: 596-599 ja Trybus 2014: 259-260.

<sup>403</sup> Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03): C31/7 (17-18), C31/8 (27). Ks. asia United Brands 27/76, kohdat 190-194.

<sup>404</sup> Asia 85/76 Hoffmann La Roche, kohdat 38-41. Ks. myös Kuoppamäki 2018: 10-17 ja Kuoppamäki 2003: 219-220. Markkinavoiman käyttö voi Kuoppamäen (2003: 220) mukaan ilmetä myös heikentyneenä laatuna hintojen pysyessä ennallaan. Myös Nielsen ym. (2016: 97-98) mukaan suurten, dominoivien yhtiöiden markkinavoimalla voi olla merkittävä vaikutus markkinoihin. Ks. myös Aine 2011: 423.

Toisaalta talonrakennusalan kaltaisilla tarjouskilpailumarkkinoilla markkinaosuuksien määrä ei välttämättä korreloi yrityksen markkinavoiman kanssa, koska vain muutamienkin tarjoajien välinen tarjouskilpailu voi olla intensiivinen kilpailijoiden tuote- ja kustannusrakenteiden ollessa pääosin samanlaisia. Tällöin markkinaosuutta ei välttämättä voi käyttää indikaationa markkinavoimasta.<sup>405</sup>

Toimialakohtaiset muutokset, kuten urakkamuotojen modernisointi sekä lainsäädännön uudistukset<sup>406</sup>, voivat kuitenkin vaikuttaa markkinoihin siten, etteivät kilpailijoiden tuote- ja kustannusrakenteet säily enää pääosin samanlaisina. Myös gryndauksen lisääntyminen voi vaikuttaa markkinaosuuksien korrelointiin markkinavoiman kanssa, koska grynderitoiminnassa ei ilmene varsinaista tarjouskilpailua vaan kilpailu kohdistuu tonttimaihin, kaavoitukseen ja hankkeen myyntivaiheessa hintakilpailuun markkinoilla<sup>407</sup>. Toimialakohtaisten muutosten seurauksena tarjouskilpailun intensiivisyys ei välttämättä säily ja markkinaosuuksien merkitys markkinavoimaa tarkasteltaessa korostuu.

Suuri yrityskoko voi mahdollistaa markkinavoiman kertymisen myös muutoin kuin yhä suurempien markkinaosuuksien kautta. Talonrakennusalalla työntekijät siirtyvät urakoinnin, suunnittelun, rakennuttamisen ja konsulttitoiminnan välillä yhä nopeammin<sup>408</sup>. Tämän seurauksena aiemmin urakoitsijan palveluksessa työskennellyt henkilö voi toimia nykyisin konsulttitoiminnassa tai muussa rakentamiseen liittyvässä tehtävässä. Mitä suurempi yrityksen organisaatio on, sitä enemmän sillä voi olla tällaisia luottamuksellisia suhteita muihin organisaatioihin.

Tiivis verkostoituminen voi vahvistaa yrityksen markkinavoimaa toimialan sisällä, mikä voi lisätä sen mahdollisuuksia vaikuttaa sen omien etujen mukaiseen toimialan kehittymiseen<sup>409</sup>. Määrävässä asemassa oleva toimija voi esimerkiksi

<sup>405</sup> Asia COMP/M.3653 Siemens/VA Tech, kohta 39. Ks. myös asia 85/76 Hoffmann La Roche, kohdat 40-41. Ks. myös Buri ym. 2019: 379-380.

<sup>406</sup> Ks. tutkimuksen luvut 5 ja 6.3.

<sup>407</sup> Ks. KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 22-29, Junka 1988: 34 ja Liinamaa 2011: 39-41. Mikäli markkinavoimaa omaava yritys omistaa laajoja maa-alueita, voi se määrävän asemansa ansiosta pyrkiä vaikuttamaan hintojen määräytymiseen, alueen kaavoituspolitiikkaan sekä rahoituslaitosten päätöksiin (Junka 1988: 35-38), jolloin kilpailijoiden tuote- ja kustannusrakenteet eivät säily enää pääosin samanlaisina. Ks. tutkimuksen luku 4.1.

<sup>408</sup> Rakennuslehti 23.1.2018. Ks. myös esimerkiksi Rakennuslehti 14.1.2021 ja Rakennuslehti 25.1.2021. Ks. tutkimuksen luku 4.3.2.

<sup>409</sup> Vrt. Kuoppamäki 2018: 10-17 ja Kuoppamäki 2003: 61-62, 219-220, 627. Ks. myös Niels ym. 2016: 96-99, Bishop & Walker 2010: 40-41, 51-53 sekä Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03): C31/7 (17-18, 24), C31/8 (25-27). Myös Aineen



pyrkii vaikuttamaan markkinoiden muuttumiseen suurta toimittajakokoa suosiviksi<sup>410</sup>. Talonrakennusalalla tällainen mahdollinen markkinoiden muuttuminen voi vaikuttaa keskisuurten toimijoiden kykyyn antaa vastapainoa määräävässä markkina-asemassa oleville toimijoille ja siten heikentää keskisuurten toimijoiden pääurakoinnin markkinaosuutta.

Yksittäisessä julkisessa hankinnassa keskisuurten talonrakennusliikkeiden jäämisellä pääurakointikilpailun ulkopuolelle ei ole *määrällisesti* merkitystä, koska yksittäisten julkisten talonrakennushankintojen kilpailun kannalta riittävänä määränä pidetään kolmesta viiteen tarjoajaa:

Hankintalain 36.4 §:n mukaan aidon kilpailun varmistamiseksi on riittävä, jos tarjouskilpailussa on vähintään kolme tarjoajaa tai ehdokasta. VATT:n tutkimuksen mukaan rakennusalalla tarjoushinnan voittomarginaalin keskiarvo ei merkittävästi laske kolmen tarjoajan jälkeen<sup>411</sup>. Myös *Bishop & Walkerin* hypoteesin mukaan valintaperusteen ollessa halvin hinta tarjoushinta laskee ensimmäisen ja viidennen tarjoajan välillä, mutta ei sen jälkeen muutu<sup>412</sup>.

Suuret toimijat voivat siten mahdollisesta keskittymisestä huolimatta pystyä ylläpitämään määrällisesti<sup>413</sup> riittävää kilpailua yksittäisissä talonrakennushankinnoissa, mikäli markkinat toimivat sääntöjen mukaan.

---

(2011: 48) mukaan voimakkaat taloudelliset toimijat voivat omaa etua tavoitellen pyrkiä manipuloimaan poliittista päätöksentekoa, jolloin poliittisessa päätöksenteossa toteutetaan julkisen intressin sijaan yksityistä etua.

<sup>410</sup> Vrt. Round & Smith 2001: 437-439 ja Schulze Steinen 1998: 41-42. Ks. myös McEvoy 2020: 76-77, 189.

<sup>411</sup> Jääskeläinen & Tukiainen 2019: 17. Jääskeläinen & Tukiaisen mukaan voittomarginaali laskee kolmannen ja neljännen tarjoajan jälkeen hieman, mutta nousee takaisin samalle tasolle kuudennen tarjoajan kohdalla. Vasta kymmenennen tarjoajan kohdalla voittomarginaali laskee merkittävästi. (Jääskeläinen & Tukiainen 2019: 17.)

<sup>412</sup> Bishop & Walker 2010: 577-579. Tarjouskilpailu voi olla muutamankin tarjoajan välisenä intensiivinen (asia COMP/M.3653 Siemens/VA Tech, kohta 39 sekä Buri ym. 2019: 379-380. Vrt. KKV:n (Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohta 147) mukaan talonrakennusalan tarjouskilpailut ovat usein first price sealed bid -huutokauppoja). Toisaalta Isohannin (2019: 352) mukaan tarjoajamäärän vähentyminen voi vaikuttaa urakkakilpailun tehokkuuteen sitä heikentävästi.

<sup>413</sup> Ks. suurten toimijoiden tarjoajamäärät KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 420-421. Ks. myös Rakennuslehti 22.3.2019, Rakennuslehti 4.10.2019 ja Rakennuslehti 18.10.2019.

Kilpailun keskittyminen samoille toimijoille voi kuitenkin yksittäisiä hankintoja laajemmassa tarkastelussa altistaa talonrakennusmarkkinat kilpailun tehokkuutta heikentävälle toimijoiden väliselle hiljaiselle kolluusiolle, missä oligopolissa toimivat yritykset käyttäytyvät yhdenmukaisesti ilman, että yritysten välillä on sopimusta tai kartellia. Tämän seurauksena hintataso voi nousta ja kilpailu muodostua tehottomaksi, mikä voi heikentää myös julkisissa hankinnoissa julkisten varojen tehokasta käyttöä<sup>414</sup>. Vähentynyt kilpailu voi johtaa myös muihin kilpailua heikentäviin tekijöihin, kuten korruptioon, kartelleihin ja erilaisten suosintaa tai syrjintää lisäävien verkostojen muodostumiseen.<sup>415</sup>

Näitä haittoja voidaan ehkäistä vähentämällä markkinoiden keskittymistä kilpailupolitiikan ja muiden keinojen avulla<sup>416</sup>. Julkisissa hankinnoissa toimittajakantaa voidaan myös pyrkiä laajentamaan ottamalla hankintalain 2.3 §:n mukaisesti huomioon pk-sektorin mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin<sup>417</sup>.

## 4.2.2 Ryhmittymänä tarjoaminen

Pk-sektorin mahdollisuuksia osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin on pyritty edistämään mahdollistamalla niiden osallistuminen hankintamenetelyyn hankintalain 92 §:n mukaisesti ryhmittymänä. Osallistuminen ryhmittymän jäsenenä voi mahdollistaa pk-sektorin toimijan pääsyn suuriinkin tarjouskilpailuihin, mikäli toimijan kapasiteetit tai resurssit eivät muutoin niihin riitä<sup>418</sup>.

<sup>414</sup> Ks. Trybus 2018: 320 ja Kuoppamäki 2003: 219-220. Suuret ja pitkäkestoiset hankinnat saattavat Vihreän kirjan (2011: 31-32) mukaan vaarantaa markkinoiden toimivuutta ja rajoittaa kilpailua.

<sup>415</sup> Ks. Niels ym. 2016: 161-162, Oinonen 2016: 60-61 ja Aalto-Setälä ym. 2016: 72-75.

<sup>416</sup> Ks. Trepte 2004: 68-82, Kuoppamäki 2003: 31, 62-66, 77, 125-126 ja Pohjola ym. 2006: 62-63, 100-113.

<sup>417</sup> Ks. Vihreä kirja 2011: 28. Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 2, 4, Trybus 2014: 255-259, Di Mauro ym. 2020: 377-378 ja Isohanni 2019: 352.

<sup>418</sup> HE 108/2016 vp: 199 ja McEvoy 2020: 78. Ks. kuitenkin ryhmittymän käytön poikkeuksellisesta rajoittamisesta Pesu 2019: 119-123. Esimerkiksi asia C-94/12 Swm Costruzioni, kohta 35 ja asia C-387/14 Esaprojekt, kohta 49 mukaan on olemassa sellaisia erityispiirteitä sisältäviä rakennusurakoita, joissa edellytettyä pätevyyttä ei ole mahdollista saavuttaa useamman toimijan vajaiden voimavarojen yhteen kokoamisella, vaan tällöin hankintayksikkö voi perustellusti vaatia yhden toimittajan täyttävän pätevyyttä koskevat vähimmäisehdot.

Ryhmittymien käytöllä voidaan *Euroopan komission* mukaan varmistaa mahdollisimman laaja kilpailu julkisissa hankinnoissa. Ryhmittymien salliminen tukee hankintalain 2.3 §:n mukaista pk-sektorin huomioonottamistavoitetta, koska se mahdollistaa pk-sektorin osallistumisen suurempiin tai monimutkaisempiin, monen alan ammattitaitoa vaativiin tarjouskilpailuihin konsortion osana.<sup>419</sup> Rakenuslalla ryhmittymiä käytetään erityisesti infrarakentamisessa<sup>420</sup>.

Ryhmittymä on kahden tai useamman yrityksen perustama työyhteisö, jossa yritykset yhdistävät väliaikaisesti resurssinsa määrätyn hankkeen toteuttamista varten. Tällaisen konsortion voivat muodostaa esimerkiksi keskenään kilpailevat pääurakoitsijat, pääurakoitsija ja aliurakoitsija tai pääurakoitsija ja suunnittelukonsultti.<sup>421</sup>

Hankintayksikkö voi hankintalain 92.1 §:n mukaan asettaa ryhmittyminä tarjoaville soveltuvuusvaatimuksia sekä objektiivisesti perusteltuja ja oikeasuhteisia ehtoja, joita ei sovelleta yksittäisiin osallistujiin. Tällainen ehto on esimerkiksi vaatimus nimetä yhteinen edustaja tai johtava kumppani hankintamenettelyä varten.<sup>422</sup> Ratkaisun *C-357/06 Frigerio Luigi & C.*<sup>423</sup> mukaan hankintayksikkö ei kuitenkaan saa edellyttää ryhmittymältä tarjousvaiheessa tiettyä oikeudellista muotoa. Mikäli tietyn oikeudellisen muodon, kuten osakeyhtiön, edellyttäminen ryhmittymältä on tarpeen esimerkiksi taloudellisten ja oikeudellisten velvoitteiden ja vastuiden vuoksi, voi ryhmittymältä edellyttää sitä sopimusaikana.<sup>424</sup>

Ryhmittymän muodostamisessa on otettava huomioon kilpailulain 5 §:n säännökset kilpailijoiden välisestä kielletystä yhteistyöstä, minkä mukaan kilpailu ei saa merkittävästi estyä, rajoittua tai vääristyä työyhteisöliittymän myötä. Mikäli yrityksen kapasiteetti riittää yksin tarjouksen tekemiseen, ei se saa kilpailulain 5 §:n mukaan tarjota ryhmittymässä. Tästä voi poiketa kilpailulain 6 §:n<sup>425</sup> mukaan,

<sup>419</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 8. Ks. myös McEvoy 2020: 368.

<sup>420</sup> KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohta 368.

<sup>421</sup> KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohta 365.

<sup>422</sup> HE 108/2016 vp: 199. Ks. ryhmittymän kokoonpanon muuttamiskiellosta Pesu 2019: 135-141.

<sup>423</sup> Asia C-357/06 Frigerio Luigi & C., kohta 25.

<sup>424</sup> HE 108/2016 vp: 199.

<sup>425</sup> Kilpailulain 6 §:n mukaan 5 §:n kielto ei koske toimea, joka tehostaa tuotantoa tai edistää teknistä tai taloudellista kehitystä, siirtää kohtuullisen osan hyödyistä kuluttajalle (julkisissa hankinnoissa hankintayksikölle (ks. Pesu 2019: 126)), ei sisällä objektiivisesti

mikäli tietyn toimen kilpailua edistävät vaikutukset ovat kilpailun rajoituksia suuremmat. Näyttötaakka kilpailulain 6 §:n ehtojen täyttymisestä on siihen vetoavalla.<sup>426</sup>

Konsortioiden käytön salliminen julkisissa hankinnoissa voi mahdollistaa keski-suurelle toimijalle sellaisten hankintojen tarjoamisen, mihin sillä ei muutoin korkeiden soveltuvuusvaatimusten vuoksi olisi mahdollisuutta.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* on kuitenkin rakennusalan työyhteisliittymiä tarkastellessaan todennut, etteivät pk-sektorin sisäisesti muodostamat konsortiot ole toimialalla tavallisia<sup>427</sup>. Tähän syynä on, etteivät pk-sektorin yritykset välttämättä kykene täyttämään suurimmissa hankinnoissa asetettuja soveltuvuusvaatimuksia edes konsortion avulla<sup>428</sup>. Keskiuuri talonrakennusliike voi tämän vuoksi tarvita ryhmittymään kumppanikseen suuren toimijan.

Työyhteisliittymän muodostaminen suuren yrityksen kanssa voi hyödyttää keski-suurta toimijaa pk-sektorin sisäisiä konsortioita enemmän, mahdollistaa suurten hankintojen tarjouskilpailuihin osallistumisen ja parantaa jopa konsortion voittotodennäköisyyttä. Tästä huolimatta rakennusalan työyhteisliittymien voittotodennäköisyys tarjouskilpailussa on *Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan yhtenä toimivaan tarjoajaan verrattuna heikompi.<sup>429</sup>

Konsortion muodostaminen suuren toimijan kanssa voi asettaa keskisuuren toimijan kokonsa puolesta alisteiseen asemaan konsortion sisällä<sup>430</sup>. Yrityksen joutuminen konsortiossa toisen yrityksen kontrolloitavaksi tai johtamaksi vähentääkin *Trybusin* mukaan pk-sektorin halukkuutta osallistua julkisiin hankintoihin

---

tarpeettomia lisärajoituksia ja ei estä kilpailun toimimista relevanteilla markkinoilla (Kuoppamäki 2018: 154).

<sup>426</sup> HE 108/2016 vp: 199 ja Pesu 2019: 123-128.

<sup>427</sup> KKV Pääätös nro 660/14.00.10/2017 kohta 371.

<sup>428</sup> KKV Pääätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 367, 370. Myös McEvoy (2020: 148) mukaan ei ole varmuutta tukeeko konsortion muodostaminen pk-sektorin osallistumista julkisiin hankintoihin. Ks. myös esimerkiksi Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021:n mukaiset neuvottelumenettelyyn valittavien ehdokkaiden pisteytysperusteet.

<sup>429</sup> KKV Pääätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 367, 370-371.

<sup>430</sup> Vrt. pääurakoitsijan suhde aliurakoitsijaan nähden esimerkiksi Morledge & Smith 2013: 13-14, Mosey 2019: 101, Charlson & Oduoza 2016: 641 ja Trybus 2018: 342.

ryhmittymänä<sup>431</sup>. Myös ryhmittymän vastuunjakosopimukset<sup>432</sup> sekä mahdolliset sisäiset riitaisuudet voivat heikentää pk-sektorin halukkuutta toimia konsortiossa.<sup>433</sup>

Keskisuuren talonrakennusliikkeen tarjoamismahdollisuus konsortion osapuolena ei mahdollisesti heikompien voittotodennäköisyyksien sekä alisteiseen asemaan joutumisen vuoksi välttämättä kompensoi pääurakoiden yksinään tarjoamista. Sen sijaan voittomahdollisuuksien vähentyminen voi hidastaa keskisuuren toimijan kasvua ja vähentää uusien referenssien kertymistä. Tämä saattaa edelleen vaikeuttaa keskisuuren talonrakennusliikkeen yksinään tarjoamismahdollisuuksia ja voi pakottaa sen lopulta siirtymään osittain aliurakointiin.

### 4.2.3 Aliurakoitsijana toimiminen

Julkisissa hankinnoissa hankintayksikkö voi hankintalain 77 §:n mukaan vaatia tarjoajaa tai ehdokasta toteuttamaan itse tietyt kriittiset tehtävät<sup>434</sup>, mutta muutoin alihankinnan käyttö on sallittava<sup>435</sup>. Toimittajia ei saa asettaa eri asemaan sen perusteella käyttävätkö nämä hankinnan toteuttamisessa alihankintaa vai omaa henkilöstöä<sup>436</sup>, koska tällainen vaatimus tai vertailuperuste saattaisi viitata

---

<sup>431</sup> Trybus 2014: 255.

<sup>432</sup> Ks. esimerkiksi Mosey 2019: 156.

<sup>433</sup> Vrt. McEvoy 2020: 148.

<sup>434</sup> Kriittisiä tehtäviä ovat esimerkiksi hyvin vaativat, vaaralliset tai riskeiltään merkittävät rakennusurakkaan sisältyvät työt (HE 108/2016 vp: 177-178). Ks. kriittisistä tehtävistä myös Pesu 2019: 120-121.

<sup>435</sup> Asia C-298/15 Borta, kohdat 56-57, 61, asia C-223/16 Casertana Costruzioni Srl, kohdat 29-31 sekä asia C-406/14 Wrocław -Miasto na prawach powiatu, kohdat 33-37, joiden mukaan hankintayksikkö ei voi vaatia hankinnan toteuttajaa toteuttamaan tiettyä prosenttiosuutta hankinnasta omana työnä. Ks. Arrowsmith 2018: 723-725, Bovis 2012: 340-341 ja Pedersen 2017: 181.

<sup>436</sup> Esimerkiksi lukion saneerausurakkaa koskevassa ratkaisussa MAO 811/15 hankintayksikkö oli ilmoittanut vertailuperusteeksi yrityksen paikalliset resurssit ja referenssit vastaavista kohteista. Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ollut yksilöity tai tarkennettu, mitä seikkoja vertailuperusteen osalta on ollut tarkoitus arvioida. Vertailuperusteiden yksilöimättömyys antoi hankintayksikölle lähes rajoittamattoman valinnanvapauden tarjousvertailussa, mikä vaaransi tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Paikallisia resursseja ja referenssejä koskeva vertailuperuste vaikutti viittaavan alueelliseen suosimiseen.

alueelliseen suosimiseen ja olla siten hankintalain 3 §:n syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuusperiaatteita vastaan.<sup>437</sup>

Talonrakennusalalla on tyypillistä, että rakennuskohteen työnjohtajat ovat pääurakoitsijan palveluksessa ja rakennustyö teetetään aliurakointina tai osaurakoina<sup>438</sup>. Aliurakoinnin käyttö voi helpottaa talonrakennusliikkeiden toiminnan maantieteellistä laajentamista ja kasvattamista, kun yrityksen ei välttämättä tarvitse sitoa resurssejaan oman yritysorganisaation kasvattamiseen. Samalla aliurakoinnin käytön salliminen voi tehostaa kilpailua, kun paikallisilla toimijoilla ei ole henkilöstöstä johtuvaa etulyöntiasemaa suhteessa muihin tarjoajiin.<sup>439</sup>

Aliurakoinnin on katsottu olevan pk-sektorille merkittävä osallistumisreitti julkisiin hankintoihin<sup>440</sup>, joten sen käyttö voi tukea hankintalain 2.3 §:n mukaista pk-sektorin huomioonottamistavoitteen toteutumista. Aliurakoitsijan rooli julkisessa hankinnassa voi kuitenkin olla pääurakoitsijaa riskialttiimpi, koska aliurakoitsija on sopimussuhteessa suoraan pääurakoitsijaan ja suorittaa pääurakoitsijan siltä tilaamaa työtä<sup>441</sup> eli hankintalakia ei sovelleta tähän suhteeseen<sup>442</sup>.

---

<sup>437</sup> Ks. asia C-298/15 Borta, kohdat 56-57, 61, asia C-406/14 Wroclaw -Miasto na prawach powiatu, kohdat 33-37 ja asia C-425/14 Impresa Edilux Srl, kohta 41.

<sup>438</sup> KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohta 13 ja Kangasperko 2007: 581. Ks. myös Rakennuslehti 1.10.2017. Hankintayksiköllä on hankintalain 77 §:n mukaan oikeus vaatia pääurakoitsijaa tekemään tietyt kriittiset työt itse, mutta muutoin pääurakoitsijalla on oikeus käyttää aliurakoitsijoita. Vastuu suorituksesta säilyy kuitenkin pääurakoitsijalla. (Asia C-298/15 Borta, kohdat 56-57, 61 ja asia C-406/14 Wroclaw -Miasto na prawach powiatu, kohdat 33-37 sekä Arrowsmith 2014: 401 ja Bovis 2006: 184.)

<sup>439</sup> Ks. esimerkiksi MAO 811/15. Aliurakoinnin käyttö voi myös helpottaa yrityksen toiminnan sopeuttamista nousu- ja laskusuhdanteissa sekä mahdollistaa talonrakennusliikkeen osallistumisen saman aikaisesti useampiin tarjouskilpailuihin, kun käytettävissä oleva yritysorganisaation koko ei välttämättä rajoita tarjoamismahdollisuuksia.

<sup>440</sup> McEvoy 2020: 103 ja Bovis 2012: 53. Ks. myös Pesu 2019: 116.

<sup>441</sup> Liuksiala & Stoor 2014: 23. Rakennuttaja on tavanomaisesti sopimussuhteessa pelkästään pääurakoitsijaan sekä mahdollisiin sivu-urakoitsijoihin (Liuksiala & Stoor 2014: 23). Sivu-urakoitsija on tilaajaan sopimussuhteessa oleva, pääurakkaan kuulumatonta työtä suorittava urakoitsija. Sivu-urakoitsijalla ei ole suoraa sopimussuhdetta pääurakoitsijaan, mutta se voidaan alistaa pääurakoitsijalle sivu-urakan alistamissopimuksen avulla. (RT10-11222: 5 ja Szekér 2019: 100.)

<sup>442</sup> Ks. hankintalain soveltamisesta tutkimuksen luku 1.2.2.

Tämän vuoksi pääurakoitsija voi valita alihankkijat subjektiivisesti tai sillä voi olla hankinnasta toiseen käytettävät suosikkialihankkijat<sup>443</sup>. Lisäksi pääurakoitsija voi kohdella alihankkijoitaan hankinnan aikana parhaaksi katsomallaan tavalla – jopa opportunistisesti ja sopimattomasti<sup>444</sup>. Tämä voi ilmetä esimerkiksi alihankintalaskujen maksuviivästyksinä tai aiheettomina riitautuksina<sup>445</sup>. Näillä seikoilla voi olla erityisesti pk-sektoriin kuuluvien alihankkijoiden toimintaa heikentäviä vaikutuksia.

Pk-sektoriin kuuluvien alihankkijoiden asemaa julkisissa hankinnoissa voisi parantaa implementoimalla Suomessa jäsenvaltioiden harkintavaltaan kuuluvan hankintadirektiivin 71 artiklan 3 kohdan, jonka mukaan hankintayksiköllä on mahdollisuus maksaa toimituksista ja työsuorituksista suoraan pääurakoitsijan alihankkijoille<sup>446</sup>. Suomessa kyseistä suoraa maksutapaa ei kuitenkaan ole otettu käyttöön esimerkiksi hankintamenetelyn ja sopimuskauden ajallista suhdetta, sopimusoikeudellisia peruseriaatteita sekä hankintojen käytännön toteuttamista koskevista syistä<sup>447</sup>.

Pääurakoitsija-aliurakoitsija -suhteeseen sisältyvien riskien lisäksi pk-sektoriin kuuluvan aliurakoitsijan toimimismahdollisuuksiin ja aliurakointikilpailussa menestymiseen voivat vaikuttaa muut aliurakoitsijat, koska myös aliurakoitsijat voivat käyttää työn suorittamiseksi alihankkijoita, jolloin työ ketjutetaan. Jokainen alihankkijaketjun osa on sopimussuhteessa omaan tilaajaansa ja omaan alihankkijaansa, minkä ansiosta ketjutuksella ei ole vaikutuksia pääurakoitsijan sopimusselliseen asemaan.<sup>448</sup> Pitkät alihankintaketjut voivat kuitenkin altistaa talonrakennusalan harmaalle taloudelle, sillä edellisten portaiden tilaajien voi suoran sopimussuhteen puuttumisen vuoksi olla vaikea valvoa ketjun laillista toimintaa muiden kuin oman aliurakoitsijansa osalta<sup>449</sup>.

<sup>443</sup> Mosey 2019: 101. Myös Trybus 2018: 342.

<sup>444</sup> Morledge & Smith 2013: 13-14 ja Trybus 2018: 342. Ks. myös yksittäisen sopimussuhteen sopimusvoimasta Aine 2011: 253, 423.

<sup>445</sup> Yle Uutiset 13.2.2020. Ks. myös Charlson & Oduoza 2016: 641. Vrt. julkisissa hankinnoissa maksujen vakaus (ks. esimerkiksi Flynn 2018: 424).

<sup>446</sup> Ks. HE 108/2016 vp: 35. Hankintadirektiivin 71 artiklan 3 kohtaa ovat tarkastelleet tarkemmin Arrowsmith 2018: 790-791 ja Trybus 2014: 274-278. Poikkeuksellisen maksutavan käytöstä olisi oltava maininta jo tarjouspyyntöasiakirjoissa (HE 108/2016 vp: 35).

<sup>447</sup> HE 108/2016 vp: 35.

<sup>448</sup> Liuksiala & Stoor 2014: 23.

<sup>449</sup> Rakennusteollisuus RT 2018. Harmaa talous rakennusallalla.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2.3 §:n mukaan harmaa talous tarkoittaa tilanteita, joissa organisaatio yrittää hankkia itselleen taloudellista etua laiminlyömällä sille kuuluvia lakisääteisiä velvoitteita kuten veroja, eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuja tai tullin perimiä maksuja. Harmaa talous vääristää kilpailua, aiheuttaa yhteiskunnalle verotulojen menetyksiä, heikentää yleistä veromoraalia<sup>450</sup>, rakentamisen laatua<sup>451</sup> sekä työntekijöiden asemaa ja tilaajien oikeusturvaa.

Suomessa harmaan talouden osuus rakennusalalla on muihin toimialoihin nähden suuri. Harmaata taloutta voi esiintyä talonrakennusalalla pimeän työvoiman käyttönä sekä lakisääteisten velvoitteiden kiertämisenä pitkissä aliurakointiketjuissa. Myös korruptio voidaan lukea osaksi harmaata taloutta.<sup>452</sup>

Harmaa talous on *Rakennusteollisuuden* mukaan yleisintä Etelä-Suomessa pienissä rakennusalan yrityksissä sekä omakotityömailla<sup>453</sup>, mikä voi vääristää pk-sektorin sisäistä kilpailua heikentäen sääntöjen mukaan toimivien pk-yritysten mahdollisuuksia menestyä kilpailussa<sup>454</sup>. Sääntöjen mukaan toimivien pk-yritysten kilpailukyvyn turvaamisen kannalta on keskeistä pyrkiä torjumaan harmaata taloutta.

Toisaalta harmaan talouden torjunta voi kilpailun tasapuolisuuden lisäämisen ohessa hankaloittaa sääntöjen mukaan alalla toimivien talonrakennusliikkeiden toimintaa, koska harmaan talouden torjunta voi lisätä talonrakennusliikkeiden lakisääteisiä velvoitteita ja hallinnollisia kuluja. Suurille yrityksille uusien lakisääteisten velvoitteiden toteuttaminen saattaa suurempien resurssien ansiosta olla

---

<sup>450</sup> Verohallinto 2018.

<sup>451</sup> Harmaata taloutta harjoittavan toimijan ammattitaitoisen työn laatu saattaa Rakennusteollisuuden mukaan olla heikompa, minkä seurauksena koko hankinnan laatu voi heikentyä (Rakennusteollisuus RT 2019. Harmaan talouden torjunta).

<sup>452</sup> HE 58/2011 vp: 7-8, Harmaa talous ja talousrikollisuus 2018 sekä Ollus & Pekkarinen 2020: 93. Rakennusalan harmaa talous on kansainvälistynyt ja sen vakavuusaste on kasvanut (HE 18/2012 vp: 3).

<sup>453</sup> Rakennusteollisuus RT 2018. Harmaa talous rakennusalalla. Vrt. Hannula & Kärkkäinen 2019: 28.

<sup>454</sup> Kangasperko 2007: 580. Harmaata taloutta harjoittavan toimijan tarjoushinta voi olla sääntöjen mukaan toimivia tarjoajia edullisempi, mikä voi heikentää sääntöjen mukaan toimivien yritysten mahdollisuuksia menestyä tarjouskilpailuissa (ks. esimerkiksi Kangasperko 2007: 580 ja Yle Uutiset 18.9.2019).



helpompaa kuin mitä se keskisuurten ja erityisesti pienten talonrakennusliikkeiden näkökulmasta saattaa olla<sup>455</sup>.

Hankintalainsäädännössä harmaata taloutta pyritään torjumaan<sup>456</sup> lisäämällä alihankintaan liittyvää sääntelyä ja valvontaa<sup>457</sup> sekä lisäämällä tarjoajien ja ehdokaiden poissulkemisperusteita<sup>458</sup>:

Hankintalain 77 §:n mukaan hankintayksiköllä on oikeus vaatia tarjoajia toteuttamaan tietyt kriittiset tehtävät itse sekä ilmoittamaan käyttämiensä alihankkijoiden tiedot ja minkä osan hankinnasta se antaa näiden toteutettavaksi<sup>459</sup>. Lisäksi hankintayksikkö on velvollinen hankinnan toteutusvaiheessa pyytämään valitulta urakoitsijalta tiedot välittömästi talonrakennustyömaalla työskentelevistä alihankkijoista ja näissä työmaan edetessä tapahtuvista muutoksista. Hankintayksikkö voi laajentaa tätä aliurakoitsijoita koskevaa ilmoitusvelvoitetta pidemmälle alihankintaketjuun tai myös muihin kuin välittömästi työmaalla työskenteleviin, hankintasopimukseen liittyviin alihankkijoihin.<sup>460</sup>

---

<sup>455</sup> Vrt. pienten toimijoiden kokemat haasteet suhteessa keskisuuriin toimijoihin voivat olla suuremmat kuin mitä keskisuurten toimijoiden kokemat haasteet suhteessa suuriin toimijoihin ovat (ks. Flynn ym. 2013: 457-458).

<sup>456</sup> Ks. HE 108/2016 vp: 32-33, 36-37, HE 69/1997 vp: 11, 19, HE 58/2011 vp: 11-12, HE 50/2006 vp: 31, 159-160 sekä Morettini 2011: 197, Arrowsmith 2014: 6-7 ja Määttä 2017/14: 4-5. Harmaan talouden liiallista torjuntaa pyritään kuitenkin välttämään, ettei hankintamenettely muodostuisi liian jäykäksi ja kalliiksi (HE 108/2016 vp: 55-57. Ks. myös Trybus 2014: 274-278).

<sup>457</sup> Esimerkiksi hankintalain 143 §:ssä määrätään KKV:n oikeudesta luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle sekä 171 §:ssä hankintayksikön oikeudesta saada tietoja harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden selvittämiseksi.

<sup>458</sup> Pakolliset poissulkemisperusteet on lueteltu hankintalain 80 §:ssä. Pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämiseksi hankintayksikkö pyytää tarjoajilta hankintalain 88.4 §:n mukaisesti alle vuoden vanhan rikosrekisteriotteen tarjoajan hallinto-, johto- ja valvontaelimistä sekä Verohallinnon verovelkatodistuksen. (HE 108/2016 vp: 179-183 ja Arrowsmith 2018: 725-726.) Alihankkija on korvattava toisella, mikäli jokin pakollisista poissulkemisperusteista täyttyy (HE 108/2016 vp: 178). Hankintalain 81 §:n harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden täytyessä hankintayksikkö voi hankintalain 78 §:n mukaan käyttää harkintavaltaa alihankkijan korvaamisen osalta. Ks. myös tutkimuksen luku 6.1.

<sup>459</sup> Asia C-298/15 Borta, kohdat 56-57, 61 ja asia C-406/14 Wrocław -Miasto na prawach powiatu, kohdat 33-37. Ks. myös asia C-210/20 Rad Service Srl, kohdat 42-45.

<sup>460</sup> HE 108/2016 vp: 177-178.

Lisäksi hankintalain 96 §:n mukaan hankintayksikön on kiinnitettävä huomiota poikkeuksellisen alhaisiin tarjoushintoihin ja pyydettyä niiden osalta hinta- tai kustannusselvitys sekä selvitykset ympäristö-, sosiaali- ja työlaainsäädännön velvoitteiden noudattamisesta. Hankintayksiköllä on oikeus hylätä poikkeuksellisen alhainen tarjous, mikäli tarjoaja ei tyydyttävästi osoita pystyvänsä toteuttamaan hankinnan kyseisellä hinnalla<sup>461</sup>. Mikäli hinnan alhaisuus johtuu ympäristö-, sosiaali- tai työlaainsäädännön velvoitteiden laiminlyömisestä, on hankintayksikön suljettava tarjoaja pois hankintakilpailusta.<sup>462</sup> Myös laitton valtiontuki voi muita tarjoajia syrjivästi ja hankintalain vastaisesti aiheuttaa poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan<sup>463</sup>.

Harmaata taloutta pyritään torjumaan myös muussa lainsäädännössä:

Tilajavastuulain (1233/2006) 5-5a ja 7 §:n mukainen selvitysvelvollisuus tukee hankintayksikön hankintalain 80-81 §:n mukaisten pakollisten ja harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden selvittämismuotoa.<sup>464</sup>

<sup>461</sup> Ratkaisun KHO 2013:10 perusteella hankintayksiköllä tulisi olla vahva näyttö siitä, ettei hankintaa pysty toteuttamaan alhaisella tarjoushinnalla (ks. myös Halonen 2013). Hankintayksikkö voi olla hylkäämättä poikkeuksellisen alhaista tarjousta, mikäli se saamiensa selvitysten perusteella voi luottaa tarjoajan pystyvän alhaisesta hinnasta huolimatta suoriutumaan hankinnasta (esimerkiksi MAO 311/13 ja MAO 85/12). Hyväksyttävä syy alhaiselle tarjoushinnalle voi olla uusi innovaatio tai vakavaraisen yrityksen halu ”maksaa” uusille markkinoille pääsemisestä (Kontio ym. 2017: 247 sekä Ollus & Pekkarinen 2020: 101).

<sup>462</sup> Ks. asia C-599/10 ELV Slovensko, kohdat 27-29 sekä Arrowsmith 2018: 723, Bovis 2005: 62-63, Pedersen 2011: 120-121 ja Poulsen ym. 2012: 506-508. Poikkeuksellisen alhaisen hinnan selvittämisen avulla pyritään minimoimaan hankintayksikön taloudellinen riski ja varmistamaan, ettei tarjoaja joudu taloudellisiin vaikeuksiin kesken urakan vaikeutuen samalla hankkeen loppuunsaattamista (HE 108/2016 vp: 205-206, Erma 1966: 82, Pekkala & Pohjonen 2010: 27, 470-471 ja Falk 2011: 162, 173, 257). Ks. myös KHO 2020:147.

<sup>463</sup> Kontio ym. 2017: 247. Ks. myös Arrowsmith 2014: 174.

<sup>464</sup> Tilajavastuulain tarkoituksena on velvoittaa työn tilaaja selvittämään ennen sopimuksen allekirjoittamista sopimuskumppaninsa lakisäateisten velvoitteiden täyttäminen pyytämällä urakoitsijalta enintään kolme kuukautta vanhat tiedot ja selvitykset esimerkiksi urakoitsijan ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverorekisterin voimassaolosta. Tilaajan tulee lisäksi pyytää urakoitsijalta kaupparekisteriote, verovelkarekisteriote, työntekijöiden eläkevakuutustodistukset, todistus työterveyshuollon ja lakisäateisen tapaturmavakuutuksen järjestämisestä. Lisäksi todistuksista tulee käydä ilmi työhön sovellettava työsopimus. (Kangasperko 2007: 580-586.) Ennen vuotta 2007 tilaajalla ei ollut sopimuskumppanin luotettavuuden selvitysvelvollisuutta. Vuonna 2012 tilajavastuulakia tiukennettiin rakentamisen osalta siten, ettei sopimussuhteen vakiintuneisuus vapauta tilaajaa selvitysvelvollisuuksista. (HE 18/2012 vp: 10-11 ja Liuksiala & Stoor 2014: 23-26.)

Rakennusalalla on käytössä käänteinen arvonlisävero -järjestelmä, jossa arvonlisäverolain (1501/1993) 8 c §:n mukaan rakennustyönä pidettävän työn osalta arvonlisäveron tilitysvelvollisuus vyörytetään työn tilaajalle. Käänteisen arvonlisäveron avulla estetään arvonlisäveron maksun laiminlyöminen aliurakointiketjussa ja parannetaan urakoitsijoiden välistä kilpailutilannetta rakennusalalla.<sup>465</sup>

Rakennustyömailla on käytössä työntekijöiden veronumerojärjestelmä, jonka avulla pyritään varmistamaan jokaisen rakennustyömaalla työskentelevän olevan Verohallinnon tiedossa<sup>466</sup>.

Harmaata taloutta pyritään torjumaan myös urakkatietoilmoitusten<sup>467</sup>, verovelkarekisterin<sup>468</sup> ja tulorekisterin<sup>469</sup> käyttöönoton sekä rakennusalan sisäisten eettisten ohjeiden avulla. Esimerkiksi Rakennusteollisuuden jäsenyritykset ovat sitoutuneet noudattamaan hyvää rakennuttamis- ja urakointitapaa sekä työehtosopimusten määräyksiä.<sup>470</sup>

Keskisuuren talonrakennusliikkeen siirtyminen aliurakointiin voi vaikuttaa sen mahdollisuuksiin palata pääurakoinnin pariin, koska aliurakoinnin edellä

---

<sup>465</sup> HE 41/2010 vp: 11-13. Käänteinen arvonlisävero perustuu ALV-direktiiviin (2006/69/EY), jonka mukaan jäsenvaltiot voivat petosherkillä aloilla kuten rakennusalalla ottaa käyttöön käänteisen arvonlisäverojärjestelmän. Suomen lisäksi rakennusalan käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta sovelletaan esimerkiksi Saksassa, Ruotsissa, Unkarissa, Irlannissa, Itävallassa, Alankomaissa ja Belgiassa. (HE 41/2010 vp: 3-5.)

<sup>466</sup> Jokaisen työmaalla olevan työntekijän tulee pitää näkyvillä kuvallista henkilötunnistetta, jossa näkyy verottajan työntekijälle antama yksilöivä veronumero. Lisäksi jokaisen rakennustyömaan työntekijän on leimattava omat tietonsa työmaan kulkulupajärjestelmään työmaalle saapuessaan ja sieltä poistuessaan. Kohteen pääurakoitsija ilmoittaa työntekijöiden kulkulupatiedot Verohallinnolle kuukausittain. Kulkulupatietojen seurannan tarkoituksena on estää pimeän työvoiman käyttö rakennustyömailla. (VeronumeroL 1231/2011, TyöturvL 738/2002: 52 a § ja VH/3877/00.01.00/2019.)

<sup>467</sup> Kulkulupatietojen lisäksi jokaisen rakentamispalvelun tilaajan tulee ilmoittaa Verohallinnolle kuukausittain tilaamaansa urakkaa koskevat tiedot läpi koko aliurakointiketjun. Verohallinto vertaa annettuja urakkatietoja esimerkiksi käänteisen arvonlisäveron ilmoituksiin sekä kulkulupatietoihin ja pyrkii näin löytämään mahdolliset harmaan talouden harjoittajat. Työmaille tehdään viranomaisten puolesta pistotarkastuksia esimerkiksi tilaajavastuu-, veronumero- ja tiedonantovelvollisuuslakien noudattamisen varmistamiseksi. (RakTiedVelv 131/2014, HE 58/2011 vp: 12-14 ja VH/3877/00.01.00/2019.)

<sup>468</sup> VerotustietoL 1346/1999 20 a-20 e § sekä Määttä 2017/14: 14-16.

<sup>469</sup> TTJL 53/2018 ja HE 134/2017 vp: 36-37.

<sup>470</sup> RT 2019. Harmaan talouden torjunta.

mainitut riskit<sup>471</sup> saattavat heikentää keskisuuren talonrakennusliikkeen mahdollisuuksia täyttää tarjoajalle asetettuja taloudellisia vaatimuksia ja koska aliurakointi ei kerrytä yritykselle kokemusta pääurakoinnista. Keskisuuren toimijan voi tämän vuoksi olla aliurakointiin siirryttyään vaikea enää täyttää pääurakoitsijalle asetettuja referenssivaatimuksia<sup>472</sup>. Aliurakointiin siirtyminen voi siten vähentää julkisten talonrakennushankintojen pääurakoissa markkinoiden määrääville toimijoille vastapainoa antavien keskisuurten toimijoiden määrää.

## 4.3 Harkintavallan rooli kilpailuasetelmassa

### 4.3.1 Harkintavallan asianmukainen käyttö

Talonrakennusalan kilpailuun julkisista hankinnoista voi keskeisesti vaikuttaa hankintayksikön harkintavallan käyttö, koska sen puitteissa määritetään, millaiset talonrakennushankinnat ovat kilpailun kohteena<sup>473</sup>. Tämä voi edelleen vaikuttaa keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyyteen.

Hankintayksikön harkintavallan käytöllä on keskeinen merkitys julkisten hankintojen kilpailuttamis- ja sopimisvaiheissa<sup>474</sup>. Julkisen vallan koskemattomuuden kannalta on keskeistä, ettei hankintayksikön harkintavalta ole —lakisääteisiä tilanteita lukuun ottamatta — yksityisen tai muun tahon ohjailun alainen<sup>475</sup>. Harkintavallan asianmukaista käyttöä voi heikentää esimerkiksi siihen vaikuttavat eturistiriidat, suosinta ja korruptio<sup>476</sup>.

---

<sup>471</sup> Valinnan subjektiivisuus (Mosey 2019: 101), vaihteleva kohtelu hankinnan aikana (Mordge & Smith 2013: 13-14), maksuviivästykset ja aiheettomat riitautukset (Yle Uutiset 13.2.2020. Ks. myös Charlson & Oduoza 2016: 641). Ks. myös Trybus 2018: 342. Myös talonrakennusalan harmaan talouden kilpailun tasapuolisuutta heikentävät vaikutukset (Kangasperko 2007: 580).

<sup>472</sup> Ks. tutkimuksen luku 6.

<sup>473</sup> Ks. tutkimuksen luku 2.2.

<sup>474</sup> Ks. tutkimuksen luku 2.2.

<sup>475</sup> Siikavirta 2015: 99. Ks. viranomaisen esteellisyydestä eli jääviydestä Husa & Pohjolainen 2014: 241-243.

<sup>476</sup> Ks. suosinnasta ja korruptiosta tutkimuksen luku 2.3.

Hankintadirektiivin 24 artiklan mukaan hankintamenettelyissä esiintyvät eturistiriidat<sup>477</sup> on havaittava, estettävä ja poistettava, koska ne voivat vääristää kilpailua ja heikentää tarjoajien tasapuolista kohtelua. Eturistiriita voi olla välitön tai välillinen, rahallinen, taloudellinen tai muu henkilökohtainen intressi, mikä voi vahingoittaa hankintaviranomaisen tai sen puolesta toimivan puolueettomuutta ja riippumattomuutta hankintamenettelyssä. Hankintadirektiivin johdanto-osan 16. perustelukappaleen mukaan kaikki mahdolliset kansallisen oikeuden käytettävissä olevat keinot on hyödynnettävä eturistiriitojen aiheuttamien vääristymien estämiseksi julkisissa hankinnoissa.<sup>478</sup> Julkisten hankintojen eturistiriidoista säädetään hankintalain 65.2-66 §:ssä sekä 81.1 §:n kohdissa 7-8.

Virkamiesten esteellisyys ratkaistaan hallintolain ja kunnissa kuntalain mukaisesti, koska hankintalaissa ei ole säännöksiä hankinnan aikaiseen päätöksentekoon liittyvistä esteellisyysperusteista<sup>479</sup>. Julkisten hankintojen eturistiriitatilanteiden tulkintaan vaikuttavat hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaiset hyvän hallinnon periaatteet sekä hallintolain 27-30 §:n mukaiset esteellisyyssäännökset, joiden avulla säännellään virkamiesten esteellisyyttä<sup>480</sup>. Hallintolain 5 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan, ellei muussa laissa toisin säädetä.

Virkamiesten esteellisyyden lisäksi hankinnan valmisteluun hankintalain 65.2 §:n mukaisesti osallistuvilla ehdokkailla, tarjoajilla tai asiantuntijoilla voi olla

---

<sup>477</sup> Ks. eturistiriidoista Pedersen 2011: 34-35 ja Poulsen ym. 2012: 455. Esimerkiksi pienillä paikkakunnilla verkostot saattavat olla pienehköjä, minkä vuoksi samat henkilöt vaikuttavat niin hankinta- kuin tarjoajaosapuolina. Tästä voi seurata verkostoihin perustuvaa eturistiriitaa ja suosimista. (Salminen & Mäntysalo 2013: 29, 32.)

<sup>478</sup> Hankintadirektiivi (2014/24/EU) 24 artikla, L94/68 (16) sekä asia C-538/13 eVigilo, kohdat 43-47. Ks. myös HE 108/2016 vp: 162-164 sekä Smith 2015.

<sup>479</sup> HE 108/2016 vp: 186 ja Määttä & Voutilainen 2017: 301-303.

<sup>480</sup> Kuusikko 2017: 4-5. Ks. hallintolain soveltamisesta julkisissa hankinnoissa esimerkiksi MAO 675/2016. Kuusikon (2017: 36-41) mukaan markkinaoikeus ei suoraan viittaa hallintolakiin sitä soveltaessaan, koska markkinaoikeus ei katso sen kuuluvan toimivaltaansa, mikä hankaloittaa hallintolakiin perustuvan esteellisyyden käytännön soveltamista julkisissa hankinnoissa. Hankintasopimuksen tekemistä ei pidetä julkisen vallan käyttönä, minkä vuoksi sitä ei pidetä hallinto- vaan yksityisoikeudellisena sopimuksena (Siikavirta 2015: 97 sekä Määttä & Voutilainen 2017: 44. Vrt. Halosen (2015: 158-162) mukaan hankintapäätös ei ole julkisen vallan käyttöä). Toisaalta Kuusikon (2017: 5) mukaan julkiset hankintasopimukset, kuten kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä koulutukseen liittyvät palveluhankinnat, ovat hallintosopimuksina pidettäviä sopimuksia. Toisaalta yksityisoikeudelliset piirteet eivät poissulje hankintatoiminnan järjestämisen ja kilpailuttamisvelvollisuuden toteuttamisen liityntää julkisen hallintotehtävän hoitamiseen (Määttä & Voutilainen 2017: 303).

hankintamenettelyyn liittyviä eturistiriitoja. Ratkaisun *C-538/13 eVigilo*<sup>481</sup> mukaan kaikilla tarjoajilla on yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan oltava tasapuolinen mahdollisuus laatia tarjous samojen tietojen pohjalta<sup>482</sup>. Mahdollista eturistiriitaa tulee punnita kunkin tapauksen erityispiirteet huomioiden. Tällaisia erityispiirteitä voivat olla esimerkiksi suunnitteluun osallistumisen merkitys hankinnassa sekä suunnittelun ja hankintakilpailun välinen ajallinen yhteys<sup>483</sup>. Keskeistä on eturistiriidan mahdollinen vaikutus hankintamenettelyn lopputulokseen.<sup>484</sup>

<sup>481</sup> Asia C-538/13 *eVigilo*, kohta 33.

<sup>482</sup> Ks. myös asia C-21/03 ja C-34/03 *Fabricom*, kohdat 28-31. Vrt. Priess 2002: 154-155. Ks. myös KHO 28.6.2019 taltio 3063. Ks. myös HE 108/2016 vp: 163-164.

<sup>483</sup> Ratkaisussa KHO 2003:74 hankintayksikkö ja tarjoaja eivät olleet etukäteen arvioineet tarjoajan suunnitteluun osallistumisesta aiheutuvia, tarjouskilpailun tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden mahdollisesti vaarantavia seurauksia. Lisäksi muille tarjoajille ei ollut toimitettu kaikkea sellaista tietoa, mikä oli suunnitteluun osallistuneen tarjoajan tiedossa. Tarjoajan osallistuminen koko hankinnan suunnitteluun oli laaja-alaista, minkä lisäksi suunnittelutehtävällä ja tarjouskilpailulla oli läheinen ajallinen yhteys. KHO katsoi hankintayksikön toimineen tapauksen erityispiirteet huomioiden oikein sulkiessaan suunnitteluun osallistuneen yrityksen tarjouskilpailusta. Vrt. ratkaisussa KHO 16.2.2018 taltio 698 samat henkilöt toimivat sekä rakennuttajan hanketta koskevissa asiantuntijatehtävissä että tarjouskilpailun voittaneen tarjoajayrityksen johtotehtävissä pienehköllä paikkakunnalla toteutetussa kansallisen kynnyksarvon ylittävässä julkisessa talonrakennushankinnassa. Valittajan mukaan kohteen tarjousaika oli liian lyhyt, minkä vuoksi tarjouskilpailun voittaneella yrityksellä oli kohteen rakennussuunnitteluun ja muihin asiantuntijatehtäviin osallistumisen ansiosta kilpailuetu. KHO kuitenkin katsoi, ettei kilpailu vaarantunut, vaikka samat henkilöt toimivat sekä hankinnan suunnittelijakonsultin että tarjoajan taustalla ja vaikka tarjousaika oli poikkeuksellisen lyhyt. Ks. myös MAO 774/16. Vrt. ratkaisussa KHO 2016:56 hankinnan suunnitteluun ja tarjouskilpailun toteuttamiseen osallistuneen suunnittelutaloyhtiön kanssa samaan konserniin kuulunut tarjoajayhtiö suljettiin tarjouskilpailusta. KHO katsoi yhtiöiden välisen organisatorisen ja taloudellisen yhteyden olevan niin merkittävä, että se olisi voinut vaarantaa tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun hankintamenettelyn aikana. Lisäksi hankintayksikkö oli hankintailmoituksessa antanut tiedoksi, että tarjoajia voidaan sulkea tarjouskilpailusta mahdollisista esteellisyyksistä. Ks. myös MAO 546/13.

<sup>484</sup> Ratkaisussa KHO 2019:85 eturistiriitaa ei katsottu aiheutuvan siitä, että voittajatarjoajan kanssa samaan yritysryhmään kuuluva yhtiö osallistui hankinnan tekniseen suunnitteluun. KHO kuitenkin katsoi eturistiriitaa aiheutuneen, kun voittajatarjoajan kanssa samaan yritysryhmään kuuluva yhtiö osallistui voittajatarjoajan kanssa järjestettyyn sopimusta edeltävään neuvotteluun, missä käydään läpi tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus ja varmistetaan osapuolten ymmärtäneen toisensa samalla tavoin. Eturistiriita voi vaikuttaa hankinnan lopputulokseen esimerkiksi tarjoajan tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinallisuutta koskevien tulkintojen hyväksymisen yhteydessä: *Arrowsmithin* (2014: 584) mukaan vääristyneessä kilpailussa hankintayksikön suosikkiyritykset voivat tarjota hankintoja alhaisemmilla tarjoushinnoilla, koska ne tietävät vastapuolen joustavan vaatimuksista hankinnan sopimus- tai toteutusvaiheessa. Vrt. tarjoajat eivät tavanomaisesti saa osallistua avaustilaisuuteen, jottei tarjoushintojen ja tarjoajien paljastumisella olisi vaikutusta

Hankintayksikön on esimerkiksi riittävää tarjousaikaa asettaessaan huomioitava hankintalain 66 §:n mukaisesti hankinnan valmisteluun osallistuneen ehdokkaan, tarjoajan tai tarjoajaan liittyvän yrityksen saama lisätieto<sup>485</sup>.

Hankintayksikön tulee hankintalain 81.1 §:n 7-8 kohtien mukaan sulkea harkintavaltansa puitteissa tarjouskilpailusta pois sellaiset tarjoajat, joiden eturistiriitaa ei muulla tavoin voi tehokkaasti poistaa tai joiden hankintamenettelyyn osallistuminen on voinut vääristää kilpailua. Eturistiriidan osalta poissulkeminen on viimeisin keino, koska eturistiriitatilanteet tulisi ennaltaehkäistä. Hankinnan suunnitteluun osallistuvan tarjoajan poissulkemista ennen tarjoajalle tulee antaa mahdollisuus osoittaa, etteivät tarjouskilpailun tasapuolisuus ja syrjimättömyys ole vaarantuneet tarjoajan hankinnan valmisteluun osallistumisen myötä.<sup>486</sup>

Hankintayksikön laaja harkintavalta voi olla keskeistä eturistiriitatilanteiden arvioinnissa: Oikeuskäytännön<sup>487</sup> perusteella merkitystä saattaa olla sillä, onko hankintayksikkö alun perin harkintavaltaa käyttäessään päättänyt poissulkea tai olla poissulkematta tarjoajan. Tämän vuoksi muodollisesti<sup>488</sup> oikein toteutetuissa

---

mahdollisiin tarjousten avaamisen jälkeisiin neuvotteluihin (Oksanen ym. 2019: 61). Ks. myös Poulsen ym. 2012: 455-456. Ks. tutkimuksen luku 7.

<sup>485</sup> Ratkaisun KHO 16.2.2018 taltio 698 mukaan tarjousajan oikean pituuden varmistamiseksi oli riittävää, että hankintayksikkö tiedusteli pituuden riittävyttä muutamilta sille urakoivilta yrityksiltä sekä se, etteivät tarjoajat olleet pyytäneet lisää aikaa urakkalaskennalle. Ratkaisussa ei huomioitu, että lyhyt tarjousaika saattoi jo itsessään karsia halukkaiden tarjoajien määrää, minkä vuoksi lisää aikaa pyytäviä tarjoajia ei ilmennyt. Toisaalta myös tarjousajan riittävyden tiedustelu hankintayksikölle jo urakoivilta yrityksiltä voi pienellä paikkakunnalla olla verkostojen sekä paikallisen yrityksen markkinavoiman vuoksi tehontota (Ks. Kuoppamäki 2003: 219-220, Niels ym. 2016: 95-98, Round & Smith 2001: 437-439 ja Määttä & Voutilainen 2017: 242-247. Ks. myös Sanchez-Graells 2019: 34-35), minkä vuoksi paikalliset eturistiriidat voivat vaikuttaa tiedustelun tulokseen.

<sup>486</sup> HE 108/2016 vp: 183-189.

<sup>487</sup> Vrt. toisistaan poikkeavat ratkaisut KHO 2016:56 ja KHO 16.2.2018 taltio 689. Molemmassa tapauksissa suunnitteluttajakonsultin ja tarjoajayritysten välillä on ollut sidonnaisuuksia. Ratkaisujen poikkeavuuteen voi vaikuttaa hankintayksikön harkintavallan käyttöön kuuluvien poissulkemista koskevien päätösten muoto, sillä ratkaisussa KHO 2016:56 hankintayksikkö oli harkintavaltaansa käyttäen poissulkenut tarjoajan eturistiriidan vuoksi, kun taas ratkaisussa KHO 16.2.2018 taltio 689 hankintayksikkö oli harkintavaltansa käyttäen jättänyt poissulkematta tarjoajan.

<sup>488</sup> Tuomioistuimen rooli ei ole arvioida hankintayksikön harkintavaltaa käyttäessään tekemän päätöksen tarkoituksenmukaisuutta vaan sen lainmukaisuutta, jolloin merkityksellistä on hankintamenettelyn muodollisesti oikeanlainen toteutus. Ks. Nenonen 2013: 67-68. Vrt. Strengin (2018: 65-66) mukaan esimerkiksi kilpailuolosuhteiden hyödyntämisen

julkisissa hankinnoissa esiintyvät eturistiriidat voivat moitittavuudestaan huolimatta jäädä poistamatta, millä voi olla merkitystä julkisen vallan koskemattomuuden kannalta.

### 4.3.2 Asiantuntijoiden rooli talonrakennushankinnoissa

Hankintalain 65.2 §:n mukaan hankintayksikkö voi käyttää riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia markkinakartoituksessa sekä käyttää näiden tahojen neuvoja apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, kunhan neuvojen käyttäminen ei johda kilpailun vääristymiseen tai syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteiden vastaiseen menettelyyn.

Rakennuttajan tehtäviin kuuluvat perinteisesti<sup>489</sup> rakennusurakan kilpailuttamisprosessista, valmistelusta, rahoituksesta ja suunnitelmista huolehtiminen sekä rakennustöiden teettäminen, ohjaaminen, valvominen ja vastaanottaminen<sup>490</sup>. Talonrakennusalan julkisissa hankinnoissa on niiden monimutkaisuuden vuoksi tavanomaista, että hankintayksikkö ei tee markkinakartoitusta tai laadi hankinnan suunnittelu-, tarjouspyyntö- tai muita asiakirjoja omana tuotantonaan vaan ulkoistaa näiden laatimisen asiantuntija- tai konsulttiyrityksille<sup>491</sup>. Vastaavasti erilaiset julkiseen talonrakennushankintaan liittyvät johto-, tarkastus- ja

---

kannalta on riittävää, että hankintayksikkö toimii muodollisesti hankintalain mukaisesti. Ks. myös Määttä & Voutilainen 2017: 125.

<sup>489</sup> Moderneissa urakkamuodoissa perinteisesti rakennuttajalle kuuluvia tehtäviä on vörytetty urakoitsijalle (Bovis 2012: 431-434 ja Stollery 2000: 261). Ks. tutkimuksen luku 5.

<sup>490</sup> Rakennuttajan tehtävä on selvittää ja varmistaa hankkeen toteuttamisedellytykset, organisoida hanke, hankkia tarvittavat viranomaisluvut, laatia hankkeen kustannus- ja rahoitussuunnitelmat sekä hankkeen aikataulu. Lisäksi rakennuttajan tehtäviin kuuluu hankkeen suunnittelun ja rakentamisen järjestäminen, ohjaaminen ja valvonta. (RT10-11222: 2.) Rakennuttajalle kuuluvaa rakentamisen ohjausta ovat rakennustyön ajallinen, taloudellinen ja sopimuksellinen valvonta, lisä- ja muutostöiden käsittely sekä rakennuttajan hankintojen suorittamiset. (Talo 2000 -nimikkeistö: 60-61.) Rakennuttaja myös määrää hankkeen aloituksen, mahdolliset välitavoitteet sekä valmistumisajankohdan. Hankkeelle nimetty pääurakoitsija tai päätoteuttaja laatii hankkeen toteutusaikataulun rakennuttajan antaman aikataulun puitteissa. (RT10-11222: 4-5.)

<sup>491</sup> Priess 2002: 164, Szekér 2019: 111-112 ja Oksanen 2019: 23. Vrt. Kontion ym. (2017: 93) mukaan suunnittelutyöhön on tilaajan ja käyttäjän lisäksi hyvä osallistua hankintatoimen asiantuntija sekä hankinnan kohteen substanssiasiantuntija.



valvontatehtävät saatetaan ulkoistaa konsulteille<sup>492</sup>. Konsultit voivat vastata useista hankkeen rakennuttajatehtävistä rakennuttajan sijaan<sup>493</sup>.

Rakennuttajatehtävien lisäksi konsultti voi pyrkiä toimeksiantojensa jatkuvuuden turvaamiseksi<sup>494</sup> tunnistamaan uudenlaisia tarpeita sekä kehittämään niihin ratkaisuksi toimintamalleja<sup>495</sup>. Tämä näkyy talonrakennusalalla erilaisina uudistuksina ja toimintatapojen muutoksina esimerkiksi urakkamuodoissa<sup>496</sup> sekä työmaiden puhtauden- ja kosteudenhallinnassa<sup>497</sup>. Uudenlaisten toimintamallien käyttöönotto saattaa hankaloittaa talonrakennusliikkeiden toimintaa, koska uudenlaiset toimintamallit voivat lisätä niiden velvoitteita ja hallinnollisia kuluja. Suurille yrityksille uusien toimintamallien noudattaminen saattaa suurempien resurssien ansiosta olla helpompaa kuin mitä se keskisuurten ja erityisesti pienten talonrakennusliikkeiden näkökulmasta saattaa olla<sup>498</sup>.

---

<sup>492</sup> Morledge & Smith 2013: 107, 118, 126-127 ja Korhonen 1990: 53. Vrt. esimerkiksi Hyvärinen & Lith (2008: 121), joiden mukaan kuntien omatoimiseen rakentamiseen sisältyy pienten rakennusteknisten töiden lisäksi työnjohtoa ja valvontaa.

<sup>493</sup> Morledge & Smith 2013: 118, Oksanen ym. 2019: 23 ja Rudanko 1989: 30. Rakennusalan terminologiassa vakiintumassa oleva käsite hankintavaiheen konsultille on rakennushankkeen prosessikonsultti, jonka tehtävänä on avustaa hankintayksikköä hankinnan läpiviennissä tukemalla ja juridisesti neuvomalla (Morledge & Smith 2013: 154 ja Salminen, J. 2017: 13). Konsulttien tyypillisiä tehtäviä talonrakennushankinnoissa ovat erilaiset valvontatehtävät (KSE 2013: 2. Ks. myös Parikh 2015: 6).

<sup>494</sup> Salminen & Viinamäki 2017: 46-47. Konsultti saattaa laatia raporttinsa tehtäviensä jatkuvuuden turvaamiseksi erilaiset tulkinnat mahdollistavaan muotoon, mikä saattaa vaikuttaa tilaajan päätöksiin epäterveellä tavalla (Salminen & Viinamäki 2017: 46-47). Vrt. myös Buri ym. 2019: 376. Konsultit saattavat Kuusela & Ylösen (2013: 150) mukaan viitata raportoinnissaan omiin, ei-julkista tietoa oleviin vertailuaineistoihinsa, minkä vuoksi raporttien pätevyys tulee arvioida aina erikseen.

<sup>495</sup> Parikhin (2015: 43) mukaan konsulttitoiminnan sisäinen kilpailu on kovaa. Konsultit pyrkivät tarjoamaan asiakkailleen uudenlaisia ratkaisuja ja tunnistamaan asiakkaiden haasteet jo ennen kuin nämä itse ne tunnistavat (Rakennuslehti 9.4.2014).

<sup>496</sup> Ks. urakkamuotojen modernisoinnista tutkimuksen luku 5.

<sup>497</sup> Esimerkiksi Tervetalo-ohje, P1-puhtausluokka sekä Kuivaketju10-kosteudenhallinta-koordinointi (RT 07-10832, RT 07-10805, RT 05-10363, RT 07-11299 ja Kuivaketju10).

<sup>498</sup> Vrt. Flynn ym. 2013: 457-458.

*Konsultit julkisissa hankinnoissa*

Suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin<sup>499</sup>. Julkisen vallan integriteetin säilyttämiseksi julkinen valta ei saa olla yksityisen tai muun tahon ohjailun alainen eli vallan käytön pitää olla itsenäistä<sup>500</sup>.

Yhä markkinataloudellisemmaksi muuttuneen julkisen sektorin toiminnan seurauksena julkisia toimintoja on oman tuotannon sijaan ryhdytty ulkoistamaan ja kilpailuttamaan<sup>501</sup>. Nämä muutokset ovat osaltaan lisänneet julkisen sektorin toimijoiden mahdollisesti kokemaa tarvetta konsulttipalveluiden käytölle<sup>502</sup> julkisen sektorin oman organisaation osaamisen vahvistamiseksi<sup>503</sup>.

---

<sup>499</sup> Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste, joten viranomaisilla ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä (HE 1/1998 vp: 74).

<sup>500</sup> Ks. Siikavirta 2015: 99 ja Husa & Pohjolainen 2014: 295.

<sup>501</sup> Martikainen 2009: 12-13, Hyvärinen & Lith 2008: 9-10 ja Pöyhönen (nyk. Karhu) 2003: 20-21. Ks. myös Morledge & Smith 2013: 110 ja Siikavirta 2015: 12. Suomen nopea demografinen muutos on aiheuttanut julkisen talouden kantokyvylle paineita, minkä seurauksena julkisen sektorin tehokkuutta on pyritty lisäämään ja kustannuksia vähentämään yhdistämällä julkisia ja yksityisiä voimavaroja. Lisäksi julkisen sektorin henkilöstön eläköityminen, kuntakoon ja väestön kasvun myötä syntyvä tarve lisähenkilöstölle sekä koveneva henkilöstökilpailu asettavat julkisen sektorin omalle tuotannolle haasteita, minkä vuoksi yksityisten palvelutuottajien käyttöä on pidetty tehokkaana. (Hyvärinen & Lith 2008: 9-10, 131-132.) Ks. ulkoistamisesta myös tutkimuksen luku 4.1.

<sup>502</sup> TaVM 31/2016 vp: 5 ja Oksanen ym. 2019: 23, 55. Ks. myös Treumer 2014/1: 25 ja Mosey 2019: 42. Hankinnoissa onnistuminen edellyttää sekä oikeudellista että hankinnan kohdetta koskevaa substanssiosaamista, mikä voi olla haastavaa erityisesti pienemmille hankintayksiköille (TaVM 31/2016 vp: 5). Esimerkiksi asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohdat 44-45 mukaan hankintayksikkö voi valita tarjouskilpailun voittajan konsultin antaman, kustannuksia koskevan asiantuntijalausannon mukaan, kunhan menettely on ollut hankintaperiaatteiden mukainen, selvitys perustuu olennaisiin ja objektiivisiin tekijöihin ja arviointiperuste on mainittu tarjouspyyntöasiakirjoissa.

<sup>503</sup> Oksanen ym. 2019: 23, Kuusela & Ylönen 2013: 75 ja Rakennuslehti 23.1.2018. Ks. myös Pedersenin 2017: 177-178, Morledge & Smith 2013: 107, 118, 126-127 ja Rakennuslehti 22.3.2019. Vrt. rakennushankinnoissa käytettyjen asiantuntijoiden ja konsulttien kysyntä on kasvanut viime vuosikymmeninä (SKOL ry:n liikevaihto- ja suhdannekatsaustilastot (SKOL 2019). Ks. myös Charlson & Oduoza 2016: 642 ja Priess 2002: 164).

Julkiselle sektorille tehtäviä suorittavaa konsulttia ei pidetä hallinto- tai rikosoi-  
keudellisessa merkityksessä julkisen vallan käyttäjänä<sup>504</sup>.

Konsultti määritellään luonnolliseksi tai juridiseksi henkilöksi, joka alansa  
asiantuntijana vastiketta vastaan suorittaa toimeksiannon perusteella teh-  
täviä toimeksiantajalle eli tilaajalle. Tyypillisesti suunnittelu- ja rakennut-  
tamispuolen toimeksiantoja ovat esimerkiksi selvitys-, tutkimus-, kartoi-  
tus-, mittaus-, tarkastus-, suunnittelu-, muotoilu-, kehitys-, valvonta- ja  
muut vastaavat tehtävät.<sup>505</sup> Konsulttien toimintaa ohjaavat konsultointiso-  
pimukseen haluttaessa liitettävät Konsulttitoiminnan yleiset sopimuseh-  
dot KSE 2013 (RT 13-11143), joita käytetään suunnittelu- ja rakennuttamis-  
sopimuksissa<sup>506</sup>.

Tehtävien suorittamisen ulkoistaminen konsulteille voi kuitenkin aiheuttaa julki-  
selle sektorille ongelmia, kun hiljainen tieto katoaa, kulut kasvavat, tieto monopo-  
lisoituu ja julkisen hallinnon läpinäkyvyys, legitimitetti ja vastuullisuus kärsivät.  
Myös tuotannon ohjaaminen ja valvonta voivat vaikeutua, kun päätöksenteon tu-  
eksi vaadittava informaatio katoaa julkiselta sektorilta yksityisille

---

<sup>504</sup> KHO 2011:86. Ks. myös Mansikka 2014: 31-32. Vrt. kuitenkin Pirkanmaan KO tuomio  
19.11.2010 asiassa R 10/7092, missä suunnittelijakonsultti tuomittiin elementtiasennus-  
suunnitelmien laiminlyönnistä.

<sup>505</sup> KSE 2013: 2. Ks. myös Parikh 2015: 6.

<sup>506</sup> KSE 2013 ja Junnonen 2015: 63. Suunnittelussa ja rakennuttamisessa sovellettavat  
Konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot ovat laatineet RAKLI ry, Suunnittelu- ja konsult-  
titoimistojen liitto SKOL ry, Arkkitehtitoimistojen liitto ATL ry ja Rakennustietosäätiö  
RTS. Yleiset sopimusehdot perustuvat toimialan sisäisiin käytäntöihin ja toimialajärjestö-  
jen kokonaisnäkemysiksi tilaajan ja konsultin välisen sopimussuhteen sääntelystä. Niiden  
tavoitteena on helpottaa tavanomaisia sopimustilanteita ja niiden ratkaisuja. Konsultoin-  
tisopimuksessa tulee viitata yleisiin sopimusehtoihin, jotta ne tulevat sopimuksen osaksi  
ja siten osapuolia velvoittaviksi (vrt. esimerkiksi Ryyänen 2016: 7, 9-11). Muutoin konsul-  
tointisopimuksiin sovelletaan yleisiä sopimusoikeuden säädöksiä.

konsulttiyrityksille.<sup>507</sup> Tämä voi vaikuttaa esimerkiksi julkisissa hankinnoissa hankintayksikön kykyyn käyttää harkintavaltaa<sup>508</sup>.

Julkisen sektorin osaaminen voi siten konsulttien käyttämisen myötä pitkällä aikavälillä heikentyä, vaikka konsulttien käytön tarkoituksena on alun perin saattanut olla julkisen sektorin oman osaamisen vahvistaminen<sup>509</sup>. Julkisen sektorin osaamisen heikentyminen voi vaikuttaa julkisen sektorin kykyyn käyttää julkista valtaa itsenäisesti, koska päätöksenteon tueksi vaadittava informaatio ja osaaminen voivat olla yksityisen konsulttiyrityksen hallussa<sup>510</sup>. Tämän myötä konsulteilla voi olla mahdollisuus vaikuttaa hankintayksikön organisaation näkemyksiin ja toimintamalleihin<sup>511</sup>. Tällöin julkinen valta voi altistua yksityisen tai muun tahon ohjailun alaiseksi, mikä heikentää julkisen vallan integriteettiä.

---

<sup>507</sup> Martikainen 2009: 25, Kuusela & Ylönen 2013: 129 ja Mansikka 2014: 31. Julkisen sektorin tulee kilpailuttaa konsulttipalvelut hankintalain mukaan, minkä vuoksi konsultit saattavat vaihtua jatkuvasti eikä tietotaitoa pääse kertymään. Ulkoistamisen myötä kunnan päätöksenteon on kansainvälisesti havaittu fragmentoituneen sekä kokonaisuuden hallittavuuden heikenneen (Martikainen 2009: 26). Kunnan oman henkilöstön osaaminen ja hiljaisen tiedon merkitys saattaa jäädä ulkoistamisen tuoman tehokkuuden alle ja tehdä kunnat riippuvaisiksi konsulteista. Näille ei kerry samanlaista tietotaitoa, mitä kunnan omalle henkilökunnalle parhaimmillaan kertyy (ks. Hyvärinen & Lith 2008: 108.). Lisäksi konsulttiyritykset saattavat keskittymisen myötä monopolisoitua. (Kuusela & Ylönen 2013: 60, 78.) Julkisen organisaation tehtäväksi saattaa pelkistyä oikean konsultin löytäminen (Vrt. Oksanen ym. 2019: 23 ja Salminen J. 2017: 32). Ks. myös Morledge & Smith 2013: 107, 118, 126-127. Konsulttien käyttäminen saattaa Oksasen ym. (2019: 23) mukaan olla välttämätöntä kerrarakennuttajan oman osaamisen vähäisyyden vuoksi ja ammattirakennuttajan oman organisaation ylityöllistymisen ja kiireen vuoksi.

<sup>508</sup> Ratkaisussa KHO 2013:10 hankintayksikön katsottiin menetelleen harkintavallan käytössä hankintalain vastaisesti hylätessään tarjoajan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen perusteella. Ratkaisu KHO 2013:10 poikkeaa aiemmasta oikeuskäytännöstä. KHO on saattanut ratkaisua tehdessään epäillä hankintayksikön osaamista ja kokemusta hankinnan kohteen hinta-arvioinnin osalta. (Ks. Halonen 2013.) Ratkaisu KHO 2013:10 saattaa siten viitata hankintayksiköiden heikentyneeseen osaamiseen julkisia hankintoja koskevan harkintavallan käytössä.

<sup>509</sup> Vrt. Oksanen ym. 2019: 23 ja Kuusela & Ylönen 2013: 75.

<sup>510</sup> Vrt. Martikainen 2009: 25, Kuusela & Ylönen 2013: 129 ja Mansikka 2014: 31.

<sup>511</sup> Ks. julkisen sektorin oman osaamisen heikentymisestä ja riippuvuudesta konsultteihin esimerkiksi Hyvärinen & Lith 2008: 108 ja Oksanen ym. 2019: 23. Konsulttitoiminnan sisäinen kilpailu on Parikhin mukaan kovaa (Parikh 2015: 43. Ks. myös Salminen & Viinamaäki 2017: 46-47) ja konsultit pyrkivät tarjoamaan asiakkailleen uudenlaisia ratkaisuja (Rakennuslehti 9.4.2014).

*Talonrakennusalan pyörövi-ilmio*

Julkisen sektorin asiantuntijana<sup>512</sup> toimivalla konsultilla ei edellä esitetysti saa olla eturistiriitoja tai muita sen toimintaan vaikuttavia kytköksiä<sup>513</sup>. Tämän varmistaminen voi olla ongelmallista Suomessa, missä talonrakennusalan asiantuntijapiirit ovat pienehköjä ja konsulttiyritykset koostuvat talonrakennusliikkeiden kanssa yhä tiiviimmin verkostoituneista ja yhteistyötä tekevista asiantuntijoista. Talonrakennusalalla työntekijöitä siirtyy urakoinnin, suunnittelun, rakennuttamisen ja konsulttitoiminnan välillä paljon enemmän ja nopeammin kuin aiemmin.<sup>514</sup> Tätä nopeaa siirtymistä voidaan pitää talonrakennusalan pyörövi-ilmionä<sup>515</sup>.

Tällainen pyörövi-ilmio lisää riskiä eturistiriidoista, korruptiosta ja hyvä veli -verkostoista<sup>516</sup>. Mikäli pyörövi-ilmion läpikäyneellä konsultilla on mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi hankintayksikön näkemyksiin hankinnan kohteesta tai tarjousten vertailu- ja valintaperusteista, voi konsultille tulla *Priessin* mukaan kiusaus pyrkiä suosimaan hankintamenettelyssä sellaista tarjoajaa, jonka valinta urakoitsijaksi hyödyttää enemmän konsultin omaa toimintaa<sup>517</sup>. Talonrakennusalan

---

<sup>512</sup> Konsulttien asiantuntijuutta kritisoi esimerkiksi Kuusela & Ylönen 2013: 95. KSE 2013 edellyttää, että konsultti huolehtii tehtävään käytettävän pätevyydeltään sopivaa henkilökuntaa ja käyttää alikonsultteja ilman tilaajan suostumusta ainoastaan rutiiniluontoisissa ja pienehköissä tehtävissä (KSE 2013: 3.1.3 ja 3.1.4). Toisaalta vastavalmistunutkin henkilö voidaan tutkintonsa perusteella tulkita pätevyydeltään sopivaksi (ks. Parikh 2015: 8 ja Kuusela & Ylönen 2013: 95).

<sup>513</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.3.1.

<sup>514</sup> Rakennuslehti 23.1.2018, Rakennuslehti 14.1.2021 ja Rakennuslehti 25.1.2021. Ks. konsulttitoiminnan keskittymisestä myös Kuusela & Ylönen 2013: 60, 78.

<sup>515</sup> Vrt. pyörövi-ilmioilla viitataan usein virkamiesten ja poliitikkojen liikkumiseen yksityisen ja julkisen sektorin välillä (ks. Greco 2018: 23-26).

<sup>516</sup> Esimerkiksi Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin Greco (2018: 23-26) on kehottanut kiinnittämään huomiota Suomen pyörövi-ilmion aiheuttamiin riskeihin. Tarjoajien yhdenvertainen kohtelu voi vaarantua esimerkiksi tarjoajalle asetettuja vaatimuksia ja vertailuperusteita määriteltäessä ja arvioitaessa. Ks. myös Charlson & Oduoza 2016: 642.

<sup>517</sup> Priess 2002: 155. Ks. myös Henty 2021: 153. Ratkaisussa KHO 2016:56 hankinnan suunnitteluttajakonsultti ja tarjoaja kuuluivat samaan konserniin. KHO:n mukaan suunnitteluttajakonsultointiin liittyi tehtäviä, joiden toteuttaminen suhteessa samaan konserniin kuuluvaan yritykseen saattoi antaa aiheen epäillä yhtiön puolueettomuutta valvontatehtävässään. KHO katsoi, että konsernisuhteessa olevan yrityksen mahdollinen suosiminen sopimusneuvotteluissa tai sopimuskauden aikana estäisi tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun.

pyöröovi-ilmio voi siten vaikuttaa julkisissa hankinnoissa tarjoajien yhdenvertaiseen kohteluun ja sen myötä jopa hankintakilpailun tehokkuuteen.

Tarjoajien yhdenvertainen kohtelu voi vaarantua pyöröovi-ilmion läpikäyneen konsultin vuoksi myös hankinnan sopimisvaiheessa. Tämä voi ilmetä esimerkiksi toimittajakohtaisena suosimisena tai syrjimisenä sopimusta edeltävässä neuvottelussa tai hankinnan toteutusvaiheessa<sup>518</sup>.

### *Toimintasuositus*

Hankintalain 65.2 §:n mukaan asiantuntijoiden, muiden viranomaisten tai toimittajien neuvojen käyttö hankinnan suunnittelussa ja toteuttamisessa ei saa johtaa kilpailun vääristymiseen eikä syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteiden vastaiseen menettelyyn<sup>519</sup>. Hankintayksikön tulisi siten ulkopuolista asiantuntemusta käyttäessään *varmistua itse* siitä, ettei mikään mukana oleva taho pääse liikaa vaikuttamaan esimerkiksi hankinnan kohteen kuvaukseen tarjouspyynnössä tai suunnitelmien mukaiseen toteutukseen<sup>520</sup>.

Hankintayksikön ei siten ole riittävää esimerkiksi luottaa käyttämänsä konsultin KSE 2013 kohdan 3.1.1 mukaiseen ilmoittamiseen asian käsittelyn objektiivisesta heikentymisestä<sup>521</sup>, vaan sen tulee varmistua itse siitä, ettei muiden tahojen neuvojen käyttö johda kilpailun vääristymiseen tai syrjimättömyys- ja avoimuusperiaatteiden vastaiseen menettelyyn.

Toimintasuosituksena tähän esitetään, että julkisissa talonrakennushankinnoissa tarjoajalta pyydetään listaus sen muista käynnissä olevista projekteista tai kytköksistä hankinnassa käytettävien konsulttien kanssa<sup>522</sup>. Listaus toimisi hankintayksikön apuvälineenä sen arvioidessa käyttämiensä konsulttien<sup>523</sup> objektiivisuutta julkisessa hankinnassa.

---

<sup>518</sup> Ks. KHO 2016:56 sekä Arrowsmith 2014: 584. Ks. myös tutkimuksen luku 7.

<sup>519</sup> Ks. myös asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohdat 44-45.

<sup>520</sup> HE 108/2016 vp: 163.

<sup>521</sup> Konsulttitoiminnan yleisten sopimusehtojen (KSE 2013) kohdan 3.1.1 mukaan konsultti on velvollinen ilmoittamaan tilaajalle, mikäli asian käsittelyn objektiivisuus voi heikentyä. Konsultin tulee KSE 2013 kohdan 3.1.1 mukaan pysyä taloudellisesti ja muutoinkin riippumattomana hankkijoista, valmistajista, urakoitsijoista sekä muista tekijöistä, jotka voivat vaikuttaa häiritsevästi konsultin objektiivisuuteen.

<sup>522</sup> Vrt. Ollus & Pekkarinen 2020: 104. Vrt. myös Edilex 1.2.2021.

<sup>523</sup> Listauksen laajentamista asiantuntijoista hankintalain 65.2 §:ssä mainittuihin muihin viranomaisiin ja toimittajiin voisi tapauskohtaisesti harkita, koska myös näiden ja

Listauksen avulla hankintayksikön olisi helpompaa arvioida tarjoajan ja konsulttien välisiä kytköksiä ja mahdollisia eturistiriitoja kilpailuttamis- ja sopimisvaiheissa. Vaikka havaittu kytkös ei johtaisi hankintalain 81.1 §:n 7-8 kohtien mukaiseen poissulkemiseen, mahdollistaisi se tarvittaessa hankintayksikön konsultteihin kohdistaman valvonnan tehostamisen kilpailuttamis- ja sopimisvaiheissa. Tällä voitaisiin parantaa tarjoajien yhdenvertaista kohtelua sekä kilpailuttamis- ja sopimisvaiheen ennakoitavuutta, mikä saattaisi lisätä tarjoajien kiinnostusta tarjota hankintaa<sup>524</sup>, parantaa rakentamisen laatua<sup>525</sup> ja vaikuttaa jopa tarjousten hinnoitteluun<sup>526</sup>.

Toisaalta tällaisen listauksen pyytäminen saattaisi heikentää tarjoajien kiinnostusta osallistua tarjouskilpailuun<sup>527</sup>, koska listaus saattaisi sisältää liikesalaisuuksien kaltaista tietoa esimerkiksi tarjoajan omista suunnitteilla olevista projekteista. Tarjoajien tarjousinnokkuutta voisi tämän vuoksi tukea tällaisen listauksen määrittely kokonaan tai osittain salassa pidettäväksi.

---

tarjoajien välillä saattaa esiintyä tapauskohtaisesti eturistiriitaa. Näissä tahoissa mahdollisesti esiintyvien eturistiriitojen tarkastelun osalta tunnustetaan tarve jatkotutkimukselle.

<sup>524</sup> Ks. Poulsen ym. 2012: 38-39, 56 ja Bovis 2007: 67.

<sup>525</sup> Ks. Arrowsmith 2014: 584 sekä tutkimuksen luku 7, missä tarkastellaan tarjoajan suosimisesta johtuvaa paikallisvalvonnan mahdollista joustoa hankinnan laadusta.

<sup>526</sup> Ks. esimerkiksi tutkimuksen luku 7.3.3, missä tarkastellaan kohtuuttoman paikallisvalvonnan vaikutusta tarjoajien riskiin ja mahdollisiin hinnankorotuksiin.

<sup>527</sup> Vrt. Halonen 2019: 26-27, 32.

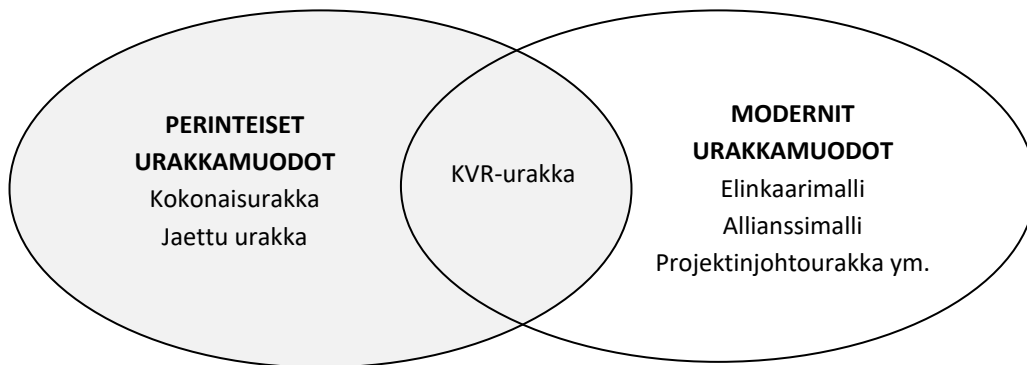
## 5 HANKINNASSA SOVELLETTAVA URAKKAMUOTO JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS

### 5.1 Urakkamuodot ja niiden kilpailutus

#### 5.1.1 Perinteiset urakkamuodot

Urakkamuodon valinta liittyy hankinnan hankekoon määrittelyyn sekä hankintamenettelyn valintaan, mitkä on kartoitettu<sup>528</sup> keskisuurten yritysten tarjoajana toimimismahdollisuuksien kannalta ongelmallisiksi kohdiksi julkisissa hankinnoissa.

Urakkamuodot jaetaan tässä tutkimuksessa sisältönsä ja kilpailuttamismenettelynsä mukaisesti kahteen ryhmään, perinteisiin ja moderneihin muotoihin. Tätä jakoa on havainnollistettu oheisessa kuviossa (kuvio 2).



**Kuvio 2.** Perinteiset ja modernit urakkamuodot

#### *Perinteiset urakkamuodot*

Perinteisimpänä urakkamuotona voidaan pitää *kokonaisurakkaa*, jossa rakennuttaja, pääurakoitsija ja urakkakohde ovat selkeästi määritellyt, urakkahinta on kiinteä ja urakka toteutetaan rakennuttajan laatimien suunnitelmien mukaisesti. Kokonaisurakassa tilaajalla on sopimussuhde vain pääurakoitsijaan, joka vastaa

<sup>528</sup> Ks. tutkimuksen luku 3 sekä Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5, TEM 54/2014: 117-118, KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 288-291 ja Rakennuslehti 20.12.2019 nro 40: 6.



rakentamisesta kokonaisuudessaan eli myös kohteen LVIS-töistä. Kokonaisurakassa hankkeen urakkahinta voi olla korkeampi kuin se muilla urakkamuodoilla kilpailutettuna olisi, koska LVIS-työt kuuluvat urakkaan. Toisaalta *Liuksiala & Stoorin* mukaan rakennuttaja välttyy kokonaisurakassa ylimääräisiltä hallinnollisilta kuluilta ja haasteilta, kun sillä on vain yksi urakkasopimussuhde.<sup>529</sup>

Toinen perinteinen urakkamuoto on *jaettu urakka*. Tässä urakkamuodossa rakennusurakka ja LVIS-työt on jaettu omiksi sopimuksikseen, jolloin tilaaja on itse suorassa sopimussuhteessa pääurakoitsijan lisäksi LVI-urakoitsijaan ja sähköurakoitsijaan. Pääurakoitsijan, LVI-urakoitsijan ja sähköurakoitsijan välillä ei ole suoraa sopimussuhdetta, vaan nämä ovat toisiinsa nähden sivu-urakoitsijoita. Jaetussa urakassa rakennuttaja vastaa sekä kohteen suunnitelmista että eri urakoiden yhteensovittamisesta ja jokainen urakoitsija vastaa omista töistään. Jaetussa urakassa rakennuttaja voi saavuttaa kustannus- ja aikataulusäästöjä, mutta kokonaisuuden hallinta on kokonaisurakkaan verrattuna vaikeampaa. Jaetuissa urakoissa voidaan käyttää sivu-urakan alistamissopimusta rakennuttajan työn helpottamiseksi. Sivu-urakan alistamissopimuksella rakennuttaja alistaa esimerkiksi LVI- ja sähköurakoitsijat pääurakoitsijalle, jonka tehtävänä on yhteensovittaa hankkeen eri työvaiheet rakennuttajan puolesta.<sup>530</sup> Pääurakoitsijalle ei kuitenkaan siirry alistamissopimuksen myötä sivu-urakoitsijoiden töiden laatuvaatusta.<sup>531</sup>

Kokonaisurakasta ja jaetusta urakasta poikkeava urakkamuoto on *KVR-urakka* eli kokonaisvastuu-urakka. KVR-urakassa urakoitsija vastaa rakentamisen lisäksi hankkeen suunnittelusta sovitulla tasolla. Urakoitsijan suunnittelun pohjaksi rakennuttaja laatii yleensä hankkeen speksit, tilaohjelman sekä joissakin kohteissa arkkitehtuuriluonnokset ja ohjeellisen pohjaratkaisun. Urakoitsijan tehtävä on laatia hankkeen puuttuvat suunnitelmat kuten rakennekuvat ja arkkitehtipiirustukset. Suunnitteluvastuun vyöryttämisen vuoksi urakoitsijan vastuu KVR-urakasta on perinteisiä urakkamuotoja laajempi, sillä urakoitsija vastaa omien suunnitteluratkaisujensa toimivuudesta. Rakennuttaja vastaa urakoitsijalle antamistaan tiedoista, hankkeelle asettamista vaatimuksista sekä urakoitsijan esittämien suunnitelmien hyväksymisestä.<sup>532</sup> Suunnitteluvastuun vyöryttämisen vuoksi KVR-urakka on esitetty oheisessa kuviossa (kuvio 2) perinteisten ja modernien urakkamuotojen välissä.

<sup>529</sup> Liuksiala & Stoor 2014: 41. Ks. myös Morledge & Smith 2013: 126-129.

<sup>530</sup> Liuksiala & Stoor 2014: 41-43.

<sup>531</sup> Sivu-urakan alistamissopimuksen laadinta RT 16-10725 ja Sivu-urakan alistamissopimus RT 80271.

<sup>532</sup> KVR-urakkasopimuksen laatiminen RT 16-10740.

KVR-urakassa voidaan saavuttaa kustannussäästöjä urakoitsijalle vyörytetyn suunnitteluvastuun ansiosta. Toisaalta KVR-urakan lisä- ja muutostöiden <sup>533</sup> määrä voi, eri tahojen laatimien suunnitelmien välisten ristiriitojen vuoksi, olla suurempi kuin perinteisemmissä urakkamuodoissa. KVR-urakointia on myös kritisoitu, koska valmis hanke ei välttämättä vastaa arkkitehtuuriltaan tai materiaaliltaan rakennuttajan odotuksia. KVR-urakan kaltaisia urakkamuotoja ovat SR-urakka eli suunnittele ja rakenna –urakka, ST-urakka eli suunnittele ja toteuta -urakka sekä ranskalainen urakka.<sup>534</sup>

### *Suunnitteluvastuusta*

Rakennuttajalle lähtökohtaisesti<sup>535</sup> kuuluvan suunnitteluvastuun vuoksi rakennuttaja vastaa perinteisissä urakkamuodoissa YSE 1998 24 §:n mukaan laatimiensa ja hankkimiensa suunnitelmien oikeellisuudesta. Rakennuttajalla on siten YSE 1998 8 §:n mukainen myötävaikutusvelvollisuus urakoitsijaa kohtaan. Mikäli suunnitelmissa ilmenee myöhemmin virheitä tai puutteita, voi urakoitsijalla olla reklamoinnin kautta oikeus laskuttaa suunnitelmamuutoksista lisä- ja muutostyökustannuksia rakennuttajalta. Lisä- ja muutostyöt voivat työntuloksen lisäyksen tai muuttumisen lisäksi vaikuttaa hankkeen urakkahintaan, urakka-aikaan sekä vakuuksiin.<sup>536</sup>

Rakennuttajan suunnitteluvastuu saattaa edistää perinteisten urakkamuotojen tarjousvertailun objektiivisuutta<sup>537</sup>.

### *Hankintamenettelyt*

Perinteiset talonrakennusalan julkiset hankinnat kilpailutetaan lähtökohtaisesti käyttämällä avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä.

---

<sup>533</sup> Ks. lisä- ja muutostöistä tarkemmin tutkimuksen luku 7.2.1.

<sup>534</sup> Morledge & Smith 2013: 129-133, Liuksiala & Stoor 2014: 260-265 sekä Kiiras ym. 2019: 23-24. Ranskalaisessa urakassa urakoitsijat laativat tarjouksensa rakennuttajan ilmoittaman kattohinnan perusteella, joten kilpailu tapahtuu hinnan sijaan laadulla (Liuksiala & Stoor 2014: 262).

<sup>535</sup> Vrt. kuitenkin KVR- tai ST-urakka.

<sup>536</sup> Laine 2005: 29-31, 94-100.

<sup>537</sup> Vrt. Lindholm (2015), jonka mukaan suunnitteluvastuun vyöryttäminen tarjoajille vaikeuttaa tarjousvertailun objektiivisuutta esimerkiksi sellaisissa KVR-urakkakilpailuissa, joissa arkkitehtuurisuunnitelmien laatiminen on vyörytetty tarjoajille.

*Avoimessa hankintamenettelyssä* jokainen halukas tarjoaja voi hankintalain 32 §:n mukaan antaa tarjouskilpailussa tarjouksen. Tarjousajan umpeuduttua hankintayksikkö tarkistaa hankintalain 79 §:n mukaisesti tarjouksen jättäneiden tarjoajien soveltuvuuden hankintaan etukäteen määrittelemiensä soveltuvuusvaatimusten sekä hankintalain 80 §:ssä lueteltujen pakollisten ja 81 §:ssä lueteltujen harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden mukaisesti, minkä jälkeen vaatimukset täyttävien tarjoajien tarjoukset avataan ja niiden kelpoisuus tarkistetaan hankintalain 74 ja 79 §:n mukaisesti<sup>538</sup>. Sisältö- ja muotovaatimukset täyttävien tarjousten välillä suoritetaan ennakkoon ilmoitetulla tavalla tarjousvertailu, jonka perusteella valitaan hankintalain 93 §:n mukaisesti tarjouskilpailun voittaja.

Avoim hankintamenettely on *Arrowsmithin* mukaan tehokas erityisesti korruptoituneilla markkinoilla ja kokemattoman hankintayksikön käytössä, koska se maksimoi kilpailun määrää, on muita hankintamenettelyitä läpinäkyvämpi ja vähentää vilpillistä käyttäytymistä<sup>539</sup>.

Avoimen hankintamenettelyn heikkoutena on kuitenkin etukäteen rajoittamaton tarjoajien mahdollisesti suuri määrä, mikä nostaa hankintayksikölle aiheutuvia hankintakilpailutuksen kustannuksia ja työmäärää. Avoimen hankintamenettelyn käyttö onkin talonrakennusalalla sen työläyden ja kalleuden vuoksi vähäisempää.<sup>540</sup>

Hankintalain 33 §:n mukainen *rajoitettu hankintamenettely* eroaa avoimesta hankintamenettelystä siten, että tarjouksen jättävien tarjoajien määrää<sup>541</sup> rajataan *osallistumishakemusten* avulla tehtävässä karsinnassa

---

<sup>538</sup> Hankintalain 79 §:n mukaisesti hankintayksikkö voi avoimessa menettelyssä myös poiketa tarkistusjärjestyksestä ja tarkastaa tarjousten kelpoisuuden ennen tarjoajan kelpoisuuden tarkastelua. Tämä mahdollistaa hankintayksikön joustovaran esimerkiksi hankintalain 81 §:n harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden osalta.

<sup>539</sup> Arrowsmith 2014: 608-609.

<sup>540</sup> Bergman 2011: 109-111, Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 70-73 sekä Pekkala & Pohjonen 2010: 196-198. Avoim hankintamenettely voi aiheuttaa myös tarjoajalle turhaa työtä ja kustannuksia, jos tarjousta ei edes avata tarjoajan soveltumattomuuden vuoksi. Mikäli suuri osa julkisista talonrakennushankkeista kilpailutettaisiin avoimella menettelyllä, saattaisivat tarjoajien yleiskustannukset nousta tarjousten suurempien laadintamäärien vuoksi. Yleiskustannusten nousun seurauksena myös tarjoushinnat nousisivat ja siirtyisivät tilaajien maksettaviksi. Vrt. Erma 1966: 132.

<sup>541</sup> Hankintayksikkö voi hankintalain 33 §:n mukaan rajoittaa hankintamenettelyyn valittavien tarjoajien määrän viiteen, ellei soveltuvia ehdokkaita ole tätä vähemmän. Myös tarjoajien enimmäismäärää voidaan rajoittaa. Ehdokkaiden määrä on ilmoitettava hankintalain 33 §:n mukaan jo hankintailmoituksella. Ehdokkaiden määrän on oltava sellainen, että

ennen varsinaista tarjouskilpailua. Karsinta perustuu hankintalain 80-81 §:ssä lueteltujen harkinnanvaraisten ja pakollisten poissulkemisperusteiden lisäksi hankintayksikön hankintalain 83 §:n mukaisesti etukäteen ilmoittamiin hankintalain 84-86 §:n mukaisiin soveltuvuusvaatimuksiin arviointiperusteineen. Näitä voivat olla esimerkiksi ehdokkaiden referenssit, taloudellinen tilanne ja henkilöstön pätevyys.<sup>542</sup> Osallistumishakemukset toimittaneille ja vaatimukset täyttäneille tarjoajille toimitetaan tarjouspyyntöasiakirjat, joiden perusteella nämä laativat varsinaisen tarjouksensa. Tarjousvertailun perusteella valitaan hankintalain 93 §:n mukaisesti tarjouskilpailun voittaja<sup>543</sup>.

Rajoitettu hankintamenettely voi kaksivaiheisuutensa vuoksi olla avointa hankintamenettelyä työläämpi toteuttaa. Toisaalta rajoittamalla käsiteltävien tarjousten määrää saadaan minimoitua hankintayksikölle niiden käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Myös tarjoaja voi hyötyä rajoitetusta hankintamenettelystä, koska soveltuvuusvaatimukset täyttämätön ehdokas ei turhaan laadi tarjousta. Talonrakennusalalla rajoitettu hankintamenettely onkin edellisistä johtuen suosittu menettely.<sup>544</sup>

Rajoitetussa hankintamenettelyssä on *Bergmanin* mukaan keskeistä asettaa soveltuvuusvaatimukset siten, että tarjoajat ymmärtävät ne samalla tavalla<sup>545</sup>. Mikäli soveltuvuusvaatimusten asettamisessa epäonnistutaan eikä niiden avulla saada suoritettua tavoiteltua tarjoajien karsintaa, saatetaan rajoitetun

---

todellinen tarjouskilpailu varmistuu. Kaikki halukkaat ehdokkaat saavat jättää osallistumishakemuksensa. Mikäli halukkaita ehdokkaita on runsaasti, valitsee hankintayksikkö näistä parhaiten soveltuvat tarjoajat pisteyttämällä soveltuvuusvaatimukset. (Pohjonen 2017: 44-45 ja Eskola ym. 2017: 220-221. Ks. myös Arrowsmith 2014: 681-684.)

<sup>542</sup> HE 108/ 2016 vp: 122-123.

<sup>543</sup> Pohjonen 2017: 44-45.

<sup>544</sup> Pekkala & Pohjonen 2010: 197–200 ja Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 73–74. Tarjoajamäärän rajoittaminen rakennusalan hankintakilpailuissa on ollut tavanomaista jo 1960-luvulla. Avoimessa hankintakilpailussa tarjousten keskinäinen vertailukelpoisuus oli heikko, koska rajoittamattomat tarjoajat saattoivat olla hyvin eritasoisia. Lisäksi osa pätevistä rakennusliikkeistä ei halunnut osallistua julkisesti kilpailutettaviin hankkeisiin, koska hankintayksiköt saattoivat halvan hinnan houkuttelemina valita epäpätevän urakoitsijan hankkeeseen. (Erma 1966: 128-129.) Ks. myös tutkimuksen luku 4.2.

<sup>545</sup> Ks. ennakoitavuuden vaatimus tutkimuksen luku 2.4. Ks. myös asia C-496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 111 ja asia C-19/00 *SIAC Construction Ltd*, kohta 43.

hankintamenettelyn hyödyt menettää.<sup>546</sup> Toisaalta liian korkeiksi asetetut soveltuvuusvaatimukset saattavat karsia tarjoajajoukkoa liikaa, jolloin soveltuvien tarjoajien määrän laskiessa kilpailun tehokkuus saattaa heikentyä<sup>547</sup>.

Pyrkiäkseen onnistumaan soveltuvuusvaatimusten asettamisessa hankintayksikön kannattaisi mahdollisuuksien mukaan soveltaa avointa hankintamenettelyä ensimmäisissä hankinnoissaan<sup>548</sup>. Tällä tavoin hankintayksikkö voisi saada tiedon olemassa olevasta tarjoajapotentialista<sup>549</sup>, jotta rajoitetun hankintamenettelyn käyttöön siirtyessään sillä olisi parempi kyky arvioida itsenäisesti<sup>550</sup> soveltuvuusvaatimusten mahdollisia vaikutuksia tarjoajajoukon muodostumiseen.

## 5.1.2 Urakkamuotojen modernisointi

Suomessa pääosa rakennushankkeista toteutetaan *Kiiraksen ym.* mukaan perinteisillä urakkamuodoilla<sup>551</sup>. Viime vuosina on kuitenkin spekuloitu<sup>552</sup>, ettei rakennushankinnan yksipuolinen, tilaajan taholta tapahtuva suunnittelu riittävästi kehitä talonrakennusalan innovatiivisuutta tai hyödynnä nykyteknologian tarjoamia ratkaisuja rakentamisessa, koska tiukasti ennalta määritellyt hankkeet eivät joustaa tarpeeksi nykyaikaisten, monimutkaisten teknisten vaatimusten ja mahdollisuuksien edessä. Talonrakennusala on myös kritisoitu perinteisen urakoinnin

---

<sup>546</sup> Bergman ym. 2011: 110. Ks. myös Arrowsmith 2014: 693 ja Poulsen ym. 2012: 275-276.

<sup>547</sup> Ks. tutkimuksen luku 6. Ks. myös Poulsen 2012: 324 ja Arrowsmith 2014: 608-609. Lisäksi hankintayksikön riittävä oma osaaminen soveltuvuusvaatimusten asettamisessa voi ehkäistä mahdollisen ulkopuolisen tahon epäasianmukaisen vaikuttamispyrkimyksen soveltuvuusvaatimusten asettamiseen (ks. tutkimuksen luku 4.3).

<sup>548</sup> Vrt. Arrowsmith 2014: 608-609.

<sup>549</sup> Hankintayksikkö voi tehdä myös hankintalain 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen ennen hankintamenettelyn aloittamista.

<sup>550</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.3.2.

<sup>551</sup> Kiiras ym. 2019: 23.

<sup>552</sup> Ks. Mosey 2019: 21-25, Morledge & Smith 2013: 2-3, Peltonen & Kiiras 1998: 9; Salmiinen J. 2017: 159-165 sekä Virtanen 2017. Ks. myös Savolaisen (2019) väitöskirja yhteistyön merkityksestä rakennushankkeen suunnittelussa. Myös Rynänen (2016: 32-34) mukaan perinteisille urakkamalleille tyypilliset kahden väliset sopimukset voivat olla riittämättömiä monimutkaisen rakennusurakan kokonaisuuden hallinnan kannalta. Ks. myös Perätaho 2020: 8.

aiheuttamasta tehottomuudesta ja riittaisuudesta sekä sopimusosapuolten oman edun ajamisesta<sup>553</sup>.

Perinteisen urakkamuodon kiinteä ja sitova tarjoushinta sekä sen painoarvo tarjouskilpailun voittajaa valittaessa saattavat aiheuttaa ongelmia hankkeen aikana: Varsinkin matalasuhdanteissa tarjouskilpailut ovat tyypillisesti tiukkoja ja hankinnat saatetaan tarjota jo lähtökohtaisesti heikolla katteella.<sup>554</sup> Perinteisten urakkamuotojen lähtökohtaisesti heikot katteet ovatkin saattaneet vähentää suurten yritysten kiinnostusta ylipäätään tarjota julkisia hankintoja<sup>555</sup>.

Heikon katteen vuoksi urakoitsija saattaa pyrkiä parantamaan hankinnan tulosta tinkimällä urakan laadusta ja toisaalta maksimoimalla lisätöiden laskutusta. Näistä urakoitsijan katteen parantamispyrkimyksistä voi aiheutua riittaisuutta sopimusosapuolten välille hankinnan toteutusvaiheessa.<sup>556</sup> Lisäksi rakentamisen riittaisuuksien keskeiseksi aiheuttajaksi on arvioitu heikkotasoisista suunnittelua sekä lisä- ja muutostöistä johtuvia erimielisyyksiä<sup>557</sup>.

---

<sup>553</sup> Dirik & Miller Rankin 2010: 123 sekä Rosher 2015: 237-239. Korhosen (1990: 36-37) mukaan työmaan yhteistoiminta on tärkeää onnistuneen, aikataulussa ja kustannusarviossa pysyvän rakennushankkeen läpiviennin kannalta. Ks. myös Hemmo 2006: 602 sekä Ollus & Pekkarinen 2020: 94-95.

<sup>554</sup> Laine 2005: 30 ja Salminen J. 2017: 128, 162. Ks. myös Peltonen & Kiiras 1998: 70-83 ja Oksanen ym. 2019: 29 sekä Ollus & Pekkarinen 2020: 99-102.

<sup>555</sup> Jääskeläinen & Tukiainen 2019: 15, 31 sekä Salminen, J. 2017: 128-129.

<sup>556</sup> Ks. Laine 2005: 30, Peltonen & Kiiras 1998: 70-83, Salminen J. 2017: 128, 162, Oksanen ym. 2019: 29 ja Ollus & Pekkarinen 2020: 99-102.

<sup>557</sup> Liuksiala & Stoor 2014: 54 sekä esimerkiksi ratkaisut KKO 2008:19, KKO 2018:13 ja Helsingin HO 1.2.2018 tuomio nro 138 asiassa S 16/2758. Ks. myös Helsingin Sanomat 20.9.2019, jossa uutisoitiin suuren sairaalaurakan riittaisista lisä- ja muutostöistä. Urakka-riitojen tyypilliset aiheet koskevat lisä- ja muutostöitä, urakan laajuutta, urakkahintaa ja urakka-aikaa (Rudanko 1989: 35 ja Ryyänen 2016: 3). Esimerkiksi ratkaisussa KKO:2008:19 urakan tavoitehinnaksi oli sovittu 50 945 000 markkaa (alv 0%) ja kattohinnaksi 56 039 000 markkaa (alv 0%). Urakan suunnitteluprosessi oli jatkunut urakkasopimuksen solmimisen jälkeen. Urakkasuorituksen aikana tilaaja maksoi urakoitsijalle lisä- ja muutostöistä noin 14,1 miljoonaa markkaa (alv 0%). Myöhemmin urakoitsija vaati tilaajaa muun muassa maksamaan lisä- ja muutostöitä aiemmin maksettujen lisäksi noin 49 miljoonaa markkaa (sis. alv) viivästyskorokoieneen, pidentämään urakka-aikaa ja korottamaan tavoite- ja kattohintaa pidennyksen suhteessa sekä antamaan urakoitsijalle lisä- ja muutostöiden vuoksi sakotonta lisäaikaa. KKO tuomitsi tilaajan maksamaan urakoitsijalle lisä- ja muutostöistä korvausta noin 11,2 miljoonaa markkaa (sis. alv), korotti urakan tavoite- ja kattohintaa, mutta ei hyväksynyt urakoitsijan vaatimusta urakka-ajan pidentämisestä vaan velvoitti urakoitsijan suorittamaan tilaajalle viivästyssakkoa. Ratkaisussa KKO

Perinteisissä urakkamuodoissa rakennuttaja laatii useiden suunnittelijoiden ja konsulttien avustuksella kohteen suunnittelu- ja tarjouspyyntöaineiston. Useiden suunnittelijoiden ja konsulttien osallistumisen vuoksi lopullisiin asiakirjoihin voi jäädä tulkinnanvaraisia, virheellisiä ja ristiriitaisia kohtia, joiden tulkinta ja täydentäminen saattavat aiheuttaa ongelmia ja riitaisuuksia hankinnan sopimis- ja toteutusvaiheessa sekä vaikuttaa myös hankkeen lopullisiin kustannuksiin.<sup>558</sup> Suunnittelijat saattavat myös suunnitteluvirheitä välttääkseen sortua kohteen ylisuunnitteluun, minkä vuoksi rakennuskustannukset nousevat aiheettomasti<sup>559</sup>.

Talonrakennusalan riitaisuuksista ja heikosta suunnittelun tasosta aiheutuneet ongelmat ovat *Morledge & Smithin* mukaan korostuneet varsinkin suurten ja vaikeiden talonrakennushankintojen kohdalla, ja ne ovat näkyneet projektien myöhästymisinä, budjettien ylittymisinä ja heikkoina tuottavuuksina<sup>560</sup>.

Mahdollisuus vaikuttaa talonrakennushankinnan kustannuksiin on *Szekérin* mukaan suurimmillaan suunnitteluvaiheessa, jolloin realisoituvien kustannusten määrä on vähäinen. Kun varsinainen rakentaminen aloitetaan, kustannukset realisoituvat ja mahdollisuudet vaikuttaa niiden muodostumiseen vastaavasti vähenvät.<sup>561</sup> Onnistuneella suunnittelulla voi siten olla riitaisuuksien minimoinnin lisäksi keskeinen merkitys rakennusurakan lopullisten kustannusten muodostumisessa.

Suunnittelun onnistumisen takaamiseksi on ehdotettu suunnittelijoiden vastuun lisäämistä<sup>562</sup> sekä urakoitsijoiden osaamisen hyödyntämistä jo suunnitteluvaiheessa<sup>563</sup>. Viime vuosina onkin pyritty kehittämään uudenlaisia urakkamuotoja,

---

myös linjasi rakennusalan yleisten sopimusehtojen tulkintaa esimerkiksi lisä- ja muutostöiden esittämisen, urakka-ajan pidentämisen sekä lisäajan myöntämisen osalta.

<sup>558</sup> Rudanko 1989: 35 ja Ryyänen 2016: 3. Riitaisuuksia pyritään välttämään rakennusurakan huolellisen dokumentoinnin, kokouksien ja katselmuksien kautta (Liuksiala 2004: 138-142).

<sup>559</sup> Stollery 2000: 260-261.

<sup>560</sup> Morledge & Smith 2013: 3.

<sup>561</sup> Szekér 2019: 90-92. Ks. myös Rudanko 1989: 94-95.

<sup>562</sup> Kiiras ym. 2019: 213. Valmisteilla olevassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa lakiin on ehdotettu lisättäväksi suunnittelijoiden takuuaikaa koskeva kohta, minkä tavoitteena on vähentää suunnittelun virheitä ja tehostaa rakentamisen laatua (Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 31-32 ja HE luonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistuksesta 2021: 459-461 (255-257 §)).

<sup>563</sup> Stollery 2000: 261 ja Korhonen 1990: 26. Ks. myös Rudanko 1989: 35-37.

joilla tähdätään aiempaa enemmän tilaajan ja urakoitsijan väliseen kumppanuuteen ja yhteistoimintaan sekä joilla koko hankinnan suunnittelu- ja toteutusorganisaation suorituskyky pyritään saamaan tehokkaammaksi<sup>564</sup>. Moderneissa urakkamuodoissa sopijapuolten vastuut ovat sekoittuneet, urakkahinta ei välttämättä ole kiinteä, hankkeen suunnittelua on vyörytetty rakennuttajalta urakoitsijalle ja urakoitsija saatetaan valita avoimesta tai rajoitetusta hankintamenettelystä poikkeavalla menettelyllä<sup>565</sup>.

Moderneja urakkamuotoja ovat esimerkiksi elinkaarimalli, allianssimalli, projektinjohtourakointi<sup>566</sup> ja yhteistoiminnallinen KVR-urakkamalli<sup>567</sup>, joista seuraavaksi tarkastellaan elinkaarimallia ja allianssimallia<sup>568</sup>.

---

<sup>564</sup> Morledge & Smith 2013: 10-12, Edwards ym. 2011: 18-19 ja Rosher 2015: 237-239. Vrt. kuitenkin Kiiraksen ym. (2019: 214) mukaan Suomessa on esimerkiksi allianssimuotoissa talonrakennushankkeissa havaittu toteutusvaiheen jälkeen vakavia laatuongelmia.

<sup>565</sup> Mosey 2019: 2-3 ja Junnonen & Kankainen 2017: 36-42. Ks. myös Kiiras ym. 2019: 23-24 ja Bovis 2012: 431-434.

<sup>566</sup> Suomessa 1990-luvulla yleistyneen projektinjohtourakointimallin tarkoituksena on järjestää rakennusurakan johto yhteistyössä rakennuttajan ja urakoitsijan välillä (Korhonen 1990: 27): Urakoitsija vastaa rakentamisen lisäksi tietyistä, perinteisesti tilaajalle kuuluvista kohteen rakennuttamis- ja johtotehtävistä. Projektin lopullinen ohjausvalta säilyy kuitenkin tilaajalla. (Ryynänen 2016: 29 ja Kiiras ym. 2019: 25). Hinnoittelu tapahtuu joko kiinteän urakkahinnan tai tavoitehinnoittelun mukaan (Ryynänen 2016: 31). Projektinjohtourakoinnissa hankkeen suunnittelu, hankinnat ja rakentaminen yhdistetään ja ajallisesti limitetään, minkä ansiosta hankkeen kesto voidaan lyhentää, kustannuksia alentaa ja suunnitteluvaihetta pidentää. (Kiiras ym. 2011: 11-12 ja Kiiras ym. 2019: 26-27.) Näistä huolimatta projektinjohtourakoinnissa on havaittu toteutuvan hankkeen tavoitteita heikentäviä riskejä enemmän kuin perinteisessä urakoinnissa. Syyksi tälle on esitetty osapuolten puutteellista ymmärrystä projektinjohtourakoinnissa vaadittavasta vuorovaikutuksesta, resurssoinnista ja osaamisesta. (Niemistö 2014: 76-77.) Projektinjohtourakointi vaatiikin urakoitsijalta suunnittelu- ja ohjaustaitojen erityisosaamista sekä resursseja niin hankinnan tarjous- kuin toteutusvaiheessa.

<sup>567</sup> Yhteistoiminnallisessa KVR-urakkamallissa pääurakoitsija valitaan kilpailullisella neuvottelumenettelyllä työpajoissa, joiden avulla arvioidaan tarjoajan organisaation kompetenssia ja yhteistoiminnallista kyvykkyyttä. Tarkoituksena on mahdollistaa hankkeen suunnittelu ja kehittäminen yhdessä tilaajan ja loppukäyttäjän kanssa. Yhteistoiminnallisen KVR-urakkamallin avulla rakennushankkeen toteuttamiseen saadaan A-insinöörien mukaan valittua ”paras mahdollinen porukka” ja annettua ”parempi kokemus julkisista rakennushankkeista” myönteisten kokemusten ja mielikuvien kautta. Yhteistoiminnallinen KVR-urakkamalli soveltuu erityisesti koulu- ja soterakentamiseen sekä muihin kuntien ja kaupunkien pieniin ja keskisuuriin hankkeisiin. (A-insinöörit. Uutinen 25.6.2019.)

<sup>568</sup> Myös muissa moderneissa urakkamuodoissa voi olla piirteitä tutkimuksessa tarkasteltavista elinkaari- ja allianssimalleista. Tarkastelun tuloksia voi siten soveltaa yhteneviltä kohdiltaan myös eri nimikkeillä oleviin moderneihin urakkamuotoihin (vrt. esimerkiksi



## 5.2 Elinkaarimalli

### 5.2.1 Käyttö Suomessa

*Elinkaarimalli* on tilaajan ja urakoitsijan välinen kumppanuusmalli, jonka tarkoitus on siirtää vastuuta ja riskejä kohteen suunnittelemisesta, rakentamisesta, ylläpidosta ja jopa rahoituksesta tilaajalta urakoitsijalle. Mallin keskeisiä teemoja ovat pitkäaikaisuus, vastakkainasettelusta luopuminen, riskin siirtäminen, kannustinjärjestelyjen kehittäminen ja molemminpuolinen hyöty<sup>569</sup>.

Perinteisissä talonrakennushankinnoissa kohteen suunnittelu, ylläpito<sup>570</sup> ja siitä aiheutuvat kustannukset ja vastuu kuuluvat tilaajalle. Elinkaarimallissa näitä vastuita on vyörytetty urakoitsijalle, minkä seurauksena urakoitsijan takuu-aika ja -vastuu ovat perinteisiä talonrakennushankkeita pidempiä ja laajempia. Puhtaissa elinkaarihankkeissa urakoitsijalle saatetaan vyöryttää hankkeen suunnittelun, toteutuksen ja valmistumisen jälkeisen noin 20-40 vuoden ylläpidon lisäksi hankkeen rahoitusvastuuta julkisen sektorin velkataakan pienentämiseksi<sup>571</sup>. Ylläpidon sisältävän palvelukauden päätyttyä vastuu kohteesta siirtyy urakoitsijalta tilaajalle<sup>572</sup>.

---

Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021:n yhtenevät kohdat suhteessa alianssi- tai elinkaarimalliin).

<sup>569</sup> Oksanen ym. 2019: 83-84. Ks. myös Bovis 2012: 431-434.

<sup>570</sup> Urakoitsijan ylläpitotehtäviin voidaan elinkaarimallisissa hankkeissa sisällyttää tavanomaisen kiinteistöhuollon lisäksi muita käyttäjän vaatimia palveluita, kuten aula-, vartiointi- ja ravintolapalveluita, jolloin käyttäjän ei tarvitse itse huolehtia tilan käyttöön liittyvistä palveluista vaan se ”vuokraa” käyttöönsä täysin valmiin kokonaisuuden (Salminen J. 2017: 83-85. Ks. myös Bovis 2012: 438). Urakoitsija voi käyttää ylläpitotehtävien suorittamiseen alihankkijoita tai tarjousvaiheessa nimeämiään kumppaneita. Urakoitsijan ei lähtökohtaisesti tarvitse kilpailuttaa ylläpitotehtävissä käyttämiään alihankkijoita hankintalain mukaisesti, mikä voi vaikuttaa ylläpitotehtäviä tarjoavan pk-sektorin mahdollisuuksiin toimia kyseisissä hankinnoissa. (Bovis 2012: 453. Ks. myös HE 190/2009 vp: 35 sekä tutkimuksen luku 4.2.3.) Elinkaarihankkeiden ylläpitotehtävien mahdollisista vaikutuksista ylläpitotehtäviä tarjoavaan pk-sektoriin tunnustetaan tarve jatkotutkimukselle.

<sup>571</sup> Szekér 2019: 73, 101, Pedersen 2011: 153 ja Falk 2011: 425-428. Bovisin (2012: 428) mukaan rahoitusvastuun vyöryttäminen on elinkaarihankkeista julkiselle sektorille aiheutuvista hyödyistä merkittävimpiä.

<sup>572</sup> Lehtikankare & Nygård 2013. Ks. myös Szekér 2019: 101 ja Bovis 2012: 431-434.

Suomalaisen elinkaarimallin taustalla vaikuttaa kansainvälinen PPP-hankemalli (Public Private Partnership)<sup>573</sup>. PPP-kehittyi alkuaan infrarakentamiseen ja sen tarkoituksena oli hoitaa julkisen sektorin infran hankinta palvelusopimuksen kautta. Esimerkiksi 1980-luvun Yhdysvalloissa elinkaarimallin mukaisia hankkeita toteutettiin energiasektorilla ja 1990-luvulla mallia käytettiin Isossa-Britanniassa infrahankinnoissa. Elinkaarimallin mukaista rakentamista on toteutettu esimerkiksi Australiassa, Irlannissa, Kanadassa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa, Portugalissa, Puolassa ja Etelä-Afrikassa.<sup>574</sup> Vuonna 2009 Suomessa käynnistettiin *Kansallinen elinkaarimalli* –kehityshanke, jonka tarkoituksena oli muotoilla kansainvälisestä PPP-mallista suomalaiseen rakennuskulttuuriin sopiva elinkaarimalli<sup>575</sup>.

Suomessa elinkaarimallia on käytetty 1990-luvun lopusta aina 2010-luvun alkupuolelle saakka lähinnä tiehankkeissa<sup>576</sup>. Viime vuosina elinkaarimallin käyttöä on lisätty myös talonrakennusalalla, varsinkin päiväkotij- ja kouluhankkeissa<sup>577</sup>. Puhdaita, rahoituksen sisältäviä PPP-talonrakennushankkeita Suomessa on

---

<sup>573</sup> PPP tarkoittaa EU:ssa yleisesti julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä (Bovis 2012: 427-431 ja Ryytänen 2016: 37). PPP voi tarkoittaa myös julkisen sektorin välistä kumppanuutta (Public Public Partnership) (Bovis 2012: 465-467).

<sup>574</sup> Bovis 2012: 430-431 sekä Lehtikankare & Nygård 2013.

<sup>575</sup> Elron Oy 2009. Julkisen sektorin edustajien lisäksi hankkeeseen osallistuivat esimerkiksi suurista rakennusliikkeistä Lemminkäinen Oyj, YIT Rakennus Oy, NCC Rakennus Oy, Peab Seicon Oy, Lujatalo Oy, SRV Toimitilat Oy ja Skanska Infra Oy (Elron Oy 2009). Oksanen ym. (2019: 84) mukaan myös Rakennusteollisuus RT ry:n hankkeessa jo vuosina 2004-2006 kehitettiin elinkaarimallisia sopimusmalleja.

<sup>576</sup> Esimerkiksi Vt4 Järvenpää-Lahti, E18 Muurla-Lohja, E18 Koskenkylä-Kotka.

<sup>577</sup> Esimerkkejä kotimaisista elinkaarihankkeista: Kuopion koulujen elinkaarihanke ajalla 2009-2018 (vaihe 1 ja 2), toteuttaja Lemminkäinen Oy (nyk. YIT), elinkaarihankkeeseen sisältyi seitsemän, noin 5-10 miljoonan euron arvoisen kouluhankkeen suunnittelu, vanhojen kiinteistöjen korjaus ja uusien rakentaminen sekä 20-25 vuoden käyttö-, huolto- ja ylläpitovastuu (Elinkaarimalli. Kuopion koulut, vaiheet 1 ja 2). Espoon koulujen elinkaarihanke ajalla 2017-2020, toteuttaja YIT, elinkaarihankkeeseen sisältyi kolmen kouluhankkeen suunnittelu, toteutus ja 20 vuoden ylläpito (Projektiiutiset 2017). Espoon koulujen elinkaarihankkeet vuonna 2009, toteuttaja NCC Rakennus Oy, kokonaisarvoltaan noin 53 miljoonan euron hankkeeseen sisältyi rakentamisen lisäksi ylläpito, kiinteistöpalvelu ja tarvittava peruskorjaaminen 20 vuoden ajan (Elinkaarimalli. Espoon koulut). Seinäjoen Teknologia- ja innovaatiokeskus Framin päärakennus, toteuttaja Peab Seicon Oy (nyk. Peab), arvioltaan 25 miljoonaa euron hankkeeseen sisältyivät hankkeen suunnittelu, rakentaminen, rahoitusjärjestelyt ja 25 vuoden elinkaarisopimus, hankkeeseen ei sisältynyt kohteen ylläpito tai käyttäjäpalvelut (Elinkaarimalli. Frami Seinäjoki).

toistaiseksi tehty vähäisesti. Syiksi tälle on esitetty kuntien saaman rahoituksen edullisuutta suhteessa yhtiöiden saaman rahoituksen hintaan sekä rahoituksesta aiheutuvan elinkaarihankkeen sopimusrakenteen mutkistumista.<sup>578</sup>

Elinkaarimallissa urakoitsija joutuu perinteistä urakointia konkreettisemmin vastaamaan rakennuksen laadusta myös sen valmistumisen jälkeiseltä ajalta<sup>579</sup>. Vastuun vyöryttämisellä pyritään innostamaan urakoitsijaa toimimaan jo hankkeen suunnitteluvaiheessa innovatiivisesti huomioiden toteutus- ja ylläpitoaikaiset kustannukset sekä kohteen kestävyys ja laatu<sup>580</sup>, sillä urakoitsija kantaa riskin suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon mahdollisista odottamattomista kustannuksista<sup>581</sup>. Nämä elinkaarimallin piirteet voivat tukea hankintalain 2.1.-2.2 §:n mukaisia tavoitteita innovatiivisista, suunnitelmallisista, kestävästä ja ympäristönäkökohdat<sup>582</sup> huomioivista hankinnoista.

Urakoitsijan elinkaarihankkeen aikana saama tuotto riippuu sen hankkeeseen hinnoittelemaasta katteesta sekä kassavirtojen ajoituksesta. Elinkaarihankkeet valmistuvatkin *Pedersenin* mukaan usein aikataulussaan<sup>583</sup>, koska urakoitsijat pyrkivät toteuttamaan ne mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti kassavirtojen

---

<sup>578</sup> Salminen J. 2017: 73.

<sup>579</sup> Pedersen 2011: 154 ja Junnonen & Kankainen 2017: 42.

<sup>580</sup> Ryytänen 2016: 37-38. Ks. myös Pedersen 2017: 176-178.

<sup>581</sup> Bovis 2012: 431-434.

<sup>582</sup> Julkisen sektorin tulisi Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (2018/844/EU: L156/75-L156/76) mukaan olla edelläkävijä rakennusten energiatehokkuuden edistämisessä ja rakennusten käytönaikaiseen energiakulutukseen vaikuttavat seikat tulisi huomioida jo suunnittelu- ja rakennusvaiheessa (ks. myös Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi 2010/31/EU: 153/16). Suomessa rakentaminen ja rakennettu ympäristö lämmityskuluineen muodostavat merkittävän osan päästöistä ja energiankulutuksesta, joten rakennusten energiankäytön vähentämisellä on merkitystä ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta. Painoarvoa on viime vuosina annettu rakennusten pitkäikäisyyden, energia- ja ympäristötehokkuuden lisäksi niiden muuntautumiskyvylle, turvallisuudelle sekä terveellisyydelle. (RT 2019: Ympäristö ja energia.) Kestävyyden käsite voidaan Strengin (2018: 2) mukaan laajentaa ympäristönäkökohtien lisäksi koskemaan kaikkea yhteiskuntaan vaikuttavaa, kuten työympäristöä sekä ihmisoikeuksien etiikkaa ja monimuotoisuutta. Rakentamisessa laajempi tarkastelu voidaan toteuttaa huomioimalla rakennuksen koko elinkaari tekemällä kaikkien rakennushankkeen osapuolten kanssa entistä tiiviimpää yhteistyötä. Kustannustehokkaiden sekä kestävä kehityksen kannalta optimaalisten ratkaisujen suunnitelmallinen valinta tukee kestävyttä sekä minimoi koko elinkaaren aikaista ympäristön kuormitusta. (Koskela 2021: 27-28, Junnonen & Kankainen 2017: 42 ja Salminen J. 2017: 73-74.)

<sup>583</sup> Pedersen 2017: 177.

käynnistämiseksi. Urakoitsijan ei kuitenkaan kannata toteutusvaihetta nopeuttaessaan tinkiä hankinnan laadusta, koska se vaikuttaa kohteen elinkaareen ja tätä kautta urakoitsijan mahdollisiin ylläpitokuluihin. Urakoitsijan on toteutettava hankinta ja sen mahdollinen ylläpito sovituin laatuksiteerein ja hinnoin<sup>584</sup>. Myös tämä voi tukea hankintalain 2.2 §:n mukaista laadukkuuden tavoitetta.

## 5.2.2 Elinkaarihankinnan hankintamenettely

Elinkaarihankkeen kaltaisissa suurissa ja monimutkaisissa hankinnoissa voidaan käyttää hankintamenettelyä neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä<sup>585</sup>, jotka ovat avointa ja rajoitettua menettelyä joustavampia<sup>586</sup>.

Hankintalain 34-35 §:n mukaista *neuvottelumenettelyä* voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun avoin tai rajoitettu hankintamenettely ei ole tuottanut lainkaan annettujen ehtojen mukaisia tarjouksia, hankintayksikön tarpeita ei voi täyttää mukauttamatta olemassa olevia ratkaisuja, hankintaan kuuluu suunnittelua, innovatiivisia ratkaisuja tai muita erityisiä syitä. Neuvottelumenettelyn tuloksena ovat lopulliset tarjoukset kaikkine yksityiskohtineen.<sup>587</sup>

Hankintalain 36-37 §:n mukaista *kilpailullista neuvottelumenettelyä* voidaan käyttää samoissa tilanteissa kuin neuvottelumenettelyä lukuun ottamatta tilanteita, joissa avoin tai rajoitettu tarjouskilpailu ei ole tuottanut annettujen ehtojen mukaisia tarjouksia<sup>588</sup>. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tarkoitus on kartoittaa ja määritellä keinot hankintayksikön etukäteen ilmoittamien tarpeiden täyttämiseksi karsimalla ratkaisuvaihtoehdot yhteen tai useampaan haluttuun vaihtoehtoon<sup>589</sup>.

Elinkaarimallinen hankinta jakaantuu valmisteluvaiheeseen, esivalintavaiheeseen, valinta- ja hankintapäätösvaiheeseen sekä sopimusvaiheeseen. Koska

<sup>584</sup> Ks. elinkaarihankkeen sopimusmuutoksista Tieva 2009: 953-955. Palvelukauden tarjoushinta voi sen pitkäkestoisuuden vuoksi olla sidottu esimerkiksi elinkustannusindeksiin tai johonkin muuhun hinnan tarkistusmenettelyyn (Salminen J. 2017: 85).

<sup>585</sup> HE 108/2016 vp: 123-124 sekä Bovis 2012: 444-446 ja Szekér 2019: 72-73.

<sup>586</sup> Arrowsmith 2014: 959-960.

<sup>587</sup> HE 108/2016 vp: 123-124, 129 ja Pohjonen 2017: 46, 51.

<sup>588</sup> Pohjonen 2017: 49.

<sup>589</sup> HE 108/2016 vp: 129, Szekér 2019: 72-73 ja Pedersen 2011: 66.

elinkaarimallisessa hankinnassa tarkoitus on vyöryttää suunnitteluvastuuta urakoitsijalle, laatii hankintayksikkö hankkeesta vain alustavat tarveselvitykset, alustavat kustannusarviot, muut tarvittavat arviot sekä yleissuunnitelman. Hankkeen valmisteluvaiheessa tilaaja voi käydä markkinoilla tunnusteluja ja pitää esittelytilaisuuksia herättääkseen potentiaalisten tarjoajien kiinnostusta hankkeeseen.<sup>590</sup>

Valmisteluvaiheen jälkeen hankintayksikkö laatii hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön, joissa määritellään haluttu palvelutarve välttämättä rakennusteknillisiä ja vastaavia reunaehtoja. Hankintayksikkö pyrkii näin maksimoimaan tarjoajien innovatiivisuutta suunnitelmien teossa. Koska hankkeen suunnitteluvastuu on urakoitsijalla, ei tarjouspyynnössä ole perinteisen hankinnan tavoin tarkkoja tietoja kohteesta.<sup>591</sup>

Elinkaarimallisissa hankkeissa ei välttämättä ole laadittu rakennusurakan tilaohjelmaa<sup>592</sup>, minkä vuoksi elinkaarimallin suunnittelun lähtökohdat voivat olla tarjoajalle huomattavasti vapaammat ja haastavammat kuin esimerkiksi KVR-urakoissa<sup>593</sup>. Tarjoajan kannalta tilaohjelman puuttuminen voi lisätä hankkeen tarjoamiseen sisältyvää riskiä, koska tarjoaja voi ymmärtää tilaajan tilatarpeen väärin, laatia kalliin tarjouksen virheellisesti ja tämän seurauksena epäonnistua tarjouskilpailussa. Toistuessaan tämä voi heikentää tarjoajan tarjousresursseja<sup>594</sup>.

Esivalintavaiheessa hankintayksikkö karsii tarjouskilpailuun osallistuvien ehdokaiden määrää asettamalla näille soveltuvuusvaatimuksia<sup>595</sup>. Esivalintaa seuraavassa toimittajan valinta- ja hankintapäätösvaiheessa jäljelle jääneet tarjoajat ja rahoittajat muodostavat tarjouspareja ja tilaaja ryhtyy neuvotteluihin näiden kanssa kohteen ratkaisuihin<sup>596</sup>.

Tilaaja voi hyväksyä urakoinnin, ylläpidon ja rahoituksen tarjousten antamisen toisistaan erillisinä ja mahdollistaa tällä tavoin uusien

---

<sup>590</sup> Bovis 2012: 444-446 ja Elron Oy 2009: 33-34.

<sup>591</sup> Elron Oy 2009: 33-34.

<sup>592</sup> Tilaohjelmassa konkretisoidaan tilaajan tarpeet (Oksanen ym. 2019: 25).

<sup>593</sup> Elron Oy 2009: 33-34.

<sup>594</sup> Vrt. Tieva 2009: 939-940.

<sup>595</sup> Vrt. rajoitettu menettely (ks. tutkimuksen luku 5.1.1).

<sup>596</sup> Tarjouspareina voivat toimia myös valmiiksi pareina toimivat, vähimmäisvaatimukset täyttävät elinkaari-parit.

elinkaariparien muodostumisen markkinoille<sup>597</sup>. Elinkaarihankkeen tarjoaja voi olla myös valmis urakoitsijan, ylläpitäjän ja rahoittajan muodostama elinkaari pari, mitä voidaan *Pesun* mukaan pitää eräänlaisena hankinnan tarpeen edellyttämänä ryhmittymänä<sup>598</sup>.

Tarjoajat laativat hankintayksikön antamien hahmotelmien perusteella ensimmäiset tarjouksensa niin, että ne sisältävät kaikki tarjouspyynnössä pyydetty tiedot palvelun laadusta, kohteen teknisestä toteutuksesta, ylläpitomaksuista sekä muista sopimusehdoista. Tarjouksesta tulee ilmetä myös kustannusarviot, aikataulut ja riskit. Hankintayksikkö ja tarjoajat käyvät näiden pohjalta neuvottelut, joiden perusteella tarjoajat antavat lopulliset tarjouksensa. Tarjouskilpailun voittaja valitaan lopullisten tarjousten perusteella ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaan. Valinnassa tarkastelun kohteena ovat urakka-, huolto- ja ylläpitoratkaisut sekä rahoitusehdotus.<sup>599</sup>

Elinkaarihankkeen hankintamenettely vaatii avoimesta tai rajoitetusta hankintamenettelystä poikkeavaa osaamista niin hankintayksiköltä kuin tarjoajalta. Hankintayksikön näkökulmasta tämä voi ilmetä tarpeena ulkopuolisen asiantuntijan käytölle<sup>600</sup>. Tarjoajan näkökulmasta elinkaarihankkeen hankintamenettelyt vaativat tarjoajilta erityisosaamista ja resursseja, joita esimerkiksi keskisuurella toimijalla ei kokonsa puolesta välttämättä ole sitoa. Lisäksi elinkaari parin muodostuksessa merkitystä voi olla tarjoajan aiemmillä verkostoilla, mikä voi heikentää mahdollisesti vähäisemmät verkostot omaavan keskisuuren tarjoajan mahdollisuuksia antaa tarjouskilpailussa vastapainoa markkinoilla määräävässä asemassa oleville toimijoille.<sup>601</sup>

---

<sup>597</sup> Elron Oy 2009: 33-34.

<sup>598</sup> Pesu 2019: 116. Ks. tutkimuksen luku 4.2.2.

<sup>599</sup> HE 108/2016 vp: 125, 129-130, Bovis 2012: 445-446 ja Elron Oy 2009: 33-34.

<sup>600</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.3.

<sup>601</sup> Trybus 2014: 259-260, Niels ym. 2016: 97-98, Lindell & Karagozoglou 1997: 92 ja Hemmo 2006: 596-599. Ks. tarkemmin tutkimuksen luku 5.4.

## 5.3 Allianssimalli

### 5.3.1 Käyttö Suomessa

Allianssi- ja yhteistoimintamallit ovat yhteisvastuumuotoisia urakointimalleja, joista *allianssissa*<sup>602</sup> tilaajan ja urakoitsijan välinen yhteistoiminta, luottamus ja vuorovaikutus on viety pidemmälle kuin missään muussa urakkamuodossa. Allianssi tarkoittaa yleisesti toimijoiden – tilaajan, urakoitsijoiden ja joskus myös materiaalityöntekijöiden - välistä liittoa tai sopimusta, minkä tavoitteena on yhdistää osapuolten toiminnot sekä jakaa riskit ja hyödyt osapuolten kesken<sup>603</sup>. Allianssimallissa yhteistyössä toimivien organisaatioiden rajat pyritään poistamaan ja niiden tilalle muodostamaan hankkeen toteuttamista varten yhteinen projektiorganisaatio.<sup>604</sup> Allianssin muodostamisen jälkeen tilaaja ja urakoitsija yhteistyössä laativat hankkeen suunnitelmat ja näiden valmistuttua – edelleen allianssissa toimien – mahdollisesti toteuttavat hankkeen<sup>605</sup>.

Allianssimalli on kehitetty 1990-luvulla Pohjanmeren öljyteollisuuteen, josta se levisi Australiaan infrarakentamisen apuvälineeksi. Australiassa infrarakentaminen oli jo vuosia ollut hyvin riitainen ja tehoton ala, jota allianssimallin avulla saatiin tehostettua. Australiassa on toteutettu allianssimallilla jo yli 400 projektia.<sup>606</sup> Suomessa allianssimalli alettiin hyödyntää 2000-luvun loppupuolella<sup>607</sup>.

Suomen ja koko Euroopan ensimmäinen julkinen allianssihanke oli Liikenneviraston ja VR Track Oy:n vuosien 2011-2015 aikana toteuttama

---

<sup>602</sup> Allianssista voidaan käyttää myös synonyymia projektiallianssi (Edwards ym. 2011 sekä Junnonen & Kankainen 2017) tai allianssiurakka (Lahdenperä 2009: 13).

<sup>603</sup> Edwards ym. 2011: 18-19, Lahdenperä 2009: 13 ja Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013: 57.

<sup>604</sup> Stollery 2000: 260-261 ja Salminen J. 2017: 103. Ks. myös Szekér (2019: 101), jonka mukaan Ruotsissa on käytössä allianssia vastaava kumppanuusmalli (partnering).

<sup>605</sup> Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013: 57.

<sup>606</sup> Dirik & Miller Rankin 2010: 123, Mosey 2019: 21, 26-27, Virolainen 2017, Lahdenperä 2009: 18-45 ja Kiiras ym. 2019: 213-214.

<sup>607</sup> Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013: 57-58. Suomessa allianssimallia tutki ja kehitti 2000-luvulla Teknologian tutkimuskeskus VTT yhteistyössä käytännön toimijoista koostuvan asiantuntija- ja rahoittajaverkoston kanssa. Asiantuntija- ja rahoittajaverkosto koostui muun muassa suurista valtakunnallisista rakennusliikkeistä ja konsulttiyrityksistä. (Lahdenperä 2009: 6, 68.)

Lielähti-Kokemäki –rata. Liikennevirasto tavoitteli allianssimallin avulla rakentamisen tuottavuuden parantamista, rakentamisen toimintakulttuurin muutosta, kohteen nopeampaa, laadukkaampaa ja edullisempaa valmistamista sekä innovatiivisuutta ja osaamisen kehittymistä.<sup>608</sup>

Pilotoinnin jälkeen allianssimalli on kehittynyt<sup>609</sup> ja levinnyt infrarakentamisesta myös talonrakennusosalalle. Hankintalain 38-39 §:n mukaisen innovaatiokumppanuusmallin myötä allianssimenetellyn sovellettavuus on myös laajentunut<sup>610, 611</sup>

Allianssimalli on tarkoitettu lähinnä suurille, monimutkaisille ja paljon riskiä sisältäville hankkeille<sup>612</sup>. Sen tarkoituksena on tehostaa urakoiden toteutusprosessia

---

<sup>608</sup> Liikennevirasto 2015: 9-10, 12-13 sekä Lahdenperä 2012: 7-8.

<sup>609</sup> Lahdenperä 2012: 41.

<sup>610</sup> KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohta 40, Virtanen 2017: 16 sekä Eskola ym. 2017: 239-242. Suomea on kuvailtu ”...allianssihankeissa maailman johtavaksi maaksi suhteessa markkinan kokoon” (Rakennuslehti 20.12.2019 nro 40: 12-14). Ks. innovaatiokumppanuudesta tarkemmin tutkimuksen luku 5.3.2.

<sup>611</sup> Ks. myös vuonna 2017 laadittu valtion rahoittamien väylä- ja kiinteistö-rakennushankkeiden suunnittelu-, kustannus-, aikataulu- ja tehokkuusongelmia tarkastellut selvitys (Virtanen 2017), jonka mukaan sekä valtion omissa että osarahoittamissa rakennushankkeissa tulisi ongelmien vähentämiseksi käyttää allianssimallia. Selvityksessä suositeltiin, että valtio ryhtyisi ”...Senaatti-kiinteistöjen avulla voimakkaasti kehittämään allianssielinkaari-mallia ja edistämään sen käyttöä julkisessa rakentamisessa”. (Virtanen 2017: 7-9.) Selvityksen mukaan elinkaari- ja allianssimallit ovat kustannusten ja aikataulujen hallinnan lisäksi ratkaisu esimerkiksi kosteus- ja homeongelmien ehkäisyyn ja hoitamiseen (Virtanen 2017: 10, 17). Selvityksen perusteella on tehty muutoksia esimerkiksi arvonlisävero- ja elinkeinoverolakiin (EVL 360/1968 19 a § ja AVL 1501/1993 29 § sekä HE 155/2017 vp). Selvityksestä ei ilmene, ovatko sen laatimisessa käytetyt asiantuntijat rakennuttajan vai rakentajien edustajia tai edustavatko asiantuntijat pk-sektoria vai suuria toimijoita. Kolmessa selvityksen esimerkissä pääuraakoitsijana toimi suuri rakennusliike.

<sup>612</sup> Esimerkkejä kotimaisista allianssihankeista: Tulevaisuuden sairaala OYS 2030 Oulu, allianssimallilla vuosien 2019-2030 aikana vaiheittain toteutettava uusi sairaala, vaiheen 1 toteuttaja NCC (osuus hankkeesta noin 74 miljoonaa euroa), vaiheen 2 toteuttajat Skanska ja Caverion (NCC 30.11.2017 ja Skanska 13.3.2019). Kempeleen terveyskeskuksen laajennus ja saneeraus, valmistunut vuonna 2017, toteuttaja Lemminkäinen (nyk. YIT) (Lemminkäinen. Allianssihanke). Vaasan keskussairaala, H-rakennus, 2017-2022 toteuttaja Lemminkäinen (nyk. YIT) (Rakennuslehti 22.12.2017). Järvenpään uusi sosiaali- ja terveyskeskus 2013-2016, ylläpitoallianssihankeeseen sisältyi allianssivaiheen jälkeen 10 vuoden ylläpito, toteuttaja NCC (Virtanen 2017: 16 ja BoostBrothers). Ylivieskan seurakunnan allianssimallilla rakennettavan kirkon urakoitsijaksi valittiin vuonna 2018 eri kokoisten toimijoiden muodostama ryhmittymä, johon kuuluivat Kaarron Rakennus Oy, Rave Rakennus Oy, Are Oy ja HSK-Sähkö Oy (Ylivieskan seurakunta 2018 ja Yle Uutiset 9.11.2018). Ks. ryhmittymistä tutkimuksen luku 4.2.2.



ja innovatiivisuutta sekä vähentää hankkeiden riitaisuuksia.<sup>613</sup> Allianssimalli voidaan myös yhdistää elinkaarimallin kanssa, jolloin kyseessä on ylläpitoallianssimalli -niminen urakkamuoto<sup>614</sup>. Allianssimalli ei sovellu pieniin ja vähäriskisiin hankkeisiin, koska niissä allianssin avulla mahdollisesti saavutettavat hyödyt eivät kompensoi raskaan allianssiorganisaation kustannuksia<sup>615</sup>.

### 5.3.2 Allianssin hankintamenettely

Allianssihankkeissa hankintayksiköllä on hankinnan alkaessa valmisteltuna ainoastaan hankkeen suuntaa antavat suunnitelmat, joihin ei sisälly tilaohjelmaa tai muita selkeästi rajaavia tietoja kohteesta. Suuntaa antavien suunnitelmien pohjalta hankintayksikkö laatii alustavan kustannusarvionsa, jossa on huomioitu hankkeen riskit maksimaalisina.<sup>616</sup> Allianssihankkeissa voidaan käyttää hankintamenettelynä neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä<sup>617</sup> tai hankintalain 38-39 §:n mukaista *innovaatiokumppanuutta*.

Innovaatiokumppanuutta voi käyttää, kun markkinoilla jo saatavilla olevat tavarat, palvelut tai rakennusurakat eivät täytä hankintayksikön tarvetta. Innovaatiokumppanuuden tavoitteena on tukea innovaatioita ja mahdollistaa uudenlaisten tavaroiden, palveluiden tai rakennusurakoiden kehittämisen sekä sellaisten tavaroiden, palveluiden ja rakennusurakoiden hankinnan, joita hankintayksiköt eivät muutoin osaisi hankkia.<sup>618</sup>

---

<sup>613</sup> Szekér 2019: 101, Dirik & Miller Rankin 2010: 123-124, Edwards ym. 2011: 18-19, Viro-lainen 2017 ja Lahdenperä 2009: 9-10.

<sup>614</sup> Virtanen 2017: 16. Selvityksen mukaan ylläpitoallianssissa urakoitsijan tulisi hankkeen kehitys- ja toteutusvaiheissa huomioida elinkaarimallin tavoitteen suunnitelmien vaikutukset hankkeen elinkaaren aikana ilmeneviin ylläpitokustannuksiin ja korjauskuluja nostaviin tekijöihin kuten sisäilmaongelmiin (Virtanen 2017: 16).

<sup>615</sup> Lahdenperä 2009: 64. Ks. myös Pekkala ym. 2019: 727. Tulevaisuudessa allianssihan-kinnat saattavat yksittäisten rakennuskompleksien lisäksi laajentua koskemaan jopa kokonaisia kaupunginosia, jolloin kyseessä on kaupunginosa-allianssi. Myös eri urakkamuotojen yhdistelmät, kuten ylläpitoallianssit, ovat mahdollisia (Virtanen 2017: 16 ja Salminen J. 2017: 176-177).

<sup>616</sup> Lahdenperä 2009: 18.

<sup>617</sup> Ks. HE 108/2016 vp: 123-124 sekä tutkimuksen luku 5.2.2.

<sup>618</sup> HE 108/2016 vp: 56. Ks. myös Szekér 2019: 73.

Hankintayksikkö perustaa hankintalain 39 §:n mukaisesti osallistumishakemusten perusteella valittujen yhden tai useamman tarjoajan kanssa innovaatiokumppanuuden, joka on jaettu tutkimus- ja innovaatioprosessin mukaisesti peräkkäisiin vaiheisiin. Kehittämisvaiheen päätyttyä hankintayksikkö voi tehdä varsinaisen hankinnan innovaatiokumppaniltaan ilman uutta hankintalain mukaista tarjouskilpailua.<sup>619</sup>

Ehdokkaiden määrää rajataan osallistumishakemusvaiheessa<sup>620</sup> hankintayksikölle tarjousten käsittelystä aiheutuvan työmäärän vähentämiseksi sekä tarjoajien hankinnan toteutusta koskevien perusedellytysten varmistamiseksi. Allianssihankkeen tarjoajilta voidaan vaatia riittävien referenssien ja allianssikyvykkyyden lisäksi kokemusta suunnittelun ohjauksesta sekä suunnittelun ohjausta sisältävien hankkeiden organisoinnista ja toteutuksesta. Tarjoajien valinnassa on *Kiiraksen ym.* mukaan suositeltavaa painottaa tarjoajan ja tämän ehdottaman allianssiorganisaation avainhenkilöiden aiempia onnistumisia vastaavan kaltaisissa hankkeissa.<sup>621</sup>

Allianssiorganisaatio koostuu lähinnä tilaajan ja tarjoajan edustajien muodostamasta johto- ja projektiryhmästä. Allianssihankkeen tärkein henkilö on tarjoajan puolelta tarjousvaiheessa nimettävä projektipäällikkö, joka vastaa koko projektin johtamisesta. Projektipäällikön on johdettava jo tarjousvaiheessa tarjousneuvottelujen ja kehitystyöpajan toimintaa. Muita tarjoajan nimeämiä avainhenkilöitä ovat työmaavastaava, logistiikkavastaava sekä pääsuunnittelija, rakennesuunnittelija, talotekniikan suunnittelija ja tietomallikoordinaattori.<sup>622</sup> Allianssiorganisaation jäsenet on

---

<sup>619</sup> HE 108/2016: 130-133 ja Pohjonen 2017: 52-53.

<sup>620</sup> Allianssin hankinta alkaa hankintailmoituksen julkaisemisella, minkä perusteella hakukaat ehdokkaat tekevät osallistumishakemuksensa tarjouskilpailuun. Hankintailmoitus sisältää tiedot hankkeen sisällöstä, tarjouskilpailun kulusta, osallistumishakemuksen jättämisestä, tarjoajan valintaprosessista ja sen kriteereistä sekä mahdollisen infotilaisuuden ajankohdasta. Infotilaisuuden tarkoitus on esitellä kiinnostuneille tarjoajille allianssin toimintaperiaatteet sekä valintaprosessin kulku ja mahdollisesti myös opastaa osallistumishakemuksen täyttämistä. (Salminen J. 2017: 107-108.)

<sup>621</sup> Kiiras ym. 2019: 218. Ks. myös Dirik & Miller Rankin 2010: 124-125 ja Edwards ym. 2011: 24. Myös Hietajärvi (2017: 36-39) korostaa allianssiorganisaation kyvykkyyden merkitystä onnistuneen allianssin kannalta. Vrt. Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021.

<sup>622</sup> Dirik & Miller Rankin 2010: 124 ja Lahdenperä 2012: 9-11. Tilaaja voi lisäksi nimetä hankkeelle puolueettoman tarkkailijan, jonka tehtävänä on valvoa ja varmistaa hankinnan tarjouspyyntöasiakirjojen sekä hankintalain mukainen puolueeton, tasapuolinen ja syrjimättömän toteutus. Puolueeton tarkkailija ei kuitenkaan osallistu tarjousten

*Moseyn* mukaan määriteltävä sitovasti jo tarjousvaiheessa, jotta tilaajan ja tarjoajan edustajien muodostaman allianssin toimivuutta voidaan arvioida<sup>623</sup>.

Varsinaiseen allianssin neuvotteluvaiheeseen kutsutaan hankintalain 38.4 §:n mukaan vähintään kolme tarjoajaa. Tarvittaessa hankintayksikkö voi pisteyttämällä karsia osallistumishakemuksen perusteella soveltuvien tarjoajien määrää<sup>624</sup>. Neuvotteluvaiheeseen valituille tarjoajille toimitetaan alustava tarjouspyyntö sekä kutsu kahdenkeskiseen neuvotteluun eli työpajaan, missä esimerkiksi keskustellaan hankkeesta ja pilotoidaan tilaajan ja tarjoajan välistä tiimityöskentelyä ratkaisemalla hanketta koskevia tehtäviä. Pilotoinnin avulla pyritään arvioimaan tilaajan ja tarjoajan välisen yhteistyön toimivuutta, osaamista sekä lopputulosta. Työpajat järjestetään kullekin tarjoajalle erikseen ja tilaajan niistä laatima yhteenvedomuistio perusteluineen pisteytetään osapuolten välisen allianssikyvykkyden mittaamiseksi.<sup>625</sup>

Pisteytettyjen neuvotteluiden, työpajojen sekä annettujen tarjousten<sup>626</sup> perusteella hankintayksikkö valitsee allianssikumppanikseen kokonaistaloudellisesti

---

arviointivaiheeseen. Lisäksi tilaaja voi nimetä tarjouskilpailun aikana talousasiantuntijan ja mahdollisia muita asiantuntijoita ja konsultteja tarpeen mukaan sekä kehitysvaiheessa turvallisuuskoordinaattorin. Tilaaja voi nimittää tarjouskilpailun aikana myös kustannusasiantuntijan, jonka tarkoituksena on valvoa ja turvata tilaajan kaupalliset edut sekä kustannustavoitteiden linjaus sovittujen periaatteiden mukaisesti. (Dirik & Miller Rankin 2010: 124 ja Lahdenperä 2012: 9-11.)

<sup>623</sup> Mosey 2019: 101. Ks. myös Stollery 2000: 262-263.

<sup>624</sup> Ehdokkaita voidaan karsia näiden kyvykkyyttä, teknisiä edellytyksiä, onnistuneita hankkeita sekä ehdotettavaa projektiorganisaatiota koskevilla kriteereillä (VTT 2007: 18-28). Karsinta voi tapahtua myös esimerkiksi pisteyttämällä tarjouspyyntöasiakirjoissa pyydettyt yritys- ja henkilöstöreferenssit. Hankintayksikkö voi myös järjestää ehdokkaille erilliset haastattelut, joiden tarkoituksena on tarkentaa ehdokkaan osallistumishakemuksessa ilmoittamia tietoja esimerkiksi referenssien, organisaation ja osaamisen osalta. Haastattelulla pyritään varmistamaan, että ehdokas ymmärtää allianssiurakan periaatteet ja toimintamallit sekä kykenee sitoutumaan niihin. Haastattelussa arvioidaan ehdokkaan osaamista, yritys- ja henkilöstöreferenssejä ja yleisesti ehdokkaan yhteistyökyvykkyyttä. Hankintayksikkö arvioi kunkin haastattelun välittömästi haastattelutilaisuuden jälkeen. (Lahdenperä 2009: 18-20.)

<sup>625</sup> Mosey 2019: 106, Dirik & Miller Rankin 2010: 126, Rosher 2015: 240-241 ja Lahdenperä 2009: 20-21.

<sup>626</sup> Laadullisen tarjousvaiheen päätyttyä hankintayksikkö toimittaa lopullisen, tarkennetun tarjouspyynnön tarjoajille. Nämä antavat toisen vaiheen tarjouksen, missä tarjouspyynnön mukaiset kustannukset ilmoitetaan vähintään yksikkö- ja kokonaishintaisina. Tässä vaiheessa voidaan myös täydentää tarjouksen ensimmäisen vaiheen mukaisia

edullisimmaksi katsomansa tarjoajan, jonka kanssa hankesuunnitelmia lähdetään edistämään yhteistyössä eli allianssina ensin hankkeen kehitysvaiheessa (KAS) ja sen jälkeisessä mahdollisessa<sup>627</sup> toteutusvaiheessa (TAS).

Kehitysvaiheen tehtäviin kuuluu allianssin organisointi, hankkeen innovatiivinen suunnittelu ja budjetointi. Kehitysvaiheen lopuksi lukitaan allianssin tavoitekustannukset ja maksuperusteratkaisut, joiden avulla hankinnan bonukset, minimikustannuskorvaukset sekä kattohinta määrätään.<sup>628</sup> Kehitysvaihetta seuraavassa mahdollisessa toteutusvaiheessa hanke toteutetaan sovittujen, yhteisten tavoitteiden mukaisesti tavoitekustannuksia noudattaen. Hankkeen toteutusratkaisuja sekä käyttöönoton ja ylläpidon suunnittelua voidaan edelleen kehittää toteutusvaiheen aikana.<sup>629</sup>

Allianssin hankintamenettelyt vaativat elinkaarimallin tavoin poikkeavaa osaaamista niin hankintayksiköltä kuin tarjoajalta, mikä voi lisätä tarvetta ulkopuolisen asiantuntijan käytölle<sup>630</sup>. Tarjoajan näkökulmasta allianssin hankintamenettelyt vaativat myös poikkeuksellisia resursseja, joita keskisuurella toimijalla ei kokonsa puolesta välttämättä ole sitoa. Lisäksi allianssin muodostuksessa merkitystä voi olla tarjoajan aiemmillä verkostoilla sekä aiemmillä luottamuksellisilla suhteilla, mikä voi heikentää mahdollisesti vähäisemmät verkostot omaavan keskisuuren tarjoajan mahdollisuuksia antaa tarjouskilpailussa vastapainoa markkinoilla määrävässä asemassa oleville toimijoille.<sup>631</sup>

---

laadullisia osioita. Toisen vaiheen tarjouksen antamisessa kyse ei ole kokonaisurakkahinnasta, koska hankkeen suunnittelu ei ole kokonaisurakkahinnan laskemisen mahdollistavalla tasolla. (Salminen J. 2017: 108-114.)

<sup>627</sup> Ks. exit-oikeus (tutkimuksen luku 5.3.3).

<sup>628</sup> Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013: 64. Ks. myös Pekkala ym. 2019: 725.

<sup>629</sup> Virolainen 2017 sekä Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013: 64-65.

<sup>630</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.3.

<sup>631</sup> Trybus 2014: 259-260, Niels ym. 2016: 97-98, Lindell & Karagozoglou 1997: 92 ja Hemmo 2006: 596-599. Ks. tarkemmin tutkimuksen luku 5.4.

### 5.3.3 Allianssisopimus ja -periaatteet

Allianssisopimus on monenkeskinen sopimus, mikä poikkeaa talonrakennusalan perinteisistä kahden osapuolen välisistä sopimuksista<sup>632</sup>. Allianssimallissa sopimuksen tarkoitus on toteutettavan hankinnan sijaan määritellä allianssiosapuolten välinen yhteistoiminta<sup>633</sup>. Allianssimallia voi kuvailla urakkasopimusten dynaamisuuden ääripääksi, koska allianssisopimuksessa ei määritellä sopimuksen sisällön yksityiskohtaisia ehtoja tai pyritä kartoittamaan riskejä, vaan sopimus laaditaan lähinnä yhteistoimintaa ja päämäärää varten. Allianssin kaltaisissa suhdetosopimuksissa tyypillistä on sopimuksen täydentäminen ja siitä sopiminen.<sup>634</sup>

Muodostettu allianssiorganisaatio laatii allianssihanketta koskevan pääsopimuksen sekä kehitysvaiheeseen (KAS) ja toteutusvaiheeseen (TAS) allianssisopimukset, joissa määritellään dynaamisen suhdetosopimuksen tavoin yhteistoiminnan ja hankkeen suuntaviivat. Sopimuksissa ei määritellä esimerkiksi hankkeen tehtävänjakoa tai niiden sisältöä, vaan näistä sovitaan erikseen sopimusten ulkopuolella. Allianssihankkeissa ei sovelleta rakennusalan tai konsulttitoiminnan yleisiä sopimusehtoja, koska niiden ei katsota edistävän osapuolten välistä yhteistyötä vaan lähinnä ratkaisevan osapuolten välisiä erimielisyyksiä.<sup>635</sup>

Yleisten sopimusehtojen soveltumattomuus allianssihankkeissa saattaa aiheuttaa ehdokkaalle tai tarjoajalle hinnoittelussa huomioitavaa epävarmuutta, koska ne joutuvat sopimaan urakkasopimuksen dynaamisesta hallinnasta ja ehdoista ilman YSE 1998:n mukaisia käytäntöjä<sup>636</sup>.

Allianssin toiminta perustuu kyseisen urakkamuodon sisäisille periaatteille, joita ovat esimerkiksi hankkeen parhaaksi-, yhteistoiminta-, open books- ja exit-oikeus-periaatteet<sup>637</sup>.

<sup>632</sup> Edwards ym. 2011: 22 ja Oksanen ym. 2019: 85. Ks. myös Stollery 2000: 263-264 ja Rosher 2015: 244.

<sup>633</sup> Mosey 2019: 121-122, Edwards ym. 2011: 22 ja Ryyänen 2016: 48.

<sup>634</sup> Ryyänen 2016: 48. Dynaamiset sopimukset laaditaan Annolan (2003: 31) mukaan tarkoituksellisesti täydentyviksi. Allianssimallissa valitaan tietoisesti sopimuksella turvattavat avainintressit, koska kaikkien riskien poistaminen suurissa ja monimutkaisissa sopimuksissa ei ole mahdollista (Vrt. Hemmo 2006: 603-604).

<sup>635</sup> Junnonen & Kankainen 2017: 41-42 ja Salminen J. 2017: 116-117.

<sup>636</sup> Salminen J:n (2017: 59, 153) mukaan YSE 1998:sta poikkeaminen saattaa ilmetä jopa tarjoushintojen nousuna.

<sup>637</sup> Mosey 2019: 20-21, Edwards ym. 2011: 22 ja Dirik & Miller Rankin 2010: 123-124.

*Yhteistoiminnan korostaminen*

*Hankkeen parhaaksi* –periaatteen mukaan kaikki allianssin ratkaisut, päätökset ja tehtävänjaot pitää tehdä hanketta optimoivalla tavalla, kun taas *yhteistoimintaperiaatteella*<sup>638</sup> pyritään eroon osapuolten vastakkainasettelusta sekä oman edun tavoittelusta. Osapuolten välinen yhteistoiminta korostuu myös allianssin päätöksissä, jotka on tehtävä yhteisesti ja yksimielisesti. Jokaisella allianssin osapuolella on veto-oikeus eli päätösten pitää tosiasiallisesti syntyä yksimielisesti.<sup>639</sup>

Allianssin toimintamalli on *Dirik & Miller Rankinin* mukaan vastakohta perinteiselle urakoinnille, jossa kukin sopimusosapuoli tavoittelee omaa etuaan ja hanke saattaa tämän vuoksi jäädä tehottomaksi<sup>640</sup>. Allianssissa on otettu huomioon, että sopimusosapuolten välinen toimiva vuorovaikutus on keskeistä hankkeen onnistuneen toteutuksen kannalta<sup>641</sup>. Yhteistoimintaperiaatteen maksimaaliseen toteutumiseen pyrkimiseksi allianssin integroitumisen tulisi tapahtua varhaisessa vaiheessa eli käytännössä jo tarjousvaiheen neuvotteluissa ja työpajoissa<sup>642</sup>. Tämän vuoksi allianssikumppanin valinnassa painotetaan yhteistyökykyä.

Sopimusosapuolten välistä vuorovaikutusta tehostaa *open books* –periaate, jolla tarkoitetaan läpinäkyvää kustannusinformaation jakoa allianssin osapuolten kesken. Tämä kustannusinformaatio on laadultaan sellaista, mitä hankinnoissa normaalisti ei jaeta tilaajan ja urakoitsijan välillä.<sup>643</sup>

Yhteistoiminnan korostaminen näkyy myös allianssihankkeen riidanratkaisussa, mikä sovitaan allianssisopimuksessa perinteisestä poikkeavasti. Tuomioistuimen sijaan sopimusosapuolten väliset erimielisyydet ratkaistaan allianssimenettelyssä sisäisesti allianssin johtoryhmässä. Välimiesmenettelyssä ratkaistaan vain rikosoikeudellisesti rangaistavat teot, kuten törkeät ja tahalliset tuottamukset,

---

<sup>638</sup> Yhteistoiminta koostuu yhteisistä tavoitteista, sopimuksesta ja organisaatiosta sekä osapuolten allianssina tekemästä suunnittelu- ja toteutustyöstä hankkeen kehitys- ja toteutusvaiheissa. Myös hankkeen korvattavat kustannukset, palkkiot ja muut ansaintalogiikkaan vaikuttavat kohdat määritellään yhteisesti hankkeen kaupallisen mallin avulla. (Lahdenperä 2009: 14-15 ja Virolainen 2017.)

<sup>639</sup> Edwards ym. 2010: 19, 22-23, Dirik & Miller Rankin 2010: 123-124, Lahdenperä 2009: 14-15 ja Virolainen 2017. Ks. myös Rosher 2015: 240 ja Pekkala ym. 2019: 725.

<sup>640</sup> Dirik & Miller Rankin 2010: 123 ja Edwards ym. 2011: 19, 22.

<sup>641</sup> Hemmo 2006: 636-637 ja Korhonen 1990: 36-37.

<sup>642</sup> Vrt. Mosey 2019: 101 sekä Stollery 2000: 262-263.

<sup>643</sup> Dirik & Miller Rankin 2010: 124-125 ja Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013: 59.

immateriaalioikeuksien loukkaukset, salassapitorikkomukset sekä vakuutusten laiminlyönnit.<sup>644</sup>

Allianssimenettelyn käyttöä perustellaan usein perinteiseen urakointiin liitetyn riitaisuuden välttämiseksi<sup>645</sup>. Allianssissa riidanratkaisu toteutetaan kuitenkin suljetusti, mikä hankaloittaa ulkopuolisen tahon mahdollisuuksia arvioida allianssin riidattomuutta ja toimivuutta. Sisäisen riidanratkaisumenettelyn ansiosta allianssi voi antaa ulospäin riidattoman kuvan. Allianssihankkeiden riidattomuuden osalta tunnustetaan tarve jatkotutkimukselle.

#### *Allianssimallisen hankinnan kustannukset*

Allianssimallissa ei sovita kiinteää urakkahintaa vaan osapuolille korvataan kaikki hankkeesta aiheutuneet kustannukset, mikä pienentää urakoitsijan hankekohdasta riskiä. Aiheutuneiden kustannusten lisäksi urakoitsijalle maksetaan sovittu, katteen ja yleiskulut kattava palkkio sekä annetaan allianssin onnistumisen mukaan mahdollisia bonuksia tai sanktioita.<sup>646</sup> Allianssissa ei laskuteta lisä- ja muutostöitä, vaan merkittävät suunnitelmamuutokset huomioidaan kustannuksissa laajuusmuutoksina<sup>647</sup>. Tilaaja voi *Oksasen ym.* mukaan korvata allianssissa urakoitsijalle myös tämän virheiden korjauskustannukset, mikäli ne eivät ole aiheutuneet urakoitsijan törkeästä huolimattomuudesta<sup>648</sup>.

Allianssin yhteisvastuu jatkuu myös takuuajan, joten osa korvauksesta jätetään takuuajan vakuudeksi ja maksut tasataan lopullisesti vasta takuuajan päätyttyä. Myös takuutöiden aiheuttamat kustannukset otetaan huomioon osana allianssin kustannuksia.<sup>649</sup>

Allianssimallisen hankinnan kustannukset voivat varsinkin mahdollisten bonusjärjestelmien, urakoitsijan virheiden korjauskustannusten ja takuutöiden kustannusten vuoksi muodostua hyvinkin poikkeaviksi verrattuna perinteiseen talonrakennusurakkaan. Ulkopuolisen tahon voi olla hankala arvioida allianssihankinnan kustannusrakennetta, koska open books -periaate ei ulotu muodostetun allianssin

<sup>644</sup> Rosher 2015: 240-241, Edwards ym. 2011: 23, Dirik & Miller Rankin 2010: 124, Junnonen & Kankainen 2017: 41-42 ja Lahdenperä 2009: 61.

<sup>645</sup> Ks. esimerkiksi Dirik & Miller Rankin 2010: 123 sekä Rosher 2015: 237-239.

<sup>646</sup> Dirik & Miller Rankin 2010: 124-125, Edwards ym. 2011: 22 ja Pekkala ym. 2019: 726.

<sup>647</sup> Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013: 64-65.

<sup>648</sup> Oksanen ym. 2019: 85. Ks. myös Edwards ym. 2011: 23.

<sup>649</sup> Lahdenperä 2009: 46.

ulkopuolelle. Allianssin ulkopuolinen taho voi toki arvioida julkisten varojen käytön tehokkuutta allianssimallisessa hankinnassa julkisuusperiaatteen <sup>650</sup> sallimissa rajoissa.

### *Bonusjärjestelmä*

Allianssiosapuolet päättävät hankinnan päätyttyä yhdessä jaetaan hankkeesta ennakkoon sovittuja bonuksia tai sanktioita<sup>651</sup>. Bonukset jaetaan kaikille osapuolille, mikäli nämä onnistuvat täyttämään kehitysvaiheessa määritellyt tavoitteet hankinnan toteutusvaiheessa.<sup>652</sup>

Bonusjärjestelmää on perusteltu toteuttajalle maksettavan korvauksen jakamisella palkkion perusosaan ja laatuosaan eli bonusjärjestelmän avulla pyritään kannustamaan laadukkaaseen toteutukseen. Julkisissa hankinnoissa käytettäviä bonus- ja sanktiomalleja on *Kiiraksen ym.* mukaan kuitenkin kritisoitu, koska hankintasopimus sellaisenaan jo sisältää vaaditun suoritusvelvollisuuden, mihin bonuksen maksamisella ei pitäisi olla vaikutusta.<sup>653</sup>

Allianssihankinnan toteuttajan valinnassa keskeistä on tarjoajan ja tämän tarjouksen laatutaso<sup>654</sup>, minkä vuoksi se voi olla jo lähtökohtaisesti korkea. Tällöin laatutason korottaminen bonusjärjestelmän avulla voi olla hankalaa tai jopa mahdotonta.

Lisäksi *Kiiraksen ym.* mukaan allianssimuotoisissa talonrakennushankinnoissa on Suomessa havaittu toteutusvaiheen jälkeen vakavia laatuongelmia <sup>655</sup>.

---

<sup>650</sup> Hankintalain alaisissa hankinnoissa hankinnan asiakirjat ovat julkisuuslain (621/1999) 1 §:n julkisuusperiaatteen mukaan lähtökohtaisesti julkisia.

<sup>651</sup> Allianssiosapuolet sopivat bonusjärjestelmän tavoitemittauksessa käytettävät kriteerit yhdessä (Pekkala ym. 2019: 726). Tämä voi vaikuttaa bonusjärjestelmän tehokkuuteen ja objektiivisuuteen, koska kokemattoman tilaajan voi olla vaikea arvioida, ovatko sovitut bonukset liian helppoja saavuttaa. Lisäksi bonusjärjestelmän osapuolille voi tulla kiusaus ohjata bonusjärjestelmää kunkin omaa toimintaa hyödyttäväksi (vrt. Priess 2002: 155).

<sup>652</sup> Lahdenperä 2009: 46-47 ja Pekkala ym. 2019: 726-727. Bonukset voidaan jakaa allianssiosapuolten kesken esimerkiksi niin, että urakoitsija saa 75%, suunnittelijat 20% ja rakennuttajakonsultti 5% (Salminen J. 2017: 121).

<sup>653</sup> Kiiras ym. 2019: 42-43.

<sup>654</sup> Ks. Dirik & Miller Rankin 2010: 125-126, Edwards ym. 2011: 24 ja Kiiras ym. 2019: 86-87.

<sup>655</sup> Kiiras ym. 2019: 214.



Toteuttajalle asetetut korkeat valintakriteerit sekä toteutusvaiheen aikaiset bonusjärjestelmät eivät siten välttämättä takaa laadukasta hankintaa.

Bonusjärjestelmän tarkoitus julkisissa allianssihankinnoissa saattaa siten pelkistyä suuriin katteisiin perustuvaan tarjoajien houkutteluun<sup>656</sup>. Bonusjärjestelmän myötä hankinnan kustannukset saattavat nousta ilman merkittävää hyödyn lisääntymistä, mikä ei tue hankintalain 2.1 §:n mukaista julkisten varojen tehokasta käyttöä. Tämän vuoksi bonusjärjestelmien soveltamiseen julkisissa talonrakennushankinnoissa tulee suhtautua varauksella.

Julkisissa allianssihankinnoissa käytettävien julkisten varojen tehokkaan kohdistamisen osalta tunnistetaan tarve jatkotutkimukselle.

### *Hankinnan keskeyttäminen*

Tilaaajalla on allianssissa *exit-oikeus*, mikä tarkoittaa tilaaajalla hankkeen kehitysvaiheen päätyttyä olevaa valtaa päättää, siirtytäänkö allianssissa toteutusvaiheeseen vai ei. Myös urakoitsijalla on oikeus kehitysvaiheen aikana vetäytyä hankinnasta. Kehitys- tai toteutusvaiheessa keskeytyneen allianssin toteutuneet kustannukset korvataan osapuolille.<sup>657</sup>

Tilaaaja voi myös perinteisissä urakkamuodoissa keskeyttää hankinnan missä tahansa hankinnan vaiheessa jopa hankintatarpeen pysyessä ennallaan, kunhan keskeyttämiselle on todellinen, perusteltu ja hankintaperiaatteiden mukainen syy<sup>658</sup>: Ratkaisun *C-27/98 Metalmeccanica Fracasso*<sup>659</sup> mukaan hankintayksikkö voi keskeyttää hankinnan saadessaan vain yhden hyväksyttäväksi katsottavan tarjouksen, koska sillä ei ole tällöin mahdollisuutta varmistaa hankintakilpailun tehokkuutta vertailemalla tarjouksia tarjoushinnan tai tarjoajille asetettujen vaatimusten osalta

<sup>656</sup> Vrt. Salminen J. 2017: 128-132.

<sup>657</sup> Virolainen 2017.

<sup>658</sup> HE 182/2010 vp: 22 ja Määttä & Voutilainen 2017: 389-390. Oikeuskäytännössä hankintamenettelyn keskeyttämiseen on suhtauduttu sallivasti: Hankinnan keskeyttäminen riittämättömien määrärahojen vuoksi MAO 475/18, MAO 220/12, MAO 582/18, hankinnan keskeyttäminen ilmoitusvirheen tai vastaavan syyn vuoksi asia C-244/02 Kauppatalo Hansel Oy, kohta 36, MAO 154-155/15, MAO 863/17, MAO 525/18, hankinnan keskeyttäminen muuttuneen hankintatarpeen tai -kohteen vuoksi MAO 200-201/14, MAO 301/16, KHO 4.5.2017 taltio 2068. Ks. myös Pedersen 2011: 136-168 sekä ratkaisut MAO 250/16 ja KKO 2011:54.

<sup>659</sup> Asia C-27/98 Metalmeccanica Fracasso, kohta 34.

toisiinsa<sup>660</sup>. Hankintalain 125 §:n mukaan hankinnan voi keskeyttää, mikäli esimerkiksi hankintaan varatut määrärahat ylittyvät merkittävästi, hankintamenettelyssä on tapahtunut ilmoitusvirhe, hankinnan tarve tai kohde on menettelyn aikana muuttunut<sup>661</sup>.

Julkisten varojen tehokkaan käytön kannalta myöhäisessä vaiheessa tapahtunutta hankkeen keskeyttämisestä voi kritisoida, koska tällöin hankkeeseen jo investoidut, julkiset varat saatetaan menettää.

## 5.4 Pääurakointiherkkyys moderneissa urakkamuodoissa

### 5.4.1 Hankkeen koko ja laajuus

Modernit urakkamuodot on kehitetty sovellettaviksi suurissa ja monimutkaisissa hankinnoissa, koska talonrakennusalalla havaitut riitaisuudet ja muut ongelmat ovat korostuneet erityisesti niissä<sup>662</sup>. Aikaansaadakse modernien urakkamuotojen soveltamiseksi riittävän suuren hankekoon hankintayksikkö voi olla jakamatta hankintaa osiin<sup>663</sup> tai saattaa niputtaa erillisiä hankintoja yhdeksi suurhankkeeksi<sup>664</sup>. Moderneilla urakkamuodoilla toteutettavat hankinnat ovat siten usein suuria ja pitkäkestoisia.

*Euroopan komission* mukaan suuret ja pitkäkestoiset hankinnat saattavat vaarantaa markkinoiden toimivuutta sekä vaikeuttaa keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin<sup>665</sup>. Tämän vuoksi hankintalain 75 §:ssä on mahdollistettu hankintasopimuksen osiin jakaminen, minkä

---

<sup>660</sup> Ks. ratkaisun tarkastelusta myös Poulsen ym. 2012: 528-529.

<sup>661</sup> Ks. myös Falk 2011: 506-507 ja Pedersen 2011: 135.

<sup>662</sup> Morledge & Smith 2013: 3. Ks. tutkimuksen luku 5.1.2.

<sup>663</sup> Ks. tutkimuksen luku 5.3.1, missä on esimerkkejä Suomessa allianssimallilla, osiin jakamatta toteutetuista suurista sairaalahankkeista.

<sup>664</sup> Ks. tutkimuksen luku 5.2.1, missä on esimerkkejä Suomessa niputettuina elinkaarihankkeina toteutetuista kouluhankkeista. Ks. myös Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021. Lisäksi elinkaari- ja ylläpitoallianssihankeissa ylläpitokausien aikaiset perusparannustyöt saatetaan sisällyttää alkuperäisessä hankinnassa kuuluvaksi hankinnan toteuttajalle (Ks. esimerkiksi Elinkaarimalli. Kuopion koulut, vaiheet 1 ja 2).

<sup>665</sup> Vihreä kirja 2011: 31-32, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5 ja TEM 54/2014: 117-118.

ansiosta yksittäisten hankintasopimusten suuruus voidaan saada paremmin vastaamaan pk-sektorin toimituskykyä. Hankintasopimuksen mahdollisesta osiin jakamisesta päättäminen kuuluu kuitenkin hankintayksikön harkintavallan piiriin:

Hankintayksikön on harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus määritellä hankinnan koko ja kohde sekä arvioida sopimuksen osiin jakamisen asianmukaisuutta esimerkiksi osiin jakamisesta mahdollisesti seuraavaan kilpailun rajoittumisen, sopimuksen teknisen toteuttamisen vaikeuden tai kalleuden sekä eri osien koordinoinnin vaarantumisen kannalta. Laajan harkintavaltansa ansiosta hankintayksikkö voi *asianmukaisesta syystä* jättää hankinnan jakamatta osiin.<sup>666</sup> Hankintayksikön tulee hankintalain 75.1 §:n mukaan kertoa nämä syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintalain 123 §:n mukaisessa hankintapäätöksessä tai 124 §:n mukaisessa hankintakeromuksessa.

Moderneilla urakkamuodoilla toteutettavissa hankinnoissa pyritään usein suunnittelemaan ja toteuttamaan *hankekokonaisuus*, jolloin koko hankinnan elinkaari pyritään huomioimaan kustannustehokkaasti ja laadukkaasti. Onnistuessaan tämä voi tukea hankintalain 2.1-2.2 §:n taloudellisuuden, laadukkuuden, innovatiivisuuden ja ympäristönäkökohdat huomioivia tavoitteita. Tällaisen hankekokonaisuuden ollessa kyseessä yksittäisen talonrakennushankinnan osiin jakaminen voi aiheuttaa eri osien yhteensopimattomuutta ja kokonaisuuden hallinnan heikentymistä<sup>667</sup>.

Hankintadirektiivin johdanto-osan 78. perustelukappaleessa *eri osien välisen koordinoinnin vaarantumista* on pidetty asianmukaisena syytä hankinnan osiin jakamatta jättämiselle<sup>668</sup>, joten modernilla urakkamuodolla toteutettavan suuren *yksittäisen* talonrakennushankinnan osiin jakamatta jättäminen voi siten olla lähtökohtaisesti hankintasäätelyn mukaisesti asianmukaista. Tässä yksittäisellä talonrakennushankinnalla tarkoitetaan yhdestä suuresta rakennuksesta tai toisistaan fyysisesti riippuvaisista rakennuksista muodostuvaa talonrakennushankintaa. Tällaisia yksittäisiä hankintoja voivat olla esimerkiksi suuret sairaalahankkeet.

Sen sijaan toisistaan riippumattomien tai maantieteellisesti erillisten talonrakennushankintojen yhdistäminen yhdeksi suurhankkeeksi ei välttämättä ole

<sup>666</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/79 (78) ja HE 108/2016 vp: 175.

<sup>667</sup> HE 108/2016 vp: 175.

<sup>668</sup> Hankintadirektiivi 2014/24/EU: L94/79 (78).

vastaavalla tavalla asianmukaista, koska tällaisissa tilanteissa osiin jakamatta jättäminen eri osien yhteensopivuuden tai koordinoinnin perusteella ei välttämättä ole yksittäisen rakennuksen tai rakennuskokonaisuuden tavoin välttämätöntä. Toisistaan riippumattomia hankintoja voivat olla esimerkiksi samalle alueelle rakennettavat eri toimintoja palvelevat ja toisistaan fyysisesti erilliset rakennukset<sup>669</sup>. Maantieteellisesti erillisiä hankintoja voivat olla esimerkiksi maantieteellisesti erillään sijaitsevat koulurakennukset<sup>670</sup>.

Hankintayksikkö saattaa pyrkiä perustelemaan tällaisten toisistaan riippumattomien tai maantieteellisesti erillisten talonrakennushankintojen yhdistämistä hankinnan kohteena olevan alueen suunnittelun yhteensopivuuden ja kokonaisuuden turvaamisella. Myös hankintaan sisällytetyn ylläpitovaiheen voidaan perustella toimivan sidoksena toisistaan muutoin erillisten hankintojen välillä.<sup>671</sup>

Tällaiset perustelut voivat olla edellä kuvatun yksittäisen talonrakennushankinnan tilanteeseen verrattuna heikkoja, koska suhteellisuusperiaatteen mukaan hankintayksikön valinnat eivät saa ylittää tavoitellun päämäärän saavuttamisen kannalta *välttämätöntä*<sup>672</sup>. Mikäli toisistaan riippumattomien tai maantieteellisesti erillisten talonrakennushankintojen välisen yhteyden perustelu on heikko, saattaa hankintojen yhdistämisellä saavutettavan päämäärän *välttämättömyys* heikentyä. Tällöin myös sopimuksen jakamatta jättämisen syyn asianmukaisuuden täytyminen saattaa heikentyä, jolloin hankinnan osiin jakamatta jättämistä ei voi pitää perusteltuna.

#### *Vaikutus keskisuuriin talonrakennusliikkeisiin*

Keskisuurilla toimijoilla ei liikevaihtonsa vuoksi välttämättä ole hankintalain 85 §:n mukaisen vähimmäisliikevaihtovaatimuksen perusteella mahdollisuuksia

---

<sup>669</sup> Esimerkiksi eri toimintoja palvelevien, erillisten rakennusten keinotekoinen yhdistäminen yhdeksi suurhankkeeksi. Ks. esimerkiksi Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021, missä samaan hankkeeseen on sisällytetty perhepalvelukeskuksen, pysäköintilaitoksen, asuin- ja toimistokerrostalojen sekä asema-aukion rakentaminen. Niputettujen hankintojen toisistaan riippumattomuus ilmenee myös siinä, että hankintayksikkö vaatii hankinnan erillisiä osia käsiteltävän kohteittain tarjoustusta annettaessa. (Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021.)

<sup>670</sup> Esimerkiksi toisistaan maantieteellisesti erillään sijaitsevien koulujen niputtaminen samaan hankkeeseen. Ks. tutkimuksen luku 5.2.1.

<sup>671</sup> Vrt. HE 108/2016 vp: 175.

<sup>672</sup> SEUT 5 artikla. Ks. esimerkiksi asia C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta, kohta 62. Ks. myös Falk 2011: 66-67. Ks. myös ratkaisu KHO 2016:182.

tarjota yli 25 miljoonan euron arvoisia talonrakennushankintoja, joten tätä suurempien hankintojen kilpailu jää lähtökohtaisesti suurten toimijoiden väliseksi<sup>673</sup>. Mikäli suuren hankekoon aikaansaamiseksi niputetaan 3-25 miljoonan euron segmenttiin kuuluvia hankkeita, saattavat ne siirtyä yli 25 miljoonan euron hankkeiden segmenttiin, jolloin keskisuurten toimijoiden mahdollisuudet tarjota niitä heikkenevät. Modernien urakkamuotojen suuri koko ja laajuus voivat siten vaikeuttaa keskisuuren talonrakennusliikkeen mahdollisuuksia tarjota niitä<sup>674</sup>.

Moderneilla urakkamuodoilla toteutettavien hankintojen osiin jakamatta jättäminen tai niputtaminen voivat siten vähentää markkinoilta keskisuurille talonrakennusliikkeille sopivankokoisten julkisten hankintojen pääurakoiden määrää. Lisäksi elinkaari- ja ylläpitoallianssimallin käyttö saattaa alueellisesti vähentää keskisuurille toimijoille sopivan kokoisten peruserustusten<sup>675</sup> määrää pitkäaikaisesti.

## 5.4.2 Tarjoajan soveltuvuus- ja resurssivaatimukset

### *Tarjoajalle asetetut soveltuvuusvaatimukset*

Moderneissa urakkamuodoissa hankintayksikkö voi rajoittaa hankintalain 34.4, 36.3 tai 38.3 §:n<sup>676</sup> mukaisesti hankintamenettelyyn valittavien tarjoajien määrää pisteyttämällä näiden soveltuvuuden osallistumishakemusvaiheessa. Pisteytys voi kohdistua esimerkiksi ehdokkaiden kyvykkyyteen, teknisiin edellytyksiin, aiemmin onnistuneisiin hankkeisiin sekä ehdotettavaan projektiorganisaatioon.<sup>677</sup> Moderneissa urakkamuodoissa tarjoajien valinnassa voidaan painottaa yrityksen aiempaa kokemusta vastaavista hankkeista sekä hankkeeseen ehdotetun organisaation avainhenkilöiden aiempia onnistumisia vastaavan kaltaisissa

<sup>673</sup> KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 420-421 ja tutkimuksen luku 4.2.1.

<sup>674</sup> Ks. Vihreä kirja 2011: 31-32, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5 ja TEM 54/2014: 117-118. Ks. myös KHO 2016:182.

<sup>675</sup> Ks. esimerkiksi Elinkaarimalli. Kuopion koulut, vaiheet 1 ja 2.

<sup>676</sup> Modernissa urakkamuodossa sovellettava hankintamenettely voi olla hankintalain 34 §:n mukainen neuvottelumenettely, hankintalain 36 §:n mukainen kilpailullinen neuvottelumenettely tai hankintalain 38 §:n mukainen innovaatiokumppanuus.

<sup>677</sup> VTT 2007: 18-28 ja Lahdenperä 2009: 18-20. Ks. myös Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021.

hankkeissa<sup>678</sup>. Modernin urakkamuodon varsinaiseen neuvotteluvaiheeseen kutsutaan hankintalain 34.5, 36.4 tai 38.4 §:n mukaisesti vähintään kolme tarjoajaa<sup>679</sup>.

Aiemman kokemuksen painottaminen pisteytyksessä voi vaikuttaa tarjoajajoukon muodostumiseen. Suomessa esimerkiksi elinkaari- ja allianssihankkeita on arvioitu toteuttavan nykyisin käytännössä 3-4 suurta rakennusliikettä<sup>680</sup>. Tämän vuoksi muiden kuin näiden 3-4 suuren rakennusliikkeen voi olla hankala kerryttää pisteytyksessä painotettavaa vastaavanlaista kokemusta, minkä seurauksena näiden 3-4 suuren rakennusliikkeen mahdollisuudet toteuttaa jatkossakin useimmat moderneilla urakkamuodoilla kilpailutettavat julkiset hankinnat saattavat vahvistua.

Moderneissa urakkamuodoissa tarjoajan aiempaa kokemusta painottavien soveltuvuusvaatimusten täyttäminen voi siten olla keskisuurille toimijoille hankalaa tai mahdotonta, mikä voi heikentää keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua modernien urakkamuotojen mukaisiin julkisiin tarjouskilpailuihin<sup>681</sup>.

Tarjoajalle asetettuja soveltuvuusvaatimuksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyyteen käsitellään tarkemmin tutkimuksen luvussa 6.

### *Tarjoajan resurssien sitominen*

Moderneissa urakkamuodoissa sovellettavat hankintamenettelyt sitovat tarjoajien resursseja perinteisiä urakkamuotoja enemmän, koska näiden suunnittelu- ja projektinjohtohenkilöstön on sitouduttava kyseiseen hankintaan poikkeuksellisen

---

<sup>678</sup> Kiiras ym. 2019: 218. Ks. myös Dirik & Miller Rankin 2010: 124-125 ja Edwards ym. 2011: 24. Myös Hietajärvi (2017: 36-39) korostaa allianssiorganisaation kyvykkyyden merkitystä onnistuneen allianssin kannalta. Ks. myös Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021.

<sup>679</sup> Modernissa urakkamuodossa sovellettava hankintamenettely voi olla hankintalain 34 §:n mukainen neuvottelumenettely, hankintalain 36 §:n mukainen kilpailullinen neuvottelumenettely tai hankintalain 38 §:n mukainen innovaatiokumppanuus. Ks. myös Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke 2021.

<sup>680</sup> KKV:n (Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 420-421) mukaan yli 25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä 70 % markkinaosuuksista jakaantuu Suomen suurimman toimijan kesken. Ks. myös Salminen J. 2017: 74, 113, Rakennuslehti 22.3.2019, Rakennuslehti 4.10.2019 ja Rakennuslehti 18.10.2019 sekä esimerkit tutkimuksen luvuissa 5.2.1 ja 5.3.1. Ks. myös tutkimuksen luku 4.2.1.

<sup>681</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5.

paljon jo tarjousvaiheessa<sup>682</sup>. Tällä tavoitellaan toteuttajan henkilöstön varhaisen vaiheen sitoutumista hankintaan, millä esimerkiksi sopimusosapuolten välinen yhteistoiminta onnistuneen hankinnan toteuttamiseksi pyritään maksimoimaan<sup>683</sup>.

Tarjosten valmistelusta tarjoajalle aiheutuvat kustannukset voivat siten olla moderneissa urakkamuodoissa perinteisiin urakkamuotoihin verrattuna suuria. Hankintalain 37.2 §:n mukaan hankintayksikkö voi maksaa kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn osallistuville palkkioita tai antaa palkintoja. Tämän tarkoituksena on pyrkiä korvaamaan tarjoajille tarjouskilpailusta aiheutuvia tavanomaista korkeampia kustannuksia<sup>684</sup>.

*Euroopan komission* mukaan tarjosten valmistelusta aiheutuvat kustannukset vaikeuttavat keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, sillä monet tarjouskustannuksista ovat kiinteitä ja aiheuttavat siten pk-yrityksille kohtuuttoman paljon kuluja suhteessa suurempiin yrityksiin<sup>685</sup>. Moderneissa urakkamuodoissa tarjousvaiheessa tarjoajille mahdollisesti korvattavien kustannusten määrä ei sen vuoksi välttämättä kata pk-sektorille aiheutuvia kustannuksia samassa suhteessa kuin se kattaa suurelle yritykselle aiheutuvia kustannuksia. Tämän vuoksi modernin urakkamuodon mukaiseen tarjouskilpailuun osallistuminen voi olla keskisuurelle talonrakennusliikkeelle tarjouskustannusten mahdollisesta korvaamisesta huolimatta suhteessa kalliimpaa kuin mitä se suurelle toimijalle voi olla.

Lisäksi moderneissa urakkamuodoissa urakoitsijalle mahdollisesti kuuluva rahoitusvastuu voi myös rajoittaa talonrakennusliikkeiden mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun, koska rahoittajat eli pankki- ja rahoituslaitokset suojaavat omaa riskiään ja hinnoittelevat rahoituksen yrityksen taloudellisen tilanteen ja koon mukaan. Rahoittajat saattavat suuremman riskin vuoksi hinnoitella keskisuuren talonrakennusliikkeen rahoituksen suuren toimijan rahoitusta kalliimmaksi, mikä nostaa keskisuuren talonrakennusliikkeen tarjoushintaa suhteessa suuren toimijan tarjoushintaan. Rahoittajat saattavat myös arvioimansa riskin vuoksi evätä

---

<sup>682</sup> Ks. tutkimuksen luku 5.3.2.

<sup>683</sup> Ks. Hemmo 2006: 636-637 ja Korhonen 1990: 36-37. Vrt. Mosey 2019: 101 sekä Stollery 2000: 262-263.

<sup>684</sup> HE 108/2016 vp: 129. Ks. myös Virolainen 2017.

<sup>685</sup> Vihreä kirja 2011: 31-32, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5 ja TEM 54/2014: 117-118.

keskisuuren toimijan rahoituksen kokonaan, mikä estää tätä tarjoamasta hankintaa.<sup>686</sup>

Moderneissa urakkamuodoissa tarjoaja voi joutua sitomaan taloudellisten resursien lisäksi organisaationsa tarjous- ja toimintaresursseja yksittäisen hankinnan tarjoamiseen poikkeuksellisen paljon. Keskisuurten toimijoiden ei organisaation pienemmän koon vuoksi ole välttämättä mahdollista sitoa suurten toimijoiden tavoin henkilöstöään yhteen tarjouskilpailuun, mikäli ne yhtä aikaa pyrkivät ylläpitämään muuta toimintaansa. Keskisuurelle toimijalle henkilöstön sitominen modernilla urakkamuodolla kilpailutettavan hankinnan tarjouskilpailuun voi tarkoittaa organisaation resurssivajetta, minkä vuoksi keskisuuri toimija voi joutua vähentämään osallistumistaan muihin samanaikaisiin tarjouskilpailuihin. Mikäli keskisuuri toimija ei tule valituksi modernin urakkamuodon mukaisen tarjouskilpailun voittajaksi, ja se on joutunut vähentämään samaan aikaan osallistumistaan muihin tarjouskilpailuihin, voi keskisuuren toimijan taloudellinen tilanne tilauskannan mahdollisen supistumisen myötä heikentyä.

### 5.4.3 Valinnan objektiivisuus

Modernien urakkamuotojen tarjouskilpailun voittajan valinnassa painotetaan tarjoajan ominaisuuksia, koska suunnitteluvastuuta ja muita perinteisemmin rakennuttajalle kuuluvia tehtäviä on vyörytetty urakoitsijalle. Painoarvoa saatetaan antaa valinnassa tarjoajan aiemmalla kokemuksella ja onnistumisella vastaavissa modernien urakkamuotojen mukaisissa hankinnoissa<sup>687</sup>.

Hankintalain 93.4 §:n mukaan hankintayksikön on ilmoitettava valinnan vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa<sup>688</sup>. Hankintalain 93.5 ja 94 §:n mukaan valinnan vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen sekä olla objektiivisesti arvioitavissa ja syrjimättömiä<sup>689</sup>. Käytettäessä hankintamenettelyä neuvottelumenettelyä, kilpailullista

<sup>686</sup> Ks. Trepte 2004: 337-338, Sanchéz Graells 2011: 345 ja Di Mauro ym. 2020: 392-393.

<sup>687</sup> Szekér 2019: 101 ja Kiiras ym. 2019: 218. Ks. myös Dirik & Miller Rankin 2010: 124-126, Mosey 2019: 106, Rosher 2015: 240-241 ja Edwards ym. 2011: 24. Myös Hietajärvi (2017: 36-39) korostaa allianssiorganisaation kyvykkyyden merkitystä onnistuneen allianssin kannalta. Ks. myös Lahdenperä 2009: 20-21.

<sup>688</sup> Ks. asia C-470/99 *Universale-Bau*, kohdat 95-97.

<sup>689</sup> Ks. asia C-513/99 *Concordia Bus Finland*, kohdat 64, 69. Ks. myös esimerkiksi ratkaisut MAO 811/15 ja MAO 462/14.



neuvottelumenettelyä tai innovaatiokumppanuutta hankintayksikkö voi tehdä vertailuperusteisiin pieniä täsmennyksiä neuvotteluiden aikana, kunhan tämä ei johda hankintalain 93.5 §:n vastaiseen menettelyyn<sup>690</sup>.

Kaikilla tarjoajilla on ratkaisun *C-331/04 ATI EAC*<sup>691</sup> mukaan oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet tarjouksia laadittaessa ja tarjouksia arvioitaessa<sup>692</sup>. Aiemman vastaavan kokemuksen painotus tarjouskilpailussa ei saa siten muodostua tiettyä tarjoajaa suosivaksi tai aiempaa sopimussuhdetta edellyttäväksi vertailuperusteeksi<sup>693</sup>.

Moderneja urakkamuotoja arvioidaan toteuttavan Suomessa tällä hetkellä 3-4 suurinta rakennusliikettä<sup>694</sup>. Aiemman vastaavan kokemuksen painottaminen valinnassa saattaa asettaa moderneja urakkamuotoja aiemmin toteuttamattomat toimijat epäyhdenvertaiseen asemaan suhteessa moderneja urakkamuotoja jo toteuttaneisiin toimijoihin. Tämä edelleen voi vaikuttaa moderneja urakkamuotoja aiemmin toteuttamattomien ja aiemmin toteuttaneiden toimijoiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin menestyä modernien urakkamuotojen tarjouskilpailussa ja saattaa mahdollistaa tarjousten arvioinnissa moderneja urakkamuotoja aiemmin toteuttaneiden toimijoiden suosimisen. Aiemman kokemuksen painotus tarjousvertailussa voi siten asettaa keskisuuret talonrakennusliikkeet epäyhdenvertaiseen asemaan suhteessa moderneja urakkamuotoja jo toteuttaneisiin toimijoihin, koska näiden arvioidaan<sup>695</sup> olevan suuria rakennusliikkeitä.

---

<sup>690</sup> HE 108/2016 vp: 202.

<sup>691</sup> Asia C-331/04 ATI EAC, kohta 21.

<sup>692</sup> Ks. myös asia C-513/99 Concordia Bus Finland, kohta 81 ja asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohta 34.

<sup>693</sup> HE 108/2016 vp: 203.

<sup>694</sup> KKV:n (Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 420-421) mukaan yli 25 miljoonan euron arvoisten hankkeiden segmentissä 70 % markkinaosuuksista jakaantuu Suomen kolmen suurimman toimijan kesken. Ks. myös Salminen J. 2017: 74, 113, Rakennuslehti 22.3.2019, Rakennuslehti 4.10.2019 ja Rakennuslehti 18.10.2019 sekä esimerkit tutkimuksen luvuista 5.2.1 ja 5.3.1. Ks. myös tutkimuksen luku 4.2.1.

<sup>695</sup> Ks. esimerkiksi KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 420-421 ja Salminen J. 2017: 74, 113.

Lisäksi moderneissa urakkamuodoissa voidaan painottaa tarjoajan ja tämän avainhenkilöiden ominaisuuksia<sup>696</sup>. Tällainen painotus voi vaikuttaa tarjoajien tasapuoliseen ja objektiiviseen kohteluun, sillä aiempi läheinen yhteistyö voi luoda osapuolten välille hyviä suhteita ja saattaa vaikuttaa sopimuskumppanin valintaan<sup>697</sup>. Tällöin tarjouskilpailun voittajaksi saatetaan valita *halutun* tarjoajan tarjous<sup>698</sup>, jolloin valinnan objektiivisuus ja tarjoajien tasapuolinen kohtelu vaarantuvat. Tällaista aiempaa läheistä yhteistyötä saattaa olla hankintayksikön ja tarjoajan välisen yhteistyön lisäksi hankinnassa käytettävän konsultin ja tarjoajan välillä, mikä saattaa ilmetä konsultin pyrkimyksenä vaikuttaa tarjouskilpailun voittajan valintaan<sup>699</sup>.

Toimijat ovat siten saattaneet muodostaa suhdeverkostoissa aiemman läheisen yhteistyön myötä hyviä suhteita, mitkä saattavat altistaa sopimuskumppanin valinnan suhdeverkostojen mahdollisille vaikutuksille<sup>700</sup>. Keskisuurten talonrakennusliikkeiden suhdeverkostot saattavat olla valtakunnallisesti suuryritysten verkostoja heikkommat<sup>701</sup>, minkä vuoksi valinnan objektiivisuuden mahdollinen heikentyminen moderneissa urakkamuodoissa voi heikentää keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia menestyä niiden mukaisissa julkisissa tarjouskilpailuissa.

---

<sup>696</sup> Vrt. Treumer 2014/1: 12-13. Tarjoajalle asetettuja soveltuvuusvaatimuksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyyteen käsitellään tarkemmin tutkimuksen luvussa 6.

<sup>697</sup> Szekér 2019: 101 ja Mosey 2019: 104. Ks. myös Kiiras ym. 2019: 218. Vrt. Ollus & Pekkarinen 2020: 94. Myös Tievan (2009: 954) mukaan kulloisenkin sopimusjärjestelyn avainhenkilöiden väliset suhteet ovat ratkaisevassa asemassa neuvottelutilanteissa sekä luottamus- ja lojaliteettivollisuuskysymysten kohdalla huolimatta siitä, mitä sopimuksessa lukee.

<sup>698</sup> Ks. Salminen J. 2017: 125. Vrt. myös Höglund 2019: 90-91 ja Bovis 2012: 443, 462. Ks. myös valtion hankintaselvityksessä urakoitsijasta käytetty ilmaisu ”hyvä tyyppi” (Virtanen 2017: 15) sekä yhteistoiminnallisesta KVR-urakkamallissa käytetty ilmaisu ”hyvä porukka” (A-insinöörit. Uutinen 25.6.2019).

<sup>699</sup> Asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohdat 44-45 mukaan hankintayksikkö voi valita tarjouskilpailun voittajan konsultin antaman, kustannuksia koskevan asiantuntijalausnon mukaan, kunhan menettely on ollut hankintaperiaatteiden mukainen, selvitys perustuu olennaisiin ja objektiivisiin tekijöihin ja arviointiperuste on mainittu tarjouspyyntöasiakirjoissa. Konsultille saattaa kuitenkin tulla kiusaus suosia sellaista tarjoajaa, jonka valinta hyödyttää enemmän konsultin omaa toimintaa (Priess 2002: 155. Ks. myös Henty 2021: 153). Ks. tutkimuksen luku 4.3.2.

<sup>700</sup> Ks. Szekér 2019: 101 ja Mosey 2019: 104. Ks. myös Kiiras ym. 2019: 218.

<sup>701</sup> Ks. esimerkiksi Niels ym. 2016: 97-98, Lindell & Karagozoglou 1997: 92, Hemmo 2006: 596-599 ja Trybus 2014: 259-260.

Keskisuuren toimijan voi tämän vuoksi olla hankala antaa vastapainoa moderneilla urakkamuodoilla hankintoja jo toteuttaneille toimijoille.

#### 5.4.4 Urakkamuodon valinnan kokonaisarviointi

Urakkamuodon valinta vaikuttaa hankeeseen määrittelyyn sekä hankintamenettelyn valintaan ja saattaa siten vaikuttaa tarjoajalta vaadittujen resurssien määrään<sup>702</sup>, mikä edelleen voi vaikuttaa tarjoajan mahdollisuuksiin osallistua menestyksekkäästi tarjouskilpailuun.

Perinteisissä urakkamuodoissa suunnitteluvastuu on rakennuttajalla, minkä vuoksi tarjoajalta ei välttämättä vaadita tarjousvaiheessa erityisosaamista tai -resursseja. Myös tarjousvertailun toteutus voi rakennuttajan laatimien suunnitelmien ansiosta olla objektiivisempaa kuin vyörytettäessä suunnitteluvastuuta tarjoajalle.<sup>703</sup> Tämä saattaa vähentää erilaisten verkostojen merkitystä tarjousvaiheessa.

Perinteisissä urakkamuodoissa kilpailutetaan yleensä yhtä hankintaa kerrallaan tai osiin jaettuna, minkä ansiosta hankekoot pysyvät usein maltillisina<sup>704</sup>. Perinteisissä urakkamuodoissa kilpailu usein säilyy 3-25 miljoonan euron hanke-segmentissä fragmentoituneena<sup>705</sup>. Keskisuuri talonrakennusliike pystyy siten lähtökohtaisesti osallistumaan tasapuolisesti perinteisillä urakkamuodoilla toteutettuihin julkisiin tarjouskilpailuihin hankeeseen ja valitun hankintamenettelyn puolesta.

Moderneissa urakkamuodoissa hankinnan osapuolten tehtävät ovat sekoittuneet ja suunnitteluvastuuta on vyörytetty rakennuttajalta urakoitsijalle<sup>706</sup>. Moderneja urakkamuotoja käytetään työlään ja kalliin hankintamenettelyn vuoksi usein suurissa ja monimutkaisissa hankinnoissa<sup>707</sup>, mikä voi vaikuttaa yksittäisten

---

<sup>702</sup> Ks. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5 ja Rakennuslehti 20.12.2019 nro 40: 6.

<sup>703</sup> Lindholm 2015. Vrt. Arrowsmith 2014: 608-609.

<sup>704</sup> Ks. tutkimuksen luku 5.1.1.

<sup>705</sup> KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 288-291.

<sup>706</sup> Mosey 2019: 2-3. Ks. myös Kiiras ym. 2019: 23-24 ja Bovis 2012: 431-434.

<sup>707</sup> Pedersen 2011: 154 ja Pekkala ym. 2019: 727. Allianssia voi soveltaa myös pienissä, monimutkaisissa hankkeissa (ks. Ylivieskan seurakunta 2018 ja Yle Uutiset 9.11.2018). Myös yhteistoiminnallisen KVR-urakkamallin poikkeaa muista moderneista menettelyistä,

hankintojen kokoon sekä tarjoajalta tarjousvaiheessa vaadittuihin resursseihin ja osaamiseen. Modernien urakkamuotojen tarjouskilpailun voittajan valinnassa voidaan painottaa tarjoajan ominaisuuksia ja aiempaa kokemusta, mikä saattaa vahvistaa jo aiemmin moderneja urakkamuotoja toteuttaneiden toimittajien asemaa modernien urakkamuotojen kilpailussa.

Keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakointiherkkyyteen modernien urakkamuotojen mukaisissa hankinnoissa voivat vaikuttaa edellisissä luvuissa tarkastellun mukaisesti keskeisesti hankkeen koko ja laajuus, tarjoajalle asetetut soveltuvuusvaatimukset, tarjoajan resurssien sitominen sekä mahdollinen alttius aiempien verkostojen vaikutuksille urakoitsijavalinnassa<sup>708</sup>.

Keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakointiherkkyyden huomioon ottamiseksi toimintasuosituksena esitetään, että hankintayksikkö punnitsisi urakkamuotoa valitessaan, onko suuren hankekoon, korkeiden vaatimusten ja tarjoajan tarjousvaiheessa sidottavien resurssien käyttäminen modernissa urakkamuodossa halutun tavoitteen kannalta suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämätöntä vai voisiko hankinnan kilpailuttaa pienemmissä osissa sekä keveämmin vaatimuksin ja menettelyin, mikä voisi laajentaa hankinnan tarjoajajoukkoa.

Tämän punninnan *itsenäiseksi*<sup>709</sup> toteuttamiseksi hankintayksikön on urakkamuotoa valitessaan *ymmärrettävä*, millaisesta urakkamuodosta kulloinkin on kyse. Toimintasuosituksena tähän esitetään, että hankintayksikkö kehittäisi omaa osaamistaan julkisista hankinnoista ja tutustuisi huolellisesti eri urakkamuotoihin ennen niihin ryhtymistä.

Toisaalta hankintayksikön voi olla hankala tutustua varsinkin allianssimallilla toteutettuihin hankintoihin, koska niissä ongelmat ratkaistaan allianssin sisäisesti. Allianssin mahdolliset kustannuksiin tai riitaisuuksiin liittyvät ongelmat voivat siten jäädä allianssin ulkopuoliselta taholta havaitsematta. Tämä saattaa johtaa allianssin valitsemiseen julkisessa hankinnassa käytettäväksi urakkamuodoksi ilman, että hankintayksiköllä on ollut mahdollisuutta itsenäisesti arvioida sen toimivuutta myös sen ongelmallisten kohtien osalta.

---

koska siinä kilpailutuksen kohteena ovat yksittäiset pienet ja keskisuuret hankinnat (A-insinööri. Uutinen 25.6.2019).

<sup>708</sup> Ks. tutkimuksen luvut 5.4.1-5.4.3. Vrt. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5. Ks. myös *Rakennuslehti* 20.12.2019 nro 40: 6.

<sup>709</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.3.

Tällaiset moderneihin urakkamuotoihin mahdollisesti liittyvät ongelmat, kuten kustannuslylykset, riitaisuudet ja laatuongelmat voisi olla mahdollista tuoda hankinnan ulkopuolisten tahojen tietoon lisäämällä modernien urakkamuotojen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Toimintasuosituksena ehdotetaan, että moderneilla urakkamuodoilla toteutetuista julkisista hankinnoista julkaistaisiin perinteisten urakkamuotojen tavoin avoimesti hankinnan toteutuneet kustannukset. Allianssihankintojen osalta keskeistä olisi lisäksi julkaista avoimesti esimerkiksi bonusjärjestelmästä, virheiden korjauksista ja takuukorjauksista aiheutuneet kustannukset, koska nämä voivat olla perinteisillä urakkamuodoilla toteutettuihin hankintoihin verrattuna ”ylimääräisiä” kustannuksia. Lisäksi toimintasuosituksena ehdotetaan, että allianssimenettelyn mahdolliset riitaisuudet käsiteltäisiin avoimemmin, koska tämä parantaisi ulkopuolisen tahon mahdollisuuksia arvioida allianssin toimivuutta.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisen myötä hankintayksiköillä olisi mahdollisuus arvioida modernien urakkamuotojen toiminnallista tehokkuutta sekä kustannusten muodostumista ja ottaa nämä huomioon hankintamenettelyihin ryhtyessään. Tämä saattaisi parantaa julkisten varojen kustannustehokasta kohdentamista moderneilla urakkamuodoilla toteutettavissa julkisissa hankinnoissa.<sup>710</sup>

Toisaalta modernien urakkamuotojen korkeilla katteilla on saatettu pyrkiä tarjoajien tarjousinnokkuuden lisäämiseen julkisissa hankinnoissa<sup>711</sup>. Esitetyn avoimuutta koskevan toimintasuosituksen myötä moderneilla urakkamuodoilla toteutettavien julkisten hankintojen katteet saattavat muuttua maltillisemmiksi, mikä saattaa vaikuttaa moderneja urakkamuotoja toteuttavien tarjoajien kiinnostukseen osallistua tarjouskilpailuun<sup>712</sup>. Tällöin tarjoajien määrä saattaa vähentyä. Tarjoajien määrää voidaan pyrkiä lisäämään kehittämällä moderneja urakkamuotoja sellaiseen suuntaan, että tarjoajajoukko laajentuisi nykyisestä 3-4 toimijasta. Tässä kehittämisessä keskeisenä lähtökohtana voi olla tutkimuksessa tunnistetun pääurakointiherkkyyden huomioon ottaminen.

---

<sup>710</sup> Vrt. Ware ym. 2011: 106-107. Vrt. Siikavirran (2015: 105) mukaan julkisten hankintojen avoimuus mahdollistaa hallinnon sisäisen ja ulkoisen valvonnan tehostamisen.

<sup>711</sup> Vrt. Jääskeläinen & Tukiainen 2019: 15, 31 sekä Salminen, J. 2017: 128-129.

<sup>712</sup> Vrt. liiallinen avoimuus (Sanchez-Graells 2019: 34-36 ja Halonen 2019: 26-27, 32).

## 6 TARJOAJALLE ASETETTAVAT VAATIMUKSET JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS

### 6.1 Vaatimusten asettaminen

Tarjoajalle asetettujen korkeiden soveltuvuusvaatimusten täyttämisen on havaittu<sup>713</sup> olevan julkisissa hankinnoissa keskisuurille toimijoille hankalaa tai jopa mahdotonta.

Hankintalain 79 §:n mukaan hankintayksikön on ennen tarjousten valintaa tarkistettava, että tarjous on asetettujen vaatimusten mukainen, ettei tarjoajaa tarvitse hankintalain 80 tai 81 §:n perusteella sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle<sup>714</sup> ja että tarjoaja täyttää hankintayksikön asettamat hankintalain 83 §:ssä tarkoitetut soveltuvuusvaatimukset.

Hankintalain 83 §:n mukaan hankintayksikkö voi hankintailmoituksessa ilmoittamalla asettaa tarjoajille niiden rekisteröitymistä<sup>715</sup>, taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevia, hankinnan kohteeseen liittyviä ja suhteutettuja soveltuvuusvaatimuksia<sup>716</sup>. Soveltuvuusvaatimusten

---

<sup>713</sup> Ks. tutkimuksen luku 3 sekä Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5, TEM 54/2014: 117-118, KKV Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohdat 348-350 ja Rakenuslehti 20.12.2019 nro 40: 6. Ks. myös Arrowsmith 2014: 608-609.

<sup>714</sup> Hankintalain 80 §:n mukaan pakollisiin poissulkemisperusteisiin syylistynyt tarjoaja on suljettava tarjouskilpailusta. Pakollisia poissulkemisperusteita ovat esimerkiksi lainvoimaisesti tuomitut lahjusrikokset, järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen, ihmiskauppa, veropetos, rahanpesu, terrorismi, työturvallisuusrikokset, työsyryntä ja maksamattomat ja ei-sitovasti maksujärjestellyt verot tai sosiaaliturvamaksut. Hankintayksikkö selvittää rikoksiin syylistymisen pyytämällä tarjoajilta hankintalain 88.4 §:n mukaisesti alle vuoden vanhan rikosrekisteriotteen tarjoajan hallinto-, johto- ja valvontaelimistä. Maksamattomat verot ja sosiaaliturvamaksut hankintayksikkö selvittää pyytämällä tarjoajalta Verohallinnon verovelkatodistuksen. (HE 108/2016 vp: 179-183 ja Arrowsmith 2018: 725-726.) Alihankkija on korvattava toisella, mikäli jokin pakollisista poissulkemisperusteista täyttyy (HE 108/2016 vp: 178). Hankintalain 81 §:n harkinnanvaraisien poissulkemisperusteiden täytyessä hankintayksikkö voi hankintalain 78 §:n mukaan käyttää harkintavaltaa alihankkijan korvaamisen osalta. Hankintalain 82 §:n mukaan tarjoaja voi esittää näyttöä luotettavuudestaan poissulkemisperusteista huolimatta. Mikäli hankintayksikkö katsoo tämän riittäväksi, se ei saa sulkea tarjoajaa tarjouskilpailusta. (HE 108/2016 vp: 189-190.)

<sup>715</sup> Hankintalain 84 §:n mukaisella rekisteröitymisvaatimuksella varmistetaan, että tarjoajalla on hankintalain 83 §:n mukaisesti oikeus harjoittaa ammattitoimintaa.

<sup>716</sup> Ks. myös HE 108/2016 vp: 192-193, Hankintalaki: Liite D sekä Bergman ym. 2011: 80.

tarkoituksena on varmistaa tarjoajien taloudellisten voimavarojen ja ammatillisen osaamisen olevan hankinnan toteuttamisen kannalta vaaditulla tasolla, karsia tarjouskilpailusta hankinnan toteutukseen sopimattomat, riskialttiit ja kokemattomat tarjoajat sekä varmistaa hankinnan toteutusvarmuus ja riittävä laatutaso<sup>717</sup>. Hankintalain 83 §:n mukaan hankintayksikön asettamia soveltuvuusvaatimuksia täyttämättömät tarjoajat on suljettava tarjouskilpailusta.

Hankintayksikkö saa harkintavaltansa puitteissa asettaa soveltuvuusvaatimukset urakkakohtaisesti<sup>718</sup>. Hankintayksiköllä on siten soveltuvuusvaatimuksien avulla mahdollisuus vaikuttaa tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien määrään ja laatuun, sillä asetetuilla soveltuvuusvaatimuksilla pyritään karsimaan tarjoajia<sup>719</sup> sekä vähentämään hankinnan taloudellista riskiä, mikä tavallisesti hankinnan arvon kasvaessa nousee<sup>720</sup>.

Talonrakennushankkeet ovat taloudellisesti merkittäviä kokonaisuuksia, joten tarjoajien soveltuvuusvaatimusten asettaminen on hankintayksikön riskinhallinnan kannalta suosittua. Tarjoajien määrän karsiminen voi myös rajoittaa käsiteltävien tarjousten määrää ja vähentää siten hankintayksikölle tarjousten käsitte-lystä aiheutuvia kustannuksia. Soveltuvuusvaatimusten ansiosta soveltuvuusvaatimukset täyttämätön tarjoaja ei tule turhaan laatineeksi tarjoustaan.<sup>721</sup>

---

<sup>717</sup> HE 108/2016 vp: 191-192. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 440-442 ja Arrowsmith 2014: 755.

<sup>718</sup> Ammattitaidon, kokemuksen ja luotettavuuden soveltuvuusvaatimukset on lueteltu hankintalain 86 §:ssä. Hankintalain 93-94 §:ssä todetaan, että vertailuperusteiden on liitettävä hankinnan kohteeseen eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta. Lisäksi vertailuperusteiden on oltava syrjimättömiä ja todellisen kilpailun mahdollistavia. Arrowsmith (2014: 690-691) kritisoi nykyisiä, suppeita soveltuvuusvaatimuksia, koska ne voivat rajoittaa hankintayksikön mahdollisuuksia optimoida kilpailua ja saada rahalle vastinetta sekä suosia suuria yrityksiä hankintadirektiivin pk-sektorin huomioonottamistavoitteen vastaisesti. Ks. myös Caranta 2015: 91-92.

<sup>719</sup> Arrowsmith 2014: 608-609, Poulsen ym. 2012 442-443 ja Siikavirta 2015: 205. Ks. julkisten rakennushankintojen kohdistamisesta spesifien soveltuvuusvaatimusten avulla Ollus & Pekkarinen (2020: 99).

<sup>720</sup> Pienemmissä hankkeissa taloudellinen riski on yleensä pienempi, minkä vuoksi tarjoajien teknisen suorituskyvynkään ei tarvitse olla niin korkea (Siikavirta 2015: 149. Ks. myös Bergman ym. 2011: 63-66).

<sup>721</sup> Pekkala & Pohjonen 2010: 197-200 ja Kuusniemi-Laine & Takala 2008: 73-74. Ks. myös Erma 1966: 128-129. Ks. myös tutkimuksen luku 4.2. ja 5.1.1.

Ratkaisun *C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta*<sup>722</sup> mukaan vaatimusten on oltava syrjimättömiä, välttämättömiä ja oikeasuhteisia eli ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Hankintayksikön on siten harkintavallastaan huolimatta oltava soveltuvuusvaatimuksia asettaessaan kohtuullinen<sup>723</sup>. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tarjoajalle asetettujen soveltuvuusvaatimusten on oltava hankinnan luonteeseen ja arvoon nähden oikeassa ja tarpeellisessa suhteessa<sup>724</sup>. Vaihtoehtoisista soveltuvuusvaatimuksista tulee *Falkin* mukaan valita halutun tavoitteen saavuttamiseksi keveimmät mahdolliset<sup>725</sup>. Soveltuvuusvaatimukset eivät siten saa aiheuttaa perusteettomia esteitä tarjoajien tasapuolisille tarjoamismahdollisuuksille julkisissa hankinnoissa<sup>726</sup>, mikä tukee yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista julkisissa hankinnoissa.

Soveltuvuusvaatimukset eivät myöskään saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta<sup>727</sup> tai mahdollistaa hankinnan kohdentamista niiden avulla halutulle tarjoajalle<sup>728</sup>. Hankintayksikön on noudatettava soveltuvuusvaatimuksia asettaessaan syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuusperiaatteita, joiden mukaan tarjoajilla ei saa olla etulyöntiasemaa muihin tarjoajiin verrattuna vaan tarjoajien tulee olla samanarvoisia ja kaikkia tarjouskilpailuun osallistuvia tulee kohdella samalla tavalla<sup>729</sup>. Soveltuvuusvaatimusten ilmoittaminen hankintalain 83 §:n mukaisesti jo hankintailmoituksessa tehostaa yhdenvertaisuusperiaatteen

---

<sup>722</sup> Asia C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta, kohta 62.

<sup>723</sup> Esimerkiksi koulurakennuksen hankintamenettelyssä tarjoajalle ei voida asettaa soveltuvuusvaatimukseksi kerrytettyä kokemusta satojen koulujen rakentamisesta tai jostain aivan muusta rakennuskohteesta, esimerkiksi sairaalarakentamisesta (Pedersen 2011: 35).

<sup>724</sup> Arrowsmith 2014: 628-629, 1193, Pedersen 2011: 35, Eskola & Ruohoniemi 2011: 25, Mäenpää 2011: 268-269 ja Ukkola 2018: 47-48.

<sup>725</sup> Falk 2011: 66-67. Vrt. asia C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta, kohta 62.

<sup>726</sup> Bovis 2006: 306.

<sup>727</sup> Arrowsmith 2014: 626, 766-771. Ks. myös Caranta 2015: 92.

<sup>728</sup> Ks. Ollus & Pekkarinen 2020: 99-101.

<sup>729</sup> Ks. asia C-496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 110 ja asia C-331/04 *ATI EAC*, kohta 21. Ks. myös asia C-513/99 *Concordia Bus Finland*, kohta 81 ja asia C-19/00 *SIAC Construction Ltd*, kohta 34.



toteutumista, koska se voi estää hankintayksikön mielivaltaisen tai suosivan toiminnan hankintamenettelyn aikana<sup>730</sup>.

Soveltuvuusvaatimusten sääntely voi parantaa hankintamenettelyn ennakoitavuutta, mikä edelleen *Poulsenin ym.* mukaan lisää tarjoajien kiinnostusta tarjota julkisia hankintoja<sup>731</sup>. Ennakoitavuus voi parantaa myös keskisuurten talonrakennusliikkeiden kiinnostusta osallistua ja mahdollisesti myös menestyä julkisissa tarjouskilpailuissa valtakunnallisesti, kun mahdollisten suhdeverkostojen vaikutukset tarjouskilpailuun saattavat heikentyä<sup>732</sup>.

### *Taloudelliset tiedot*

Hankintalain 85 §:n mukaisen taloudellisen ja rahoituksellisen soveltuvuuden tarkastelemiseksi tarjoajalta voidaan pyytää hankintalain 88.6 §:n mukaisesti esimerkiksi tilinpäätöstietoja, pankin antamia lausuntoja, vastuuvakuutustodistusta ja kokonaisliikevaihtotodistuksia. Talonrakennusalalla yrityksen taloudellista tilannetta ja rahoitusasemaa mitataan tyypillisesti myös esimerkiksi yrityksen luottoluokituksen avulla.<sup>733</sup>

Lisäksi tarjoajan taloudellisena soveltuvuusvaatimuksena voi hankintalain 85 §:n mukaan käyttää tarjoajan liikevaihtoa, millä voidaan vaikuttaa suoraan tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien kokoluokkaan<sup>734</sup>. Tarjoajalle asetettavia liikevaihtovaatimusten suhdetta hankinnan arvoon on kuitenkin rajoitettu hankintalain 85.2 §:ssä, mikä voi edistää pk-sektorin mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin.

<sup>730</sup> Ks. asia C-496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 111 ja asia C-19/00 *SIAC Construction Ltd*, kohta 43. Ks. myös asia C-223/16 *Casertana Costruzioni Srl*, kohta 35.

<sup>731</sup> *Poulsen ym.* 2012: 38-39, 56.

<sup>732</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.1.

<sup>733</sup> Hankintalaki liite D sekä KHO 2020:148. Ks. urakoitsijan taloudellisen tilanteen seurannan tärkeydestä myös Korhonen 1990: 18-19 sekä Hemmo 2006: 607-608.

<sup>734</sup> Hankintalain 85.2 §:n mukaan tarjoajalta vaadittu vuotuinen vähimmäisliikevaihto saa olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoidun arvon suuruinen, ellei tätä korkeammalle vaatimukselle ole perusteltua syytä (ks. *Arrowsmith* 2014: 1192-1195 ja *Trybus* 2014: 272-274). Suuntaa antavasti arvioituna keskisuuret talonrakennusliikkeet voivat siten 50 miljoonan liikevaihdolla tarjota hankintalain 85.2 §:n mukaan enintään 25 miljoonan euron kohteita. Tämä selittää aiemmin arvioidusti talorakennusalan kilpailun jakautumista 25 miljoonan euron suuruisien hankintojen kohdalla eri segmentteihin eli suurten ja keskisuurten väliseen sekä suurten väliseen kilpailuun. (Ks. tutkimuksen luku 4.2.1.)

*Yrityksen referenssit*

Tarjoajan teknisen pätevyyden arvioimiseksi tarjoajalta voidaan pyytää hankintalain 88.7 §:n mukaisesti esimerkiksi selvitystä tarjoajan referensseistä, johtohenkilöstön pätevyydestä, henkilöstömäärästä ja kalustosta<sup>735</sup>.

Hankintalain liitteen D mukaan tarjoajalta vaadittujen referenssien tulee olla kertyneet enintään viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana, ellei hankintayksikkö riittävän kilpailun varmistamiseksi arvioi, että huomioon tulisi ottaa myös tätä vanhemmat referenssit<sup>736</sup>. Viittä vuotta vanhemmat referenssit voidaan huomioida, kun referenssiksi vaaditaan esimerkiksi poikkeuksellisen vaativaa urakkakohdetta. Hankintayksikkö voi kilpailun kannalta riittäväksi arvioidessaan rajata referenssien kertymisvaatimuksen myös viittä vuotta lyhyemmäksi<sup>737</sup>.

Tarjoajalta vaadittujen referenssien avulla hankintayksikkö pyrkii *Poulsenin ym.* mukaan varmistamaan tarjoajayritykselle kertyneen hankinnassa tarvittavaa osaamista<sup>738</sup>. Referenssien kertymisen ajallinen rajaus voi kuitenkin vaikuttaa keskisuurten talonrakennusliikkeiden mahdollisuuksiin tarjota julkisia hankintoja, koska ne eivät välttämättä urakoi pienempien resurssiensa vuoksi vaaditun kaltaisia kohteita yhtä usein kuin suuret toimijat<sup>739</sup>. Lisäksi referenssien kertymiseen

---

<sup>735</sup> Yrityksen soveltuvuutta hankintaan voidaan mitata myös sertifikaatin avulla. Talonrakennusalalla laadun todentamisessa käytetään usein RALA:n (Rakentamisen Laatu) antamaa sertifiointia, mutta hankintalain 73 §:n mukaan hankintayksikön on hyväksyttävä tarjoajalta myös jokin vastaava, samat laatutiedot antava selvitys tai muu asianmukainen näyttö. RALA-sertifiointi on maksullinen, yrityksen toimintatapojen arviointi- ja hyväksyntämenettely. Tarkastelun kohteena ovat esimerkiksi toiminnan laatu-, turvallisuus- ja ympäristönäkökohdat. Vuosimaksu määräytyy yrityksen liikevaihdon mukaan. (RALA 2018.) Ks. myös KHO 2019:145.

<sup>736</sup> HE 108/2016 vp: 371. Esimerkiksi koulurakennushankinnassa voidaan vaatia, että tarjoaja on viimeisen viiden vuoden aikana urakoinut kolme tietyt tekniset vaatimukset täyttävää koulurakennusta.

<sup>737</sup> Tarjoajille asetettuja vähimmäisvaatimuksia ovat esimerkiksi riittävät referenssikohteet 2-5 edellisvuoden aikana (KKV Dnro 660/14.00.10/2017 kohta 19).

<sup>738</sup> Poulsen ym. 2012: 449-450. Henkilöstölle asetettujen soveltuvuusvaatimusten avulla hankintayksikkö varmistaa tarjoajan suoriutumiskyvyn tulevaisuudessa, kun taas tarjoajien referenssien avulla tarkastellaan tarjoajan aiempaa osaamista (Poulsen ym. 2012: 449-450).

<sup>739</sup> Suuret toimijat saattavat parempien resurssien ja riskinottokyvyn vuoksi pystyä osallistumaan yhtäaikaaisesti useampiin tarjouskilpailuihin, mikä voi lisätä niiden osaamista hankintamenettelyissä sekä voi parantaa niiden todennäköisyyttä voittaa tarjouskilpailuja ja siten kerryttää ja päivittää referenssejään. Ks. Trybus 2018: 319.

huomioidaan yksityisen sektorin hankinnat ja gryndaus, joiden toteuttamisessa suurilla toimijoilla voi olla keskisuuria toimijoita mahdollisesti suuremman tuotantovolyymin sekä parempien resurssien ja neuvotteluvoiman ansiosta etu-asema<sup>740</sup>. Keskisuuren toimijan voi siten olla hankala täyttää referensseiltä vaadittuja ajallisia rajauksia, mikä voi heikentää sen mahdollisuuksia osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin.

Lisäksi talonrakennusalan markkinaympäristön mahdollinen muuttuminen voi heikentää keskisuurten toimijoiden roolia pääurakointisegmentissä, minkä seurauksena ne voivat joutua lisäämään osuuttaan ryhmittymänä tarjoamisessa ja aliurakoinnissa<sup>741</sup>. Keskisuurten toimijoiden pääurakoinnin mahdollisesti vähentyessä myös niiden mahdollisuudet kerryttää tarjoajalta vaadittavia pääurakointireferenssejä heikentyvät. Tämän vuoksi pääurakointia vähentämään joutuneen keskisuuren toimijan voi olla myöhemmin entistä hankalampi täyttää julkisissa hankinnoissa tarjoajalta vaadittujen referenssien ajallista rajausta.

#### *Soveltuvuusvaatimusten suhde tarjousvertailuun*

Hankintayksikkö valitsee hankintalain 93 §:n mukaisesti kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tarjouskilpailun voittajaksi. Kokonaistaloudellinen edullisuus voidaan mitata esimerkiksi vertailemalla tarjoushintoja, kustannuksia tai hinta-laatusuhdetta. Vertailu- ja valintaperusteet painotuksineen on ilmoitettava hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa.<sup>742</sup>

Hankintalain 93.5 §:n mukaan vertailuperusteiden on hankintalain 94 §:n mukaisesti liityttävä hankinnan kohteeseen sekä oltava syrjimättömiä ja varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus. Hankintayksikkö ei saa käyttää tarjousvertailussa suosintaa tai mielivaltaa vaan tarjousten vertailuperusteet on esitettävä tarjouspyyntöasiakirjoissa selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti, jotta tarjoajat voivat ymmärtää ja tulkita ne samalla tavalla ja jotta tarjousvertailun syrjimättömyys ja läpinäkyvyys voidaan turvata.<sup>743</sup> Epäselvästi laaditut ja ilmoitetut vertailu- ja valintaperusteet saattavat heikentää tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua,

---

<sup>740</sup> Trybus 2014: 259-260 ja Junka 1988: 70, 116.

<sup>741</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.2.

<sup>742</sup> HE 108/2016 vp: 200-203. Ks. myös asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohta 45.

<sup>743</sup> Ks. asia C-496/99 Succhi Di Frutta, kohta 111, asia C-19/00 SIAC Construction Ltd, kohdat 36-37 ja asia 31/87 Beentjes, kohta 19.

koska tarjoajat eivät välttämättä voi riittävästi ennakoida niitä seikkoja, joilla on merkitystä tarjousten vertailussa ja valinnassa<sup>744</sup>.

Talonrakennusalalla ei laadun varmistamiseksi ole mahdollista arvioida tarjousten vertailu- ja valintavaiheessa lopullista tuotetta, joten tulevan hankkeen toteutusvarmuuden ja laadun mittaamiseen on käytettävä muita mittareita, kuten ympäristötekijöitä sekä tarjoajien osaamista, teknistä suorituskykyä ja pätevyyttä<sup>745</sup>. Tämän vuoksi talonrakennushankinnan vertailuperusteet voivat olla samankaltaisia kuin hankinnassa tarjoajalle asetetut soveltuvuusvaatimukset.

Hankintayksikön on selkeästi erotettava tarjouspyyntöasiakirjoissa toisistaan ne seikat, mitkä liittyvät tarjoajien soveltuvuuden arviointiin ja mitkä tarjousten vertailuun. Ratkaisun *C-315/01 Gesellschaft* mukaan esimerkiksi referenssien ollessa vertailuperusteena hankintayksikön tulee perehtyä referenssien lukumäärän sijaan niiden laatuun ja niiden taustalla olevan henkilöstön osaamiseen. Ainoastaan tarjoajan aiempien asiakkaiden nimet ja lukumäärät ilmaisevaa referenssiluetteloa ei saa käyttää tarjousten vertailuperusteena vaan tällaista referenssiluetteloa voi käyttää tarjoajien soveltuvuuden tarkastamiseen.<sup>746</sup>

Soveltuvuusvaatimuksilla siten varmistetaan tarjoajien taloudellisten voimavarojen ja ammatillisen osaamisen olevan hankinnan toteuttamisen kannalta vaaditulla tasolla ja pyritään karsimaan tarjouskilpailusta hankinnan toteutukseen sopimattomat, riskialttiit ja kokemattomat tarjoajat <sup>747</sup> . Tarjousten

---

<sup>744</sup> Ratkaisussa MAO 811/15 hankintayksikkö oli menetellyt hankintalain vastaisesti, koska se ei ollut tarjouspyyntöasiakirjoissa yksilöinyt käyttämiään vertailuperusteita henkilöstön asiantuntemuksen, ammattitaidon ja pätevyyden osalta riittävän selkeästi. Tarjoajat eivät voineet riittävällä tavalla ennakoida niiden merkitystä tarjousvertailussa, jolloin tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarantui. Lisäksi resursseja ja referenssejä koskeva vertailuperuste saattoi viitata alueelliseen suosimiseen. Markkinaoikeus totesi, että vertailuperusteina käytetyt resurssit, referenssit, kokemus, pätevyys ja laadunvarmistus liittyvät pikemminkin soveltuvuusvaatimukseen. Ks. myös ratkaisu MAO 462/14.

<sup>745</sup> Bordalo Faustino 2014: 128-129. Ks. ratkaisu asia C-601/13 Ambisig, kohta 31. Hankintalain 93.2 §:n mukaan henkilöstön pätevyyttä voi käyttää tarjousten vertailuperusteena, kunhan samoja seikkoja ei käytetä hankinnan soveltuvuusvaatimuksina. Henkilöstön osaamista ja pätevyyttä koskevien vertailuperusteiden käyttämistä voidaan kuitenkin pitää sallittuna, mikäli henkilöstön osaamisella ja pätevyydellä on erityinen merkitys hankinnan toteuttamisen kannalta (HE 108/2016 vp: 200-203).

<sup>746</sup> Asia C-315/01 Gesellschaft, kohdat 65-67. Ks. soveltuvuus- ja vertailuperusteiden toisistaan erottamisesta myös ratkaisut KHO 23.5.2017 taltio 2421, KHO 31.1.2017 taltio 326, MAO 710/16 ja MAO 649-650/14. Ks. myös Bordalo Faustino 2014: 130.

<sup>747</sup> HE 108/2016 vp: 191-192. Ks. myös Arrowsmith 2014: 755 ja Poulsen ym. 2012: 440-442. Ks. myös ratkaisu MAO 36/09, jonka mukaan hankintayksikkö ei voinut käyttää

vertailuperusteilla pisteytetään saadut tarjoukset ja valitaan parhaat pisteet saanut tarjous tarjouskilpailun voittajaksi<sup>748</sup>.

Keskisuurten talonrakennusliikkeiden kannalta samankaltaisten soveltuvuusvaatimusten ja vertailuperusteiden käyttäminen voi heikentää niiden mahdollisuuksia menestyä julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa, koska niiden voi pienemmän tuotantovolyyminsa vuoksi olla hankala antaa vastapainoa määräävässä asemassa oleville toimijoille esimerkiksi referenssien pisteytyksessä<sup>749</sup>. Sen sijaan tarjoushinnoittelussa keskisuuret toimijat voivat talonrakennusalan kilpailun fragmentoituneisuuden vuoksi kyetä antamaan suurille toimijoille vastapainoa 3-25 miljoonan euron arvoisten julkisten hankintojen tarjouskilpailussa<sup>750</sup> suurten toimijoiden mahdollisista skaalaeduista<sup>751</sup> huolimatta.

Tulkintasuosituksena esitetään, että hankintayksiköt olisivat varovaisia samankaltaisten soveltuvuusvaatimusten ja vertailuperusteiden käytössä, koska tarjoajan soveltuvuusvaatimukset ovat ne vähimmäisvaatimukset, joiden perusteella tarjoaja on katsottu soveltuvaksi hankintaan<sup>752</sup>. Mikäli soveltuvuusvaatimukset ovat jo itsessään korkeat ja spesifit<sup>753</sup>, ei samankaltaisia tekijöitä pisteyttämällä synny tarjoajien välille välttämättä merkittäviä laatueroja vaan riskinä voi olla samankaltaisten tekijöiden kaksinkertainen arviointi<sup>754</sup>. Tämän voi välttää toteuttamalla tarjousvertailun pelkkiä tarjoushintoja vertailemalla.

---

tarjoajien henkilöstöä, referenssejä ja taloudellista tilaa koskevia, yksilöimättömiä seikkoja tarjousten vertailuperusteena vaan niiden olisi kuulunut olla tarjoajien soveltuvuusvaatimuksia.

<sup>748</sup> Bovis 2006: 140-141. Ks. myös Pedersen 2011: 94-95 ja Halonen 2019: 18-19.

<sup>749</sup> Vrt. Kontio ym. 2017: 158.

<sup>750</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.2.1.

<sup>751</sup> Suurtuotannon skaalaedut laskevat usein yksikkökustannuksia tuotannon laajetessa. Suurilla yrityksillä voi siten olla kustannusetuun liittyvä kilpailuetu pk-sektoriin nähden. (Pohjola 2014: 79-85, 87-88. Ks. myös Trybus 2014: 259-260, Niels ym. 2016: 97-98 ja Di Mauro ym. 2020: 379-380.)

<sup>752</sup> HE 108/2016 vp: 200-203, Liuksiala & Stoor 2014: 32 ja Pekkala & Pohjonen 2010: 454.

<sup>753</sup> Ks. myös tutkimuksen luku 6.2.

<sup>754</sup> Ks. Bordalo Faustino 2014: 130.

## 6.2 Työnjohdon soveltuvuus

### 6.2.1 Pätevyys ja referenssit

Talonrakennusalalla tarjoajan soveltuvuutta<sup>755</sup> hankintaan voidaan arvioida hankintalain 86.2 §:n mukaisesti tarjoajan hankintaan osoittaman henkilöstön ammattitaidon, kokemuksen ja luotettavuuden avulla, koska tarjoajan hankkeeseen osoittama henkilöstö eli työnjohto vaikuttaa suoraan työmaan sujuvuuteen, tehokkuuteen ja onnistumiseen.<sup>756</sup> Työnjohdon kyky vaikuttaa työmaan laatuun, sujuvuuteen ja kustannuksiin perustuu tämän pätevyyden ja kokemuksen lisäksi rakennusalalle tyypillisiin luottamuksellisiin suhteisiin urakan eri osapuolten välillä sekä työnjohdon intressiin tehdä hyvää jälkeä<sup>757</sup>. Mikäli tarjoajalla ei ole osoittaa hankkeeseen hankintayksikön vaatimusten mukaista työnjohtajaa, joutuu tarjoaja hankintalain 83 §:n mukaisesti poissuljetuksi tarjouskilpailusta jo osallistumishakemusvaiheessa tai viimeistään tarjousten ja tarjoajien kelpoisuutta tarkasteltaessa.

#### *Työnjohdon pätevyys*

Hankintayksikön harkintavaltaa työnjohdon soveltuvuusvaatimusten osalta rajoittavat maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) säädökset työnjohdon kelpoisuudesta. MRL 119.2 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennushankkeen suunnittelijat, työnjohtajat ja muut toimijat täyttävät hankkeen kelpoisuusvaatimukset ja että heillä on tehtävien vaativuuteen nähden riittävä asiantuntemus ja ammattitaito.

---

<sup>755</sup> Tarjoajalle asetettujen vaatimusten tarkoituksena on varmistaa urakoitsijan henkilöstön riittävä osaaminen ja pätevyys, jotta hankinta valmistuisi ajallaan ja olisi hankintayksikön edellyttämällä tasolla hankinnan laadulliset vaatimukset täyttävä (ks. tutkimuksen luku 6.1).

<sup>756</sup> HE 108/2016 vp: 192-193. Vrt. myös Hemmon (2006: 608-609) mukaan puutteellinen asiantuntemus tai ammattitaito voi johtaa sopimuskonflikteihin. Vastaavan työnjohtajan kokemuksen avulla esimerkiksi rakentamisen laatua heikentävät kosteusvauriot ja rakenteelliset virheet voidaan pyrkiä minimoimaan (ks. Aho & Sihvonen 2004: 31, 35, 40-41 ja Niemelä 2014: 20). Samankaltaista arviointia on käytetty rakennusalalla jo 1960-luvulla, jolloin tarjoajan luotettavuus tulkittiin sanansa pitämiseksi, sopimuksen kunnolliseksi täyttämiseksi sekä vähäiseksi riiteleväisyydeksi. Ammattitaitoisuus tulkittiin yleiseksi rakennusalan taidoksi suorittaa kyseinen rakennustyö eli urakoitsijalla täytyi olla tietty määrällinen ja laadullinen kapasiteetti käytössään. (Erma 1966: 138-139.)

<sup>757</sup> Ollus & Pekkarinen 2020: 94-95.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 122 ja 122c §:n mukaan vastaavalla työnjohtajalla on oltava rakennuttajan tarjouspyyntöasiakirjoissa vaatima koulutus ja kokemus, sillä hänen vastuullaan on rakennustyön laatu ja sen valvonta sekä rakennustyön rakennusluvan, lain ja hyvän rakennustavan mukainen, turvallinen toteutus<sup>758</sup>. Vastaavan työnjohtajan tehtävä on myös yhteyden luominen työmaan ja rakennusvalvonnan välille<sup>759</sup>.

MRL 122 c §:ssä säädetään työnjohtajan kelpoisuusvaatimuksesta MRL 122 b §:n mukaisten kolmen vaativuusluokan<sup>760</sup> perusteella. Nämä vaativuusluokat ovat vaativa<sup>761</sup>, tavanomainen ja vähäinen työnjohtotehtävä. Ympäristöministeriön ohjeessa rakentamisen työnjohtotehtävien vaativuusluokista ja työnjohtajien kelpoisuudesta (YM4/601/2015) on ohjeistettu, minkälaisissa urakoissa kutakin MRL 122 b ja 122 c §:n mukaista vaativuusluokkaa tulee soveltaa<sup>762</sup>.

Vaativassa työnjohtotehtävässä työnjohtajan kelpoisuusvaatimuksena on MRL 122 c §:n 1 kohdan mukaan *kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu korkeakoulututkinto, aiempi ammatillisen korkea-asteen tutkinto tai sitä vastaava tutkinto taikka aiempi tekniikan tai sitä vastaava tutkinto; lisäksi hänellä tulee rakennuskohteen laatu ja tehtävän vaativuus huomioon ottaen olla riittävä kokemus ja perehtyneisyys kyseisen alan työnjohtotehtävissä.*

Tavanomaisissa työnjohtotehtävissä työnjohtajalta vaaditaan MRL 122 c §:n 2 kohdan mukaan *kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu ammattikorkeakoulututkinto tai aiempi*

---

<sup>758</sup> Ks. myös RT10-11222: 4-5.

<sup>759</sup> Talo 2000 -nimikkeistö: 66.

<sup>760</sup> Työnjohtotehtävän vaativuusluokka määritellään esimerkiksi kohteen käyttötarkoituksen, koon, rakennussuojelun, rakennusfysikaalisten ja terveydellisten ominaisuuksien, kuormitusten, kantavien rakenteiden vaativuuden, rakennuspaikasta aiheutuvien vaatimusten, rakentamisolosuhteiden sekä työnsuoritusmenetelmien perusteella (HE 14/2013 vp: 30-31).

<sup>761</sup> MRL 122 c.2 §:ssä on huomioitu myös poikkeuksellisen vaativat työnjohtotehtävät seuraavasti: *Poikkeuksellisen vaativassa työnjohtotehtävässä työnjohtajan kelpoisuusvaatimuksena on kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu korkeakoulututkinto tai aiempi sitä vastaava tutkinto sekä lisäksi riittävä kokemus ja hyvä perehtyneisyys kyseisen alan vaativista työnjohtotehtävistä.*

<sup>762</sup> Ympäristöministeriön ohje ei kuitenkaan ole velvoittava, vaan se on annettu maankäyttö- ja rakennuslain yhtenäisen soveltamisen tueksi (YM4/601/2015: 2).

*ammattillisen korkea-asteen tutkinto tai sitä vastaava tutkinto taikka aiempi teknikon tai sitä vastaava tutkinto taikka muuten osoitetut vastaavat tiedot; lisäksi hänellä tulee rakennuskohteen laatu ja tehtävän vaativuus huomioon ottaen olla riittävä kokemus rakennusalalla.*

Vähäisissä työnjohtotehtävissä voi toimia MRL 122 c §:n 3 kohdan mukaan henkilö, jolla ei ole vaativassa tai tavanomaisessa työnjohtotehtävässä vaadittua tutkintoa, mutta jolla muutoin on tarvittavat edellytykset tehtävän suorittamiseen.<sup>763</sup>

MRL 122 c §:n mukaisesti hankintayksikkö voi vaatia tarjoajan työnjohdolta tiettyä koulutusta, tietyn pituista työuraa ja tietynlaista kerrytettyä työkokemusta, mitkä tarjoajan tulee osoittaa hankintalain 88.7 §:n mukaan. Yleensä työnjohdolta vaaditaan vähintään rakennusinsinöörin tai -mestarin amk-tutkintoa. Hankintayksiköllä on oikeus pyytää tarjoajaa osoittamaan vaadittu pätevyys esimerkiksi tutkintotodistusjäljennöksen tai muun selvityksen avulla<sup>764</sup>. Ratkaisun *KHO 19.3.2014 taltio 849* mukaan tarjoajan työnjohdon ammatillinen pätevyys tulee kuitenkin olla mahdollista osoittaa myös muulla vastaavanlaisella selvityksellä kuin hankintayksikön vaatimalla todistuksella<sup>765</sup>.

#### *Työnjohdon referenssit*

Hankintalain 86.1 §:n mukaan hankintayksikkö voi vaatia, että työnjohdon riittävä kokemus osoitetaan viittaamalla aiemmin toteutettuihin sopimuksiin. Työnjohdolta voidaan siten tietyn koulutuksen lisäksi vaatia ajallisesti tietyn pituista kokemusta työnjohtajana tai vastaavana työnjohtajana toimimisesta. Kokemusta tarkasteltaessa huomioidaan niin yksityisissä ja julkisissa hankinnoissa kuin gryn- dauskohteissakin kertynyt kokemus. Työnjohdon kokemusvaatimus tulee suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suhteuttaa tarjottavan urakan arvioituun urakkasummaan tai kokoon:

---

<sup>763</sup> HE 147/2013 vp: 9, 31.

<sup>764</sup> HE 108/2016 vp: 371.

<sup>765</sup> Ratkaisussa KHO 19.3.2014 taltio 849 hankintayksikkö oli vaatinut tarjoajien työnjohtajilta asbestipurkajan pätevyyskorttia ammatillisen pätevyyden osoittamiseksi ja oli sulkenut tarjouskilpailusta tarjoajat, joiden työnjohdolla ei kyseistä pätevyyskorttia ollut. KHO katsoi, että tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun mukaisesti tarjoajan työnjohdon pätevyys tuli olla mahdollista osoittaa myös muulla vastaavanlaisella selvityksellä ja että hankintayksikkö oli toiminut virheellisesti sulkiessaan tarjoajan tarjouskilpailusta. Ks. myös MAO 508/12. Vrt. myös tutkimuksen luku 7.2.1 sekä asia C-59/00 Vestergaard, kohdat 24, 26.



Esimerkiksi uuden koulurakennuksen kolmen miljoonan euron arvoisessa rakennusurakassa voidaan edellyttää vastaavalta työnjohtajalta viiden vuoden kokemusta mistä tahansa vastaavana työnjohtajana työskentelystä. Yli kymmenen miljoonan euron arvoisen kohteen rakennusurakassa vastaavalta työnjohtajalta saatetaan edellyttää vaaditun viiden kokemuksvuoden kertyneen nimenomaan vastaavanlaisista yli kymmenen miljoonan euron arvoisista kohteista. Jälkimmäisessä tapauksessa kokemuksvuosille on asetettu referenssejä koskeva lisävaatimus.<sup>766</sup>

Hankinnan laadukkuuden tavoittelemiseksi vastaavan työnjohtajan referensseille voidaan siten asettaa spesifejä lisävaatimuksia esimerkiksi talonrakennuskategorian tai kohteiden kokoluokan mukaan eli referenssien voidaan vaatia kertyneen esimerkiksi vastaavanlaisesta sairaalarakentamisesta, asuinkerrostalojen rakentamisesta tai tietyn kokoluokan kohteista. Kokoluokkaa voidaan mitata esimerkiksi vastaavanlaisten referenssin urakkasumman tai kerrosalan perusteella. Kokemusvaatimuksia voidaan MRL 122 c §:n mukaisesti asettaa myös muulle hankintaan osallistuvalla työnhodolle.<sup>767</sup>

Työnjohdon spesifejä referenssejä koskevien *vastaavuuksien* arviointi kuuluu harkintayksikön harkintavaltaan, mikäli se ei ole tarjouspyyntöasiakirjoissa tarkemmin yksilöinyt<sup>768</sup> kuinka vastaavanlaiset referenssivaatimukset mitataan<sup>769</sup>. Vastaavanlaisia referenssivaatimuksia voi tarkastella esimerkiksi kohteen urakkasumman, koon tai teknisten seikkojen avulla. Vastaavanlaisten referenssivaatimusten yksilöimättömyys jättää hankintayksikölle siten harkintavaltaa tarjoajien

<sup>766</sup> Vrt. HE 108/2016 vp: 371 ja KKV Dnro 660/14.00.10/2017: 8-9, 104-105. Ks. myös tutkimuksen luku 6.1.

<sup>767</sup> Eri vaativuusluokkien työnjohtotehtävät on määritelty suuntaa antavasti ympäristöministeriön ohjeessa (YM4/601/2015) MRL 122 b-c §:n yhtenäisen soveltamisen tueksi. Ks. esimerkiksi Nokian Kirjasto ja Kulttuuritalo -hankinta, missä vaadittiin vastaavalta työnjohtajalta kokemusta talonrakennusalan vastaavan työnjohtajan tehtävistä vähintään 15 vuotta, 1. apumestarilta työnjohtokokemusta vähintään 10 vuotta ja muilta työnjohtajilla kokemusta vähintään 4 vuotta työnjohtotehtävistä (Nokian kaupungin Kirjasto ja Kulttuuritalo/ Nokian kaupunki tarjouspyyntöasiakirjat) sekä Vuoreksen koulukeskus -hankinta, missä vaadittiin vastaavalta työnjohtajalta ja työpäälliköltä vähintään viisi vuotta työkokemusta vastaavan laatuisen ja kokoisen hankkeen johtamisesta (Vuoreksen koulukeskuksen laajennus, Vuorestalo 2 vaihe/ Tampereen kaupunki tarjouspyyntöasiakirjat).

<sup>768</sup> Hankintayksikkö voi esimerkiksi yksilöidä referenssien urakkasummia tai neliömääriä koskevat vähimmäisvaatimukset.

<sup>769</sup> Esimerkiksi MAO 833/17, MAO 380/17, MAO 634/15 ja MAO 476/17. Vrt. Arrowsmithin (2014: 691-692) mukaan soveltuvuusvaatimusten painotuksia ei tarvitse etukäteen paljastaa.

soveltavuuden arvioinnissa, kunhan arviointi on hankintalain 3 §:n mukaisesti syrjimätöntä, ennakoitavaa ja selkeää<sup>770</sup>.

Ammattimaisesti toimivien tarjoajien tulee ratkaisun *MAO 192/15* mukaan ymmärtää, minkä seikkojen perusteella hankintayksikkö referenssien vastaavuutta arvioi, vaikka vastaavuuden arviointia ei tarjouspyyntöasiakirjoissa olisi tarkemmin yksilöity. Tämä voi vaikuttaa sellaisten tarjoajien tarjousinnokkuuteen, jotka ovat epävarmoja omien referenssiensä vastaavuuden riittävydestä. Tällaisissa tilanteissa muutoin potentiaalinen tarjoaja saattaa jättää kokonaan osallistumatta kyseiseen tarjouskilpailuun ja kohdentaa tarjousresurssit sellaiseen kilpailuun, missä vastaavuusvaatimukset on yksilöity. Erilaisista tuotantovolyyymeista<sup>771</sup> johtuen tämä ongelma voi realisoitua useammin keskisuurilla kuin suurilla toimijoilla. Referenssivaatimusten yksilöinti voi siten helpottaa tarjoajien harkintaa niiden päättäessä tarjouskilpailuihin osallistumisestaan.

Toisaalta vastaavuuden yksilöinti estää hankintalain 83 §:n mukaisesti hankintayksikköä käyttämästä harkintavaltaa vaatimuksia tulkitessaan, minkä vuoksi se voi joutua hylkäämään muutoin potentiaalisen tarjoajan, jonka referenssin vastaavuus jää ennakkoon ilmoitetun vaatimuksen alle. Keskisuurten toimijoiden referenssit voivat niiden pienemmän tuotantovolyymin vuoksi olla useammin vastaavuuden rajoilla, minkä vuoksi vastaavuuden yksilöinti voi myös useammin rajata keskisuurten toimijoiden tarjouskilpailuun osallistumismahdollisuuksia. Vastaavuutta koskevien vaatimusten yksilöinti voi siten vähentää keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin.

Työnjohdon referenssejä koskevilla vaatimuksilla saattaa olla lisäksi ajallisia rajoituksia eli niiden on tullut kertyä esimerkiksi viimeisen viiden, seitsemän tai kymmenen vuoden aikana<sup>772</sup>. Ajallisten rajoitusten avulla hankintayksikkö voi pyrkiä varmistamaan työnjohtajan ajantasaisen osaamisen ja siten maksimoimaan hankinnan laatua<sup>773</sup>.

---

<sup>770</sup> Määttä & Voutilainen 2017: 136.

<sup>771</sup> Suuret toimijat voivat kerryttää suuremman tuotantovolyymin ansiosta enemmän referenssejä.

<sup>772</sup> Vrt. hankintalain 88.7 §:n ja liite D:n mukainen tarjoajan referenssivaatimus, minkä mukaan referenssien tulee olla kertynyt enintään viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana, ellei hankintayksikkö riittävän kilpailun varmistamiseksi katso, että huomioon tulisi ottaa myös tätä vanhemmat urakkakohteet (HE 108/2016 vp: 371. Ks. myös KKV Dnro 660/14.00.10/2017: 8-9, 104-105 ja tutkimuksen luku 6.1).

<sup>773</sup> KKV Dnro 660/14.00.10/2017: 104-105.

*Referenssivaatimusten vaikutukset*

Viime vuosina hankintayksikön tarjoajan työnjohdolle asettamat pätevyys- ja referenssivaatimukset ovat tiukentuneet ja muuttuneet spesifimmiksi varsinkin suuremmissa ja monimutkaisemmissa talonrakennushankinnoissa<sup>774</sup>. Perusteluina korkeille soveltuvuusvaatimuksille on käytetty esimerkiksi hankintayksikön omaa runsasta rakennuttamiskokemusta sekä hankintaan sisältyviä tarkkuutta ja hyvää organisointi- ja aikataulutuskkyä vaativia työvaiheita<sup>775</sup>.

Työnjohdolta vaadittu ajallisesti tietyn pituinen ja laatuinen kokemus työnjohtajana tai vastaavana työnjohtajana toimimisesta voi vaikuttaa työnjohtajien mahdollisuuksiin toimia tehtävässään julkisissa hankinnoissa. Mikäli useampi hankintayksikkö määrittelee hankkeen laatua maksimoidakseen vastaavan työnjohtajan kokemusvaatimuksen samalla tavoin<sup>776</sup>, voi kokemattoman työnjohtajan mahdollisuus kerryttää vaadittua kokemusta vaikeutua. Tämän vuoksi samat työnjohtajat saattavat toimia jatkuvasti vastaavina työnjohtajina ja uusien työnjohtajien pääsy vastaavan työnjohtajan tehtäviin voi hankaloitua<sup>777</sup>.

Talonrakennusalalla on krooninen osaaajapula, mikä johtuu esimerkiksi yleisestä tuotantovolyymin korkeasta tasosta, koulutusmääräsuunnittelun epäonnistumisesta sekä 1990-luvun lamassa alalta poistuneista osaaajista<sup>778</sup>. Myös konsulttitoiminnan kasvaminen on vähentänyt työnjohtajina toimivien osaaajien määrää näiden siirtyessä työmaatehtävistä asiantuntijaroleihin<sup>779</sup>. Lisäksi headhuntauus ja

---

<sup>774</sup> HE 108/2016 vp: 371, KKV Dnro 660/14.00.10/2017 kohdat 349-355 ja MRL 122 c.2 §:n määräykset poikkeuksellisen vaativasta työnjohtotehtävästä.

<sup>775</sup> Dnro KKV/451/14.00.60/2018. Vaatimusten tiukentumisen taustalla saattavat vaikuttaa myös hankinnoissa käytettävät konsultit, sillä nämä saattavat nostaa vaatimuksia pyrkinessään hankinnan laadun maksimointiin (ks. Salminen & Viinamäki 2017: 46-47 ja Kuusela & Ylönen 2013: 12-16, 150).

<sup>776</sup> Ks. KKV Dnro 660/14.00.10/2017 kohta 350, jonka mukaan tilaajat kiinnittävät yhä enemmän huomiota rakentamisen laatuun, minkä vuoksi pätevyys- ja referenssivaatimuksia tiukennetaan. KKV:n (Päätös nro 660/14.00.10/2017 kohta 356) mukaan tilaajan asettamat vähimmäisvaatimukset eivät merkittävästi muutu rakentamisen kokoluokan mukaan.

<sup>777</sup> Samat kokeneet vastaavat työnjohtajat voivat siten kerryttää vastaavan työnjohtajan kokemusta yhä uusista hankkeista ja kokemattomat työnjohtajat saattavat jäädä kohde toisensa jälkeen ilman tarvittavan kokemuksen kertymistä.

<sup>778</sup> Salminen J. 2017: 129.

<sup>779</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.3.2.

työntekijöiden ostaminen kilpailijoilta on yleistynyt. Näiden seurauksena työnjohdon palkat ovat nousseet.<sup>780</sup>

Rakentamisen viimeaikainen palkkojen nousu on havaittavissa EK:n palkkatilastoista, joiden mukaan esimerkiksi tulospalkkioita saaneiden osuus rakennusalan toimihenkilöistä on kasvanut: Rakentamisen toimihenkilöiden tulospalkkioiden saaneiden osuus on vuonna 2020 38,4%, kun vuonna 2019 osuus oli 29,2%. Vuoden 2015 palkkatilastossa vastaava osuus oli 28,7% ja vuonna 2010 10,6%.<sup>781</sup>

Työnjohdolle asetetut spesifit soveltuvuusvaatimukset saattavat ohjata talonrakennusliikkeet kilpailemaan henkilöstömarkkinoilla entistä voimakkaammin samoista työnjohtajista, mikä voi edelleen kiihdyttää rakennusalan palkkojen nousua. Kiihtynyt palkkojen nousu ja tulospalkkion soveltaminen talonrakennushankkeissa voivat vaikuttaa talonrakentamisen kustannuksiin. Talonrakentamisen kohonneet palkkakustannukset voivat edelleen nostaa tarjoushintoja ja siirtyä julkisten hankintojen tarjouskilpailujen myötä lopulta julkisen sektorin maksettaviksi.<sup>782</sup>

Julkisten talonrakennushankintojen tarjoajan työnjohdolle asetetut soveltuvuusvaatimukset saattavat tulevaisuudessa edelleen nousta rakentamisen laadun taivottelun myötä<sup>783</sup>. Työnjohtajan kokemuksen suora yhteys työmaan laatuun ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, koska kokemuksen lisäksi työmaan laatuun, sujuvuuteen ja kustannuksiin voivat vaikuttaa työnjohdon intressit tehdä hyvää jälkeä sekä hyvät luottamukselliset suhteet eri osapuolien välillä. Kokemuksen myötä olemassa olevat luottamukselliset suhteet voivat syventyä ja uusia suhteita voi muodostua. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita työmaan laadun, kustannusten ja sujuvuuden tehostumista, sillä *Ollus & Pekkarisen* mukaan rakennusalalla

---

<sup>780</sup> Kauppalehti 5.9.2017 ja Rakennuslehti 4.6.2018. Vrt. Pohjola 2014: 30, 99.

<sup>781</sup> EK:n palkkatilasto 2020: 7, EK:n palkkatilasto 2015: 8 ja EK:n palkkatilasto 2011: 8.

<sup>782</sup> Vrt. Pohjola 2014: 30 ja Erma 1966: 132. Ks. myös esimerkiksi allianssimalli, jossa osapuolille korvataan kaikki hankkeesta aiheutuneet kustannukset (Dirik & Miller Rankin 2010: 124-125 ja Edwards ym. 2011: 22). Vrt. rakennuskustannusten nousu 1980-luvulla (Kalima ym. 2007: 9. Vrt. Anechiarico & Jacobs 1995: 277 ja Caranta 2012: 25-26).

<sup>783</sup> Ks. KKV Dnro 660/14.00.10/2017 kohta 350. Vastaavan työnjohtajan kokemuksen avulla voidaan pyrkiä minimoimaan esimerkiksi rakentamiseen liittyviä kosteusvaurioita ja rakenteellisia virheitä (Aho & Sihvonen 2004: 31, 35, 40-41 ja Niemelä 2014: 20).

hyvät luottamukselliset suhteet altistavat korruptiolle tai oman edun tavoittelulle.<sup>784</sup>

Runsaasti kokemusta omaavan työnjohdon osalta riski hankkeen laatua ja kustannustehokkuutta mahdollisesti heikentävään epäasialliseen toimintaan voi kertyneiden ja syventyneiden luottamuksellisten suhteiden vuoksi olla korkeampi kuin vähemmän työkokemusta omaavilla työnjohtajilla. Korkeista soveltuvuusvaatimuksista mahdollisesti seuraava vastaavana työnjohtajana toimimisen keskittyminen samoille työnjohtajille voi edelleen vahvistaa tätä riskiä<sup>785</sup>. Tämän riskin seurauksena hankintalain 2.1 §:n mukainen julkisten varojen tehokas käyttäminen saattaa heikentyä. Työnjohdolta vaadittu runsas kokemus ei siten välttämättä edistä hankinnan laadukasta ja kustannustehokasta toteutusta, mikä myös hankintayksikön on keskeistä tiedostaa työnjohdon soveltuvuusvaatimuksia asettaessaan.

Työnjohdon kokemusvuosien määrän ja rakentamisen laadun yhteyden osalta tunnistetaan tarve jatkotutkimukselle.

### *Pääurakointiherkkyys*

Suurempien resurssiensa ansiosta suuryrityksillä voi lähtökohtaisesti olla keskisuuria yrityksiä paremmat mahdollisuudet pärjätä palkkakilpailussa valtakunnallisesti, minkä seurauksena kokenut henkilöstö saattaa keskittyä määrävissä asemassa oleville toimijoille<sup>786</sup>.

Lisäksi työnjohtajien vastaavana toimimiskokemusta voi - viranomaismääräysten salliessa<sup>787</sup> - julkisten hankintojen lisäksi kerryttää yksityisen sektorin hankkeissa sekä gryndauskohteissa. Suurilla talonrakennusliikkeillä voi mahdollisesti suurempien tuotantovolyymiensa ja resurssiensa ansiosta olla gryndauskohteita ja yksityisiä hankkeita keskisuuria toimijoita enemmän<sup>788</sup>, minkä vuoksi ne saattavat

<sup>784</sup> Ollus & Pekkarinen 2020: 94-95.

<sup>785</sup> Vrt. Oinonen 2016: 60-61, Niels ym. 2016: 161-162 ja Aalto-Setälä ym. 2016: 72-75.

<sup>786</sup> Työnjohdon referenssien spesifi ja ajallinen rajausta voi hankaloittaa keskisuurten talonrakennusliikkeiden mahdollisuuksia osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, koska keskisuuret yritykset eivät välttämättä urakoi vaaditun kaltaisia referenssikohteita yhtä usein kuin suuret toimijat. Tämän vuoksi keskisuurten yritysten henkilöstön referenssiluettelot saattavat vanhentua, minkä seurauksena niiden tarjouskilpailuun osallistumismahdollisuus voi estyä. Ks. tutkimuksen luku 6.1.

<sup>787</sup> Ks. MRL 119.2 ja 122 §.

<sup>788</sup> Vrt. Trybus 2014: 259-260 ja Junka 1988: 70, 116. Ks. tutkimuksen luku 4.1.

kerryttää työnjohtajilleen näiltä vaadittua kokemusta keskisuuria talonrakennusliikkeitä tehokkaammin<sup>789</sup>.

Nämä seikat voivat heikentää keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia täyttää julkisissa talonrakennushankinnoissa työnjohtajille asetettuja korkeita ja spesifejä soveltuvuusvaatimuksia, minkä seurauksena keskisuurten toimijoiden mahdollisuudet toimia julkisten talonrakennushankintojen pääurakoitsijoina saattavat heikentyä<sup>790</sup>. Julkisissa talonrakennushankinnoissa vastaavalle työnjohdolle asetetut kokemusvaatimukset vaikuttavat siten keskisuurten toimijoiden pääurakointiherkkyyteen.

### *Työnjohdon soveltuvuusvaatimusten porrastaminen*

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan työnjohdolle asetetut soveltuvuusvaatimukset eivät merkittävästi muutu rakentamisen kokoluokan muuttuessa<sup>791</sup>. Tämän vuoksi uuden työnjohtajan voi olla vaikeaa päästä etenemään vastaavan työnjohtajan tehtäviin.

Toimintasuosituksena tähän esitetään, että uuden työnjohtajan etenemisen mahdollistamiseksi vastaavalle työnjohdolle asetettavia soveltuvuusvaatimuksia kohtuullistettaisiin<sup>792</sup> porrastamalla ne hankintakohteen koon ja vaativuuden mukaan. Porrastamisen tarkoitus ei olisi rajoittaa hankintayksikön harkintavaltaa<sup>793</sup> soveltuvuusvaatimusten osalta vaan kohtuullistaa sen käyttöä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

---

<sup>789</sup> Vrt. Arrowsmith 2014: 690-691.

<sup>790</sup> Ks. KKV Dnro 660/14.00.10/2017: 104-105 sekä Jääskeläinen & Tukiainen 2019: 31. Vrt. myös Arrowsmith (2014: 688, 691, 1193), jonka mukaan tarjoajalle asetettuja korkeita soveltuvuusvaatimuksia voidaan joissain tapauksissa pitää suuryrityksiä suosivina ja siten hankintadirektiivin pk-sektorin huomioonottamistavoitteen sekä suhteellisuusperiaatteen vastaisina. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 324 ja Trybus 2018: 315.

<sup>791</sup> Ks. KKV Dnro 660/14.00.10/2017 kohdat 350, 356.

<sup>792</sup> Vrt. hankintalain 85.2 §:n mukaan ehdokailta ja tarjoajilta vaadittava vuotuinen vähimmäisliikevaihto saa olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoidun arvon suuruinen, ellei tätä korkeammalle vaatimukselle ole tarjouspyynnössä tai hankintapäätöksessä mainittua, perusteltua syytä.

<sup>793</sup> Hankintayksiköllä on laaja harkintavalta hankinnan kohteen, sen tarkoituksenmukaisuuden sekä laatu- ja laatuvaatimusten osalta (HaVL 44/2016 vp: 6. Vrt. tavarahan- kintoja koskevassa ratkaisussa MAO 836/17 hankintayksikön päätös kumottiin soveltuvuusvaatimusten kohtuuttomuuden vuoksi).

Porrastaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi hankinnan kokoon, urakkasummaan tai tilavuuteen perustuvalla taulukolla, jonka perusteella tiettyä kokoa pienempien hankintojen vastaaviksi työnjohtajiksi kelpaisivat vähemmän kokemusta omaavat työnjohtajat. Taulukossa kokemusvaatimukset nousisivat portaittain 0-5 kokemusvuoden välillä hankinnan koon mukaisesti.

Esimerkiksi alle viiden miljoonan euron arvoisissa, tavanomaisissa julkisissa talonrakennushankinnoissa vastaavalta työnjohtajalta voitaisiin edellyttää ainoastaan kolmea, työmaan työnjohtotehtävistä<sup>794</sup> kertynyttä kokemusvuotta.

Suuremmissa ja monimutkaisemmissa hankinnoissa vastaavalta työnjohtajalta voitaisiin työmaan vaikeustason kasvun vuoksi vaatia nollasta viiteen vuoteen aiempaa kokemusta vastaavana työnjohtajana toimimisesta.

Taulukon mukaisista kokemusvaatimuksista voitaisiin poiketa, mikäli poikkeamiselle olisi selkeästi ja konkreettisesti perusteltavissa oleva syy, kuten vaikea rakennuspaikka tai -tekniikka.

Soveltuvuusvaatimusten porrastamisella uudet työnjohtajat pääsisivät työmaan työnjohtotehtävissä toimimisen jälkeen toimimaan vastaavina työnjohtajina ensin pienemmissä hankinnoissa ja niissä kerryttämänsä kokemuksen jälkeen suuremmissa ja monimutkaisemmissa hankinnoissa. Tämä lisäisi soveltuvuusvaatimukset täyttävien vastaavien työnjohtajien määrää talonrakennusalalla, mikä voisi edelleen lisätä potentiaalisten tarjoajien määrää. Soveltuvuusvaatimusten porrastaminen voisi siten parantaa keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia antaa julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa vastapainoa markkinoilla määräävässä asemassa oleville toimijoille.

Porrastaminen voisi myös onnistuessaan vähentää vastaavana työnjohtajana toimimisen keskittymistä, mikä voisi edelleen vähentää tästä keskittymisestä mahdollisesti johtuvaa kustannustehotonta ja laatua heikentävää toimintaa työmailla. Vastaavan työnjohtajakannan laajentuminen voisi myös tasata talonrakennusalan palkkojen nousua, mikä edelleen voisi näkyä julkisten talonrakennushankintojen hinnoissa.

---

<sup>794</sup> Tällöin ei siis vaadittaisi vastaavana työnjohtajana toimimiskokemusta.

## 6.2.2 Työnjohdon vaihdostilanteet

Ratkaisun *C-223/16 Casertana Costruzioni Srl*<sup>795</sup> mukaan tarjoajan on osoitettava, että sillä on *käytettävissään* hankintasopimuksen toteuttamiseen tarvittavat voimavarat<sup>796</sup>. Soveltuvuusvaatimusten täyttymisen osoittamiseksi tarjoajan on yleensä nimettävä hankinnan toteutuksessa käytettävä työnjohto jo tarjousvaiheessa.

Ratkaisun *KHO 13.12.2016 taltio 5273* mukaan on riittävää, että tarjoaja *sitoutuu hankkimaan* tarjouspyynnössä edellytetty resurssit sopimusta toteutettaessa. Tarjoajalla ei siten välttämättä edellytetä olevan käytettävissään hankinnan kannalta tarpeellisia resursseja tarjouksentekohetkellä<sup>797</sup>. Tämän perusteella tarjoajan voi olla mahdollista nimetä tarjousvaiheessa myös sellainen työnjohtaja, joka ei ole tarjouksentekohetkellä palvelusuhteessa tarjoajaan. Tarjouskilpailun voittaessaan tarjoajan on kuitenkin hankittava nimeämänsä, soveltuvuusvaatimukset täyttävä työnjohtaja palvelukseensa tai nimettävä tämän tilalle toinen, tarjouspyyntöasiakirjojen mukaiset soveltuvuusvaatimukset täyttävä työnjohtaja.<sup>798</sup>

Työnjohdon on hankintalain 83, 88.1-88.3 §:n mukaan täytettävä hankintayksikön asettamat pätevyysvaatimukset koko hankinnan ajan, joten työnjohdossa mahdollisesti tapahtuvissa vaihdoksissa tulee huomioida, ettei työnjohdon pätevyystaso heikkene vaaditusta<sup>799</sup>. Mikäli hankinnan toteutuksessa ei käytetä

<sup>795</sup> Asia C-223/16 Casertana Costruzioni Srl, kohta 29.

<sup>796</sup> Ks. myös asia C-94/12 Swm Costruzioni, kohta 29.

<sup>797</sup> Ks. myös MAO 367/16 sekä Kontio ym. 2017: 212. Kontio ym. (2017: 212) toteaa pääsäännöstä voitavan poiketa, mikäli hankinta edellyttää perustellusti tavanomaista suurempaa toimitusvarmuutta.

<sup>798</sup> Ks. myös KHO 2021:71 ja KHO 2019:162. Talonrakennusalalla on tyypillistä, että rakennuskohteen työnjohtajat ovat pääurakoitsijan palveluksessa (KKV Päätos nro 660/14.00.10/2017 kohta 13 ja Kangasperko 2007: 581. Ks. myös Rakennuslehti 1.10.2017). Hankintayksiköllä on hankintalain 77 §:n mukaan oikeus vaatia urakoitsijaa tekemään tietyt kriittiset työt itse, joten hankintayksikkö voi hankintalain 77 §:n mukaisesti vaatia urakoitsijan työnjohdon olevan työsuhteessa urakoitsijaan. Mikäli hankintayksikkö ei vaadi työnjohdon olevan työsuhteessa urakoitsijaan, voi soveltuvuusvaatimukset täyttävä työnjohtaja toimia tehtävässään myös alihankintasuhdeessa urakoitsijaan. Ks. HE 108/2016 vp: 177-178. Ks. myös tutkimuksen luku 4.2.3.

<sup>799</sup> Treumer 2014/2: 289-290. Hankintayksikön tulee hankintalain 88.3 §:n mukaisesti tarvittaessa tarkistaa pätevyysvaatimusten täyttyminen myös urakan aikana. Mikäli hankintayksikkö ei esimerkiksi työnjohdon vaihdostilanteissa tarkista pätevyysvaatimusten täyttymistä, voi työnjohto vaihtua tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitetut soveltuvuusehdot täyttämättömäksi.



tarjousvaiheessa vaaditun tasoista työnjohtajaa, voi tarjoajien yhdenvertainen kohtelu vaarantua tai kyseeseen voi tulla jopa uuden hankintamenettelyn vaativa hankintalain 136 §:n mukainen olennainen sopimusmuutos<sup>800</sup>. Työnjohdon muuttamista vaadittua heikompi tasoisemmaksi voidaan pitää olennaisena sopimusmuutoksena, mikäli työnjohdolle on asetettu soveltuvuusvaatimuksia tai sitä on käytetty tarjousten vertailuperusteena.<sup>801</sup>

MRL 122 e.1 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen hyväksyy vastaavan työnjohtajan, joten vastaava työnjohtaja tulee hankkeen alkaessa<sup>802</sup> sekä mahdollisissa hankkeen aikaisissa vaihdostilanteissa aina hyväksyttävä rakennusvalvontaviranomaisella. Rakennusvalvontaviranomainen kuitenkin tekee hyväksynnän MRL 122 c §:n mukaisten kelpoisuusvaatimusten perusteella, joten vastuu työnjohdolle julkisissa hankinnoissa asetettujen soveltuvuusvaatimusten täyttymisen valvonnasta on hankintayksiköllä<sup>803</sup>.

### *Pääurakointiherkkyys*

Työnjohdolle asetettujen korkeiden ja spesifien soveltuvuusvaatimusten täyttäminen koko hankinnan ajan voi vaikuttaa toimijoiden mahdollisuuksiin osallistua

---

<sup>800</sup> Arrowsmith 2014: 754-755.

<sup>801</sup> Ks. tutkimuksen luku 7. Hankintasopimuksen muuttuessa olennaisesti ilman uutta hankintamenettelyä, hankintayksikkö voi hankintalain 137.1 §:n perusteella irtisanoa hankintasopimuksen tai kyseessä voidaan katsoa olevan laiton suorahankinta.

<sup>802</sup> Vastaavan työnjohtajan hyväksymistä on MRL 122 d §:n mukaan haettava ennen rakennustyön aloittamista.

<sup>803</sup> Hankinnan ulkopuolisen tahon voi olla hankala valvoa työnjohdon soveltuvuusvaatimusten täyttymistä: Hankintalain 138 §:n mukaan julkisiin hankintoihin sovelletaan julkisuuslakia (621/1999). Tästä huolimatta tietosuojalain (1050/2018) määräykset saattavat vaikuttaa ulkopuolisen tahon mahdollisuuteen selvittää hankinnassa käytettävän työnjohdon pätevyyttä. Tietosuojalain suhteesta henkilöstöä koskevien soveltuvuusvaatimusten täyttymiseen tunnistetaan tarve jatkotutkimukselle. Mikäli hankinnan ulkopuolinen taho on tietoinen, ettei työjohto täytä tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisia soveltuvuusvaatimuksia julkisessa talonrakennushankinnassa, voi tämä hallintolain (434/2003) 8 a luvun mukaisesti tehdä kantelun hallintolain 53 a §:n mukaisesta lainvastaisesta menettelystä toimintaa valvovalle viranomaiselle. Hankintalain 139 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) valvoo hankintalain noudattamista. KKV:n käytössä on toimenpidepyyntökanava, minkä avulla on tarkoitus valvoa hankintayksiköiden toimintaa sekä varmistaa julkisten hankintojen avoin, syrjimätön ja tehokas kilpailutus. Valvonta keskittyy lähinnä laitomiin suorahankintoihin. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2018.) Myös uusi Whistleblower-direktiivi saattaa tehostaa julkisten hankintojen toteutuksen valvontaa (ks. Whistleblower-direktiivi (2019/1937/EU) ja HE luonnos ilmoittajansuojelulaiksi 2016 2021 sekä tutkimuksen luku 7.3.3).

tarjouskilpailuihin. Tämä vaikutus voi korostua keskisuurilla toimijoilla niiden pienempien resurssien vuoksi:

Keskisuurella toimijalla voi olla vain yksi riittävästi spesifejä referenssejä omaava vastaava työnjohtaja<sup>804</sup>, jonka nimen yritys ilmoittaa julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa tarjouksiinsa. Mikäli kyseinen vastaava työnjohtaja on jo sidottu toiseen käynnissä olevaan hankintaan, ei keski-suuri toimija voi osallistua uuteen tarjouskilpailuun välttämättä ollenkaan.

Toisaalta voittaessaan yhtäaikaaisesti kaksi tarjouskilpailua saman spesifejä referenssejä omaavan vastaavan työnjohtajan nimellä, joutuu keski-suuri toimija hankkimaan toiseen kohteeseen uuden, soveltuvuusvaatimukset täyttävän vastaavan työnjohtajan. Mikäli vaatimukset täyttävää työnjohtajaa ei saada esimerkiksi talonrakennusalan tiukentuneen henkilöstökilpailun vuoksi hankittua, joutuu tarjoaja pahimmassa tapauksessa kokonaan luopumaan toisesta voittamastaan urakasta.<sup>805</sup> Tällöin tarjoaja voi joutua korvaamaan voittaneen tarjouksen ja toiseksi tulleen tarjouksen välisen erotuksen hankintayksikölle<sup>806, 807</sup>.

Vaaditun tasoisen työnjohtajan sitominen yhteen hankintaan koko toteutusvaiheen ajaksi voi siten vaikuttaa keskisuuren toimijan mahdollisuuksiin osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, vaikka se muutoin olisi näihin potentiaalinen tarjoaja. Työnjohdolle asetettujen korkeiden ja spesifien soveltuvuusvaatimusten täyttäminen koko hankinnan ajan voi siten vaikuttaa keskisuurten toimijoiden pääurakointiherkkyyteen.

---

<sup>804</sup> Ks. tutkimuksen luku 6.2.1.

<sup>805</sup> Ks. tutkimuksen luku 6.2.1.

<sup>806</sup> Oikeustoimilain (228/1929) ensimmäisen luvun mukaisesti annettu tarjous sitoo antajaansa. Ks. myös asia C-223/16 Casertana Costruzioni Srl, kohta 35. Mikäli tarjoaja vetäytyy tarjouksestaan perusteettomaan syyhyn vedoten tai kieltäytyy urakkasopimusvaiheessa toteuttamasta urakkaa, täytyy tarjoajan korvata vastapuolelle vetäytymisen seurauksena aiheutuvat kulut eli käytännössä esimerkiksi voittajatarjoajan ja toiseksi tulleen tarjoajan välinen hinnanero (Liuksiala & Stoor 2014: 93-94). Ks. myös Kontio ym. 2017: 213.

<sup>807</sup> Tarjoaja välttäisi ongelman osallistumalla vain yhteen tarjouskilpailuun kerrallaan. Yksittäisen tarjouskilpailun voittamisen todennäköisyys voi kuitenkin olla pieni, minkä vuoksi tarjoajan voi olla osallistuttava useampaan tarjouskilpailuun yhtä aikaa mahdollakseen toimintansa jatkumisen.

*Toimintasuositus*

Suhteellisuusperiaatteen mukaan tarjoajalle asetettujen soveltuvuusvaatimusten on oltava välttämättömiä ja oikeasuhteisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Soveltuvuusvaatimukset eivät siten saa aiheuttaa perusteettomia esteitä tarjoajien tasapuolisille tarjoamismahdollisuuksille julkisissa hankinnoissa. Lisäksi vaihtoehtoisista soveltuvuusvaatimuksista tulee valita halutun tavoitteen saavuttamiseksi keveimmät mahdolliset.<sup>808</sup>

Vastaavien työnjohtajien spesifien vaatimusten perusteena voivat olla rakennusurakan vaikeisiin rakennusvaiheisiin, kuten runkourakkaan, liittyvät syyt<sup>809</sup>. Vaikeiden rakennusvaiheiden jälkeisiin vaiheisiin, kuten sisäurakkaan, ei enää välttämättä liity sellaisia poikkeuksellisen vaikeita kohtia, joiden vuoksi vastaavalla työnjohtajalta olisi perusteltua edelleen vaatia spesifiä kokemusta. Spesifit soveltuvuusvaatimukset eivät siten välttämättä ole enää poikkeuksellisen vaikean rakennusvaiheen jälkeisessä vaiheessa välttämättömiä tai oikeassa suhteessa hankinnan vaiheeseen nähden. Suhteellisuusperiaate mahdollistaisi siten soveltuvuusvaatimusten keventäminen tässä hankinnan vaiheessa.

Vastaavan työnjohtajan soveltuvuusvaatimusten keventäminen rakennushankinnan poikkeuksellisen vaikean rakennusvaiheen jälkeen mahdollistaisi spesifin kokemuksen omaavan vastaavan työnjohtajan vaihtamisen vähemmän kokemusta omaavaan vastaavaan työnjohtajaan julkisen talonrakennushankinnan aikana. Tällainen vastaavan työnjohtajan vaihtamismahdollisuus mahdollistaisi muutoin potentiaalisten tarjoajien aktiivisemmän osallistumisen vastaavan työnjohtajan spesifejä kokemusvaatimuksia sisältäviin julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, mikä voisi parantaa myös keskisuurten talonrakennusliikkeiden mahdollisuuksia tarjota useampia julkisia talonrakennushankintoja. Tällainen vastaavan työnjohtajan vaihtamismahdollisuus lisäksi laajentaisi talonrakennusalan vastaavien työnjohtajien määrää ja kokemuksen kerryttämistä, mikä voisi osaltaan helpottaa talonrakennusalan henkilöstöongelmia ja kiihtyvää palkkakilpailua. Vastaavien työnjohtajien määrän kasvaminen myös vähentäisi vastaavana työnjohtajana toimimisen keskittymistä sekä siitä työmailla mahdollisesti aiheutuvia kustannus- ja laatuongelmia.<sup>810</sup>

---

<sup>808</sup> Ks. asia C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta, kohta 62. Ks. myös *Bovis* 2006: 306 ja *Falk* 2011: 66-67 sekä *Arrowsmith* 2014: 628-629, 1193 ja *Pedersen* 2011: 35.

<sup>809</sup> Vrt. Dnro KKV/451/14.00.60/2018.

<sup>810</sup> Ks. tutkimuksen luku 6.2.1.

Toisaalta vastaavan työnjohtajan vaihtaminen kesken työmaan saattaisi aiheuttaa työmaan yhteensopivuuteen ja sujuvuuteen liittyviä ongelmia tilanteissa, joissa uusi vastaava työnjohtaja tulisi tehtäväänsä työmaan ulkopuolelta. Tällaisten ongelmien minimoimiseksi vaihdettavan vastaavan työnjohtajan olisi lähtökohtaisesti työskenneltävä työmaalla jo runkovaiheessa työnjohtajana. Tällöin työnjohtaja olisi tietoinen työmaan etenemisestä ja mahdollisesta hiljaisesta tiedosta, jolloin vaihdostilanne olisi sujuvampi.

Toimintasuositukseksi esitetään, että julkisissa talonrakennushankinnoissa mahdollisuuksien mukaan alettaisiin soveltaa tällaista vastaavan työnjohtajan vaihtomahdollisuutta.

Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi vastaavan työnjohtajan vaihtomahdollisuus olisi kerrottava jo tarjouspyyntövaiheessa soveltuvuusvaatimusten yhteydessä. Tässä yhteydessä olisi kerrottava, minkä urakka-vaiheen jälkeen mahdollinen vastaavan työnjohtajan vaihtaminen voitaisiin tehdä.

Tarjouspyyntöasiakirjoissa olisi lisäksi ilmoitettava kahdet soveltuvuusvaatimukset: Poikkeuksellisen vaativan vaiheen vastaavan työnjohtajan soveltuvuusvaatimukset sekä poikkeuksellisen vaativan vaiheen jälkeisen vastaavan työnjohtajan soveltuvuusvaatimukset. Jälkimmäiset soveltuvuusvaatimukset olisivat kuitenkin kevennetyt esimerkiksi edellisessä luvussa esitetyn kokemustaulukon mukaisesti<sup>811</sup>.

Tarjoajan olisi nimettävä molemmat vastaavat työnjohtajat tarjouksessaan. Lähtökohtaisesti tarjoukseen nimetyn poikkeuksellisen vaativan vaiheen jälkeisen vastaavan työnjohtajan olisi työskenneltävä työmaan työnjohtotehtävissä työmaan alusta alkaen vaihdoshetkeen asti, jotta mahdollinen vaihdostilanne olisi sujuvampi.

Poikkeuksellisen vaativan vaiheen jälkeistä vastaavaa työnjohtajaa ei tarvitsisi nimetä tarjoukseen eikä työmaan työnjohtotehtävissä työskentelevän työnjohtajan tarvitsisi täyttää poikkeuksellisen vaativan vaiheen jälkeisen vastaavan työnjohtajan ehtoja, mikäli tarjoaja ei aikoisi vaihtaa spesifit vaatimukset täyttävää vastaavaa työnjohtajaa työmaan aikana. Näissä tilanteissa spesifit kokemusvaatimukset täyttävä, nimetty vastaava työnjohtaja pysyisi tehtävässään koko urakan ajan. Tarjoajan ei olisi myöskään pakko vaihtaa vastaavaa työnjohtajaa urakan aikana tarjouksessa tehdystä nimeämisestä huolimatta, mikäli alkuperäinen vastaava työnjohtaja toimisi tehtävässään koko hankkeen ajan eikä siirtyisi esimerkiksi toiselle työmaalle.

---

<sup>811</sup> Ks. tutkimuksen luku 6.2.1.

### 6.3 Vakuusvaatimukset

Kohtuuttomien vakuusvaatimusten on havaittu<sup>812</sup> kuuluvan pk-sektorin julkisissa hankinnoissa kokemiin keskeisiin ongelmiin.

Hankintalain 85.1 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa tarjoajille vaatimuksia, joilla varmistetaan tarjoajilla olevan hankintasopimuksen toteuttamiseen tarvittavat taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat. Talonrakennushankinnoissa urakoitsijalta vaaditaan lähes poikkeuksetta pankki- tai rahoituslaitoksen antama työ- ja takuuaikainen vakuus turvaamaan urakoitsijan mahdollista suorituskyvyttömyyttä<sup>813</sup>.

Urakkavakuuden voimassaolo ja arvo määräytyvät usein YSE 1998:n 36 §:n mukaan, jolloin työaikaisen takauksen tulee olla voimassa kolme kuukautta yli urakka-ajan ja sen arvon tulee olla 10 % kohteen urakkahinnasta<sup>814</sup>. Takuuajaisen takauksen tulee olla voimassa kaksi vuotta ja kolme kuukautta siitä, kun tilaaja on vastaanottanut<sup>815</sup> urakan ja sen arvon tulee olla 2 % urakkahinnasta. Vakuuden määrälle sekä takausajalle

---

<sup>812</sup> Ks. tutkimuksen luku 3 ja Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 16-17.

<sup>813</sup> YSE 1998 36 §. Ks. myös Trepte 2004: 336-338, Sánchez Graells 2011: 344-345 ja Oksanen ym. 2019: 175-178.

<sup>814</sup> YSE 36 §:n kohdan 7 mukaan rakennusaikaista vakuutta voidaan alentaa sopijapuolten sopimalla määrällä, mikäli osa urakkasuorituksessa on vastaanotettu ja urakkahintaa on vielä maksamatta jäljellä olevia velvoitteita vastaava määrä.

<sup>815</sup> Rakennuttaja ottaa urakan vastaan vastaanottotarkastuksessa, missä sopijapuolet tarkastavat ja toteavat täyttääkö urakka sopimuksen mukaiset velvoitteet ja onko se MRL 153 §:n mukaisesti käyttöönnettävissä. Mikäli vastaanottotarkastuksessa havaitaan merkittäviä puutteita, virheitä tai haittoja, voi rakennuttaja olla kokonaan tai osittain vastaanottamatta kohdetta. Urakoitsijan tulee korjata puutteet ja virheet mahdollisimman pian ja pyytää tämän jälkeen uutta vastaanottotarkastusta. Jos kohdetta ei vastaanoteta ajallaan, urakoitsija voi joutua maksamaan urakkasopimuksen mukaisesti viivästyssakkoa (Liuksiala & Stoor 2014: 82-83). Myös vastaanottoa siirtämättömät virheet ja puutteet tulee korjata mahdollisimman nopeasti ja niiden korjaukset tarkastetaan erikseen sovittavassa jälkitar- kastuksessa. Mikäli osapuolet eivät viimeistään vastaanottovaiheessa ilmoita vaatimuksi- aan tai huomautuksiaan, menettävät ne puhevallan niiden osalta. Sopijapuolet voivat myös pitää erillisen taloudellisen loppuselvityksen, missä kaikista urakkaan liittyvistä seikoista sovitaan lopullisesti ja minkä jälkeen vaateita ei puolin tai toisin voi enää esittää. (Ks. puhevallan menettämisestä ratkaisu KKO 2014:26 ja KKO 2019:73 sekä saatavien riitautuk- sesta ennen taloudellista loppuselvitystä ratkaisu KKO 2017:14.) Vastaanottotarkastuksen ja taloudellisen loppuselvityksen myötä osapuolten urakkasopimuksen mukaiset velvoit- teet päättyvät ja kohteen takuu aika alkaa. (Junnonen & Kanninen 2017: 114-118.)

voidaan asettaa YSE 1998:n 36 §:stä poikkeavia voimassaoloaikoja ja arvoja<sup>816</sup>.

Vakuusvaatimukset voivat osaltaan rajoittaa talonrakennusliikkeiden mahdollisuuksia osallistua urakkakilpailuihin, koska vakuudenantajat eli pankki- ja rahoituslaitokset suojaavat omaa riskiään ja asettavat yrityksille takauslimiittejä näiden taloudellisen tilanteen, iän ja koon mukaan. Vakuudenantajat saattavat vaatia suuremman riskin vuoksi keskisuurilta toimijoilta vastavakuuksia takauslimiitille<sup>817</sup>, mikä sitoo keskisuurten toimijoiden käytössä olevia varoja. Asetetut limiitit saattavat rajoittaa toimijoiden tuotantovolyymia<sup>818</sup> sekä nopeaa kasvua.<sup>819</sup>

### *Takuuaika*

Takuuaikana urakoitsija on YSE 1998 29 §:n mukaan velvollinen korjaamaan sellaiset virheet, joiden tämä ei voi osoittaa johtuvan esimerkiksi normaalista kulumisesta tai virheellisestä käytöstä. Tämän lisäksi urakoitsijalla on YSE 1998 30 §:n mukaan kymmenvuotisvastuu rakennuskohteen vastaanottamisesta tai käyttöönottamisesta. Kymmenvuotisvastuun aikana urakoitsija vastaa virheistä, jotka tilaaja osoittaa aiheutuneen esimerkiksi urakoitsijan törkeästä laiminlyönnistä, täyttämättä jääneestä suorituksesta tai sovitun laadunvarmistuksen olennaisesta laiminlyönnistä<sup>820</sup>.

Valmisteilla olevassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa on ehdotettu lisättäväksi lakiin takuuaikaa koskeva kohta. Muutosehdotuksen mukaan rakennusurakan päävastuullisen toteuttajan takuuaika olisi usein sovellettavan YSE 1998:n 36 §:n mukaisen kahden vuoden sijaan viisi vuotta. Muutoksen avulla olisi tarkoitus ohjata pääurakoitsijaa huomioimaan rakentamisessa elinkaariajattelu, mikä voi parantaa rakentamisen laatua ja poistaa markkinoilta

---

<sup>816</sup> Ks. Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 28.

<sup>817</sup> Vastavakuusvaatimukset voivat vaihdella yrityksen koon mukaan. Vastavakuusvaatimusten osalta tunnistetaan tarve jatkotutkimukselle.

<sup>818</sup> Tässä tutkimuksessa tuotantovolyymillä tarkoitetaan toimittajakohtaista rakentamisen määrää.

<sup>819</sup> Ks. Trepte 2004: 337-338, Sánchez Graells 2011: 345, Di Mauro ym. 2020: 392-393 sekä Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 29.

<sup>820</sup> Ks. esimerkiksi ratkaisu KKO 2016:79.

heikkolaatuisia toimijoita.<sup>821</sup> Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) vastaavaa säädöstä ei ole.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta koskevan selvityksen mukaan ehdotetun viiden vuoden takuuajan tarkoitus ei ole pidentää pääurakoitsijalta vaaditun urakavakuuden voimassaoloaikaa viiteen vuoteen, koska se hankaloittaisi pk-sektorin mahdollisuuksia toimia pääurakoitsijoina. Vakuuden voimassaoloajan pidentämisen sijaan viiden vuoden takuu olisi tarkoitus kattaa vastuuvakuutuksella, jonka tarkempaa sisältöä, hinnoittelua tai saatavuutta uudistusta koskevan selvityksen mukaan ei vielä voida arvioida.<sup>822</sup>

Viiden vuoden vastuuvakuutukseen liittyy kuitenkin sen antajatahon näkökulmasta vakuudenantamisen kaltaisia riskejä, mikä voi vaikuttaa vastuuvakuutusten hinnoitteluun ja antamiseen yrityksen koon ja taloudellisen tilanteen mukaan. Korkeamman riskin vuoksi keskisuurten toimijoiden vastuuvakuutuksen hinnoittelu voi olla suuria toimijoita korkeampi<sup>823</sup>. Tämä saattaa edelleen nostaa keski-suuren toimijan tarjoushintaa suhteessa suuriin toimijoihin.

Vastaava ongelma saattaisi ilmetä myös aliurakoinnissa, koska pääurakoitsijat saattaisivat urakkasopimuksissaan vyöryttää niille vastaavat viiden vuoden takuuvaatimukset<sup>824</sup>. Viiden vuoden vastuuvakuutusvaatimus saattaisi siten nostaa paitsi pääurakoitsijan tarjoushintaa myös aliurakoitsijoiden hinnoittelua, minkä seurauksena hankkeen lopulliset kustannukset saattaisivat nousta<sup>825</sup>.

Vastuuvakuutuksen antajataho voi myös arvioimansa riskin perusteella vaatia toimijalta vastavakuuksia ja asettaa annettavien vastuuvakuutuksien yhteismäärää rajoittavan limiitin. Tällöin toimittajalla tulisi mahdollisesti olla vastavakuudet nykymuotoisen vakuuslimiitin lisäksi viiden vuoden vastuuvakuutuslimiitille. Käytännössä tämä saattaisi keskisuuren toimijan osalta tarkoittaa nykyisten vastavakuuksien jakamista kahdelle eri limiitille, minkä vuoksi toimijan käytössä olevan

---

<sup>821</sup> Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 28-29 ja HE luonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö 2021: 461-465 (258§).

<sup>822</sup> Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 29.

<sup>823</sup> Vrt. Trepte 2004: 337-338, Sánchez Graells 2011: 345, Di Mauro ym. 2020: 392-393 sekä Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 29.

<sup>824</sup> Viiden vuoden takuuvaatimus voi hankaloittaa erityisesti uusien ja pienten aliurakoitsijoiden mahdollisuuksia toimia ja kasvaa.

<sup>825</sup> Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 9.

vakuuslimiitin arvo saattaisi vähentyä vastavakuuksien pienentyessä. Tämän seurauksena keskisuuren toimijan mahdollisuudet pääurakointiin voisivat heikentyä samassa suhteessa.

Viiden vuoden vastuuvakuutus saattaisi siten mahdollisesti korkeamman hinnoittelun vuoksi nostaa keskisuurten toimijoiden tarjoushintaa suhteessa suurempiin toimijoihin sekä uuden limiitin vuoksi rajoittaa niiden mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin<sup>826</sup>. Näiden perusteella ehdotetun viiden vuoden vastuuvakuutuksen voi varovaisesti arvioida vaikuttavan keskisuurten toimijoiden pääurakointiherkkyyteen.

*Euroopan komission* mukaan pk-sektoriin kohdistuvan rasituksen huomioon ottamiseksi takuiden liian pitkää ja perusteetonta pidättämistä tulisi välttää, takuita tulisi alentaa portaittain sopimuksen täytäntöönpanon edetessä eikä niitä tulisi vaatia automaattisesti vaan riskiarviointiin perustuen.<sup>827</sup> Nykymuotoinen talonrakennusalan takuu-aikaa koskeva toimintamalli tukee tätä komission näkemystä, koska takuuajan hankekohtainen määrittely kuuluu hankintayksikön harkintavaltaan. Takuu-aikaa koskeva sääntely sen sijaan voisi nostaa kunkin kohteen takuuvaatimuksia automaattisesti, mitä *Euroopan komission* mukaisesti tulisi välttää.

Toimintasuosituksena tähän esitetään, että takuuajan pituutta koskevan sääntelyn sijaan takuuajan pituutta koskeva harkinta jätettäisiin jatkossakin hankintayksikölle, jotta se voisi asettaa kunkin hankinnan takuuajan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeassa ja kohtuullisessa suhteessa hankintaan<sup>828</sup>.

#### *Vakuudenantajan toimipistettä koskeva vaatimus*

Hankintayksikkö voi hankintalain 85 §:n mukaisesti vaatia tarjoajaa ilmoittamaan jo tarjousvaiheessa tarjoajan hankintaan esittämän vakuudenantajan tiedot, jotta

---

<sup>826</sup> Vrt. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5, jonka mukaan pk-sektorin mahdollisuuksia julkisten hankintasopimusten saamisessa vaikeuttaa yhdeltä osin hankinnassa vaaditut kohtuuttomat rahoitustakuut.

<sup>827</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 16-17.

<sup>828</sup> Suurin osa takuuseen kuuluvista virheistä ilmenee usein rakennusten aivan ensimmäisten vuosien aikana (ks. Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 29), mikä hankintayksikön tulisi ottaa huomioon harkitessaan yli kahden vuoden takuuajan asettamista.



hankintayksikkö voi tarkistaa täyttääkö esitetty vakuudenantaja hankintayksikön sille taloudellisen riskinsä vähentämiseksi asettamat edellytykset<sup>829</sup>.

Talonrakennuslalla vakuuden vaaditaan olevan pankki- tai vakuutuslaitoksen antama omavelkainen takaus. Vakuussitoumuksen voidaan vaatia olevan suomenkielinen. Vakuudelle asetettujen vaatimusten lisäksi vakuudenantajalle on voitu asettaa edellytys, että ulkomaisella vakuudenantajalla on oltava valtuutettu edustaja Suomessa.<sup>830</sup>

Valtuutettu edustaja Suomessa -vaatimus viittaa pääasiamieheen, millä lain ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 4 §:n mukaan tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka johtaa ja hoitaa ulkomaisen vakuutusyhtiön Suomessa harjoittamaa liiketoimintaa ja jolla on myös oikeus edustaa yhtiötä kaikissa sanotusta toiminnasta johtuvissa oikeussuhteissa.

Euroopan yhteismarkkinoilla sovelletaan yhden toimiluvan periaatetta eli vakuudenantajan saatua toimiluvan yhdessä ETA-valtiossa se voi harjoittaa vakuutus-toimintaa koko talousalueella<sup>831</sup>. Luottolaitostoimintalain (610/2014) 16 luvun 1 §:n mukaan ulkomainen ETA-luottolaitos, toisessa ETA-valtiossa toimiluvan saanut rahoituslaitos ja tällaisen rahoituslaitoksen tytäryritys saa perustamalla sivuliikkeen Suomeen *tai muuten tarjota* sen toimilupaan sisältyviä palveluita, joihin luottolaitostoimintalain 5 luvun 1 §:n 11 kohdan mukaan sisältyy myös takaustoiminta.<sup>832</sup>

Vakuudenantajalle asetettu vaatimus valtuutetusta edustajasta Suomessa voi aiheuttaa tarjoajalle epävarmuutta vakuudenantajaa nimettäessä, koska hankintayksikkö voi tulkita valtuutetun edustajan Suomessa tarkoittavan, että

---

<sup>829</sup> RT 103008: 14. Vrt. soveltuvuusvaatimusten asettaminen tutkimuksen luku 6.1. Ks. Siikavirta 2015: 149 ja Bergman ym. 2011: 63-66.

<sup>830</sup> RT 103008: 14.

<sup>831</sup> HE 13/2008 vp: 9.

<sup>832</sup> Ks. myös Lain ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 5 §:n mukainen vakuutuspalvelujen vapaa tarjonta. Vrt. Vakuutusten tarjoamislain (2018/234) 2 luvun 6 §:n mukaan vakuutusten tarjoamista saavat Suomessa harjoittaa luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka on rekisteröity, joko vakuutusedustajarekisteriin vakuutusedustajiksi tai sivutoimisisiksi vakuutusedustajiksi, tai muussa ETA-valtiossa kuin Suomessa ja ovat tehneet ilmoituksen kyseisen ETA-valtion toimivaltaiselle viranomaiselle vakuutusten tarjoamisesta Suomessa. Edellisen mukaan vakuudenantajalta ei vaadita Suomessa sijaitsevan toimipisteen perustamista.

vakuudenantajalla on Suomessa fyysisesti sijaitseva toimipiste<sup>833</sup>. Hankintalaissa keskeistä on kuitenkin Euroopan integraation sisämarkkinoiden toimivuuden ja vapaan liikkumisen edistäminen<sup>834</sup>, joten mahdolliset Suomessa sijaitsevaa toimipistettä koskevat vaatimukset olisivat sisämarkkinoiden toimivuuteen nähden ristiriitaiset. Tällaisen vaatimuksen asettaminen heikentäisi sisämarkkinoiden toimivuutta ja syrjimättömyysperiaatteen toteutumista julkisissa hankinnoissa<sup>835</sup>, koska vaatimus rajoittaisi ETA-alueella toimivien vakuudenantajien mahdollisuuksia tarjota toimilupaansa kuuluvia takauspalveluita Suomessa julkisissa hankinnoissa, mikäli niillä ei olisi Suomessa fyysistä toimipistettä.

Tällaisen vakuudenantajan nimeämistä koskevan epävarmuuden välttämiseksi toimintasuosituksena esitetään, että hankinta-asiakirjoissa esitettyä vaatimusta vakuudenantajan valtuutetusta edustajasta Suomessa tarkennettaisiin siten, että Suomessa valtuutettu edustaja voi sijaita fyysisesti toisessa ETA-maassa eli Suomessa valtuutetulla edustajalla ei tarvitse olla Suomessa fyysistä toimipistettä. Tällainen tarkennus voisi parantaa tarjoajien mahdollisuuksia ennakoida tarjoukseen nimettävän vakuudenantajan hyväksyttävyyttä, mikä edistäisi avoimuusperiaatteen toteutumista julkisissa hankinnoissa.

Tällaisella ulkomaisen vakuudenantajan hyväksyntää koskevalla seikalla voi olla yhteys keskisuuren toimijan pääurakointiherkkyyteen, koska kotimaisilla markkinoilla toimivat vakuudenantajat voivat päätöksillään vaikuttaa siihen, mitkä

---

<sup>833</sup> Vaatimus valtuutetusta edustajasta Suomessa voidaan virheellisesti tulkita, että vakuudenantajalla on oltava Suomessa sijaitseva toimipiste. Tällaisen tulkinnan taustalla voi olla esimerkiksi vakuudenantajaa koskeva suomenkielivaatimus. Vakuudenantaja voi kuitenkin täyttää vaaditun kielivaatimuksen ilman, että sillä on fyysinen toimipiste Suomessa. Vakuudenantajan fyysisellä sijainnilla ei ole vakuudenantamisen konkreettisen suorittamisen kannalta merkitystä. Myöskään vaatimuksen mahdollisella aiemmalla kansallinen tulkinnalla vakuudenantajan fyysisestä sijainnista ei ole merkitystä: Aiemmalla kansallisella toimintatavalla ei ole EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti painoarvoa suhteessa EU-sääntelyyn niiden ristiriitatilanteissa. Viranomaisen on jätettävä tällaiset käytännöt soveltamatta tai huomioon ottamatta. (Ks. asia C-323/96 Belgia, kohta 42. Ks. etusijaperiaatteesta Mäenpää 2011: 142-148.)

<sup>834</sup> Arrowsmith 2014: 164, Bovis 2005: 14-17, Sauter 2015: 74, Siikavirta 2015: 25 ja Ukkola 2018: 197-198. Ks. myös Davies 2013: 7-29, 47-51, 113 ja Aine 2001: 263-266.

<sup>835</sup> Myös EU-kynnysarvon alle jäävien hankintojen kilpailuttamisessa on otettava huomioon avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet (ks. EU-kynnysarvon alittavien hankintojen kilpailuttamisesta esimerkiksi asia C-425/14 Impresa Edilux Srl, kohta 21, asia C-278/14 SC Enterprise Focused Solutions Srl, kohta 16 sekä HE 108/2016 vp: 37), minkä vuoksi vakuudenantajan toimipisteen sijaintia koskevien vaatimusten esittäminen ei niissäkään tue integraatioperiaatetta. Vrt. yksittäistapaukselliset hallinnolliset päätökset (Mäenpää 2011: 147).

rakennusliikkeet saavat julkisissa hankinnoissa vaadittuja vakuuksia<sup>836</sup>. Tällaiset päätökset voivat vaikuttaa keskisuurten talonrakennusliikkeiden mahdollisuuksiin saada vakuuksia ja sitä kautta tarjota julkisia hankintoja. Keskisuurten talonrakennusliikkeiden kannalta Suomessa toimipisteettömien, mutta muutoin vaatimukset täyttävien ulkomaisten vakuudenantajien käyttäminen julkisissa hankinnoissa voi estää kotimaisilla markkinoilla toimivien vakuudenantajalaitosten mahdollisista linjauksista keskisuurten toimijoiden tarjoamismahdollisuuksiin mahdollisesti heijastuvat ongelmat ja näin mahdollistaa keskisuurten talonrakennusliikkeiden osallistumisen julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin jatkossakin.

---

<sup>836</sup> Vrt. Junka 1988: 35-38. Esimerkiksi Garantia lopetti vuodesta 2020 alkaen rakennusalaan liittyvien takausten myöntämisen (Garantia 2019: 8), mikä vähensi Suomessa toimivien rakennusalaan liittyvien takausten myöntäjien määrää.

## 7 SOPIMISVAIHEEN EPÄVARMUDET JA PÄÄURAKOINTIHERKKYYS

### 7.1 Rakennusurakkasopimuksen dynaamisuus

Tarjoajien mahdollisen suosinnan ja syrjinnän on kartoitettu<sup>837</sup> olevan yksi keski-suurten toimijoiden julkisissa hankinnoissa kokemista ongelmista. Suosinnan tai syrjinnän lainvastaisuuden arvioimiseksi on punnittava hankintaperiaatteiden tilannekohtaista merkityssisältöä<sup>838</sup>. Syrjimättömyysperiaatteen mukaan tarjoajia on kohdeltava kaikissa hankinnan vaiheissa tasapuolisesti ja syrjimättä. Tarjoajilla ei saa olla etulyöntiasemaa muihin tarjoajiin verrattuna vaan tarjoajien tulee olla samanarvoisia ja kaikkia tarjouskilpailuun osallistuvia tulee kohdella samalla tavalla.<sup>839</sup> Syrjimättömyysperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisiä ovat myös hankintaan liittyvät avoimuus ja ennakoitavuus<sup>840</sup>.

Julkisen hankinnan sopimisvaiheen sääntely ei ole yhtä yksityiskohtaista kuin julkisen hankinnan kilpailuttamisvaiheen sääntely paikoittain on, minkä vuoksi hankintayksikön harkintavallan rooli voi sopimisvaiheessa korostua. Hankintayksikön harkintavallan tilannekohtaisen soveltamisen liikkumavaraa rajoittaa hankintasääntelyn tulkintakehys. Tämä harkintavallan liikkumavara tulkintakehysten rajoissa saattaa kuitenkin vaikuttaa tarjoajien kokemaan, hankintayksikön toimia koskevaan ennakoitavuuteen ja siihen liittyvään tarjoajien syrjimättömään kohteluun<sup>841</sup>.

Sopimisvaiheessa tarjoajien kokemus syrjimättömästä ja ennakoitavasta kohtelusta saattaa heikentyä hankintayksikön käyttäessä harkintavaltaa hankinnan *dynaamisuuden* osalta. Tämä saattaa vaikuttaa tarjoajien kokemaan, hankintaa

---

<sup>837</sup> Ks. tutkimuksen luku 3 sekä Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5.

<sup>838</sup> Siltala 2003: 906-908, de Mars 2013: 233-234, Brown 2010: 170-171 ja Eskola ym. 2017: 36-38. Ks. myös tutkimuksen luku 1.2.3 ja luku 2.1.

<sup>839</sup> Ks. asia C- 496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 110 sekä tutkimuksen luku 2.3.

<sup>840</sup> Ks. asia C-223/16 *Casertana Costruzioni Srl*, kohta 34, asia C-470/99 *Universale-Bau*, kohdat 90-93 ja asia C-496/99 *Succhi di Frutta*, kohta 111. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 60, 275-276, Arrowsmith 2014: 268-272, 622, 693 ja Falk 2011: 65. Ks. hankintaperiaatteista tarkemmin tutkimuksen luvut 2.3-2.4.

<sup>841</sup> Vrt. Poulsen ym. (2012: 38-39, 56) mukaan ennakoitavuudenvaatus lisää tarjoajien kiinnostusta tarjota julkisia hankintoja. Ks. myös Bovis 2006: 153.

koskevaan epävarmuuteen ja sen myötä tarjoajien käyttäytymiseen tarjouskilpailussa<sup>842</sup>.

### *Dynaamisuus talonrakennushankinnoissa*

Julkisen hankinnan toteutus on yhteydessä tarjouspyyntöasiakirjoihin<sup>843</sup>. Talonrakennushankinnan kaltaisissa pitkäaikaisissa, laajoissa ja monimutkaisissa järjestelyissä kaikkia tulevaisuuden muutoksia ei kuitenkaan ole mahdollista ennalta huomioida<sup>844</sup>, minkä vuoksi talonrakennushankintojen toteutusvaiheeseen kuuluu tietty dynaamisuus.

Rakennusurakkasopimuksen sisältö perustuu työntuloksen, urakkahinnan ja urakka-ajan muutosten väliseen dynaamiseen sopimustasapainoon. Näistä yhden tekijän muuttuessa myös yksi tai kaksi muuta tekijää saattavat muuttua uuden tasapainotilan saavuttamiseksi, jolloin sopimus dynaamisesti täydentyy.<sup>845</sup>

<sup>842</sup> Ks. tarkemmin tutkimuksen luku 7.3.1.

<sup>843</sup> Hankintalain 128 §:n mukaan hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä (HE 108/2016 vp: 223 ja HE 50/2006 vp: 117-118). Hankintasopimus ei ole tavanomaisten sopimusten tavoin sopimusneuvotteluiden vaan hankintamenettelyn tulos (ks. Määttä & Voutilainen 2017: 432), joten hankinnan toteutus on yhteydessä tarjouspyyntöasiakirjoihin. Vrt. Pekkala & Pohjosen (2010: 378–379) mukaan tarjouspyynnöstä muodostuu myöhemmin osa sopimuskokonaisuutta. Hankintasopimusta ei hankintalain 136 §:n mukaan saa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana (ks. tarkemmin tutkimuksen luku 7.2.1). Ks. tarjouspyyntöasiakirjojen yhteydestä urakkasopimukseen myös YSE 1998 12-13 §.

<sup>844</sup> Vrt. Halonen 2019: 24. Ks. myös Pöyhösen (nyk. Karhu 2003: 153-158) näkemys projektin mukauttamisesta muutoksiin.

<sup>845</sup> Ryytänen 2016: 58-60. Rakennusurakkasopimus on luonteeltaan dynaaminen eli sitä voidaan pitää tarkoituksellisesti täydentyväksi laadittuna (Annola 2003: 31 ja Ryytänen 2016: 45-47). Urakkasopimuksen täydentyminen voi tapahtua sopimusperusteisesti, normeihin ja hyvään rakennustapaan perustuvasti tai toissijaisesti täydentämissääntöihin perustuvasti. Ryytänen jakaa sopimusperusteisen täydentymisen neljään ryhmään, joita ovat sopiminen, yksipuolinen muutos, automaattisuus ja kolmas taho sisällön täydentäjänä. Sopiminen tarkoittaa, että täydentyminen tapahtuu vasta sen sopimisen jälkeen. Yksipuolisessa täydentämisessä sopimuksen toinen osapuoli voi yksipuolisesti määrätä täydentämisestä: Esimerkiksi rakennusalalla YSE 1998:n mukaiset muutostyöt ovat tällaisia tilaajan tekemiä yksipuolisia täydentämisä, mitkä urakoitsijan on toteutettava. Automaattisia täydentämisä ovat tilanteet, joissa jokin ”mekanismi” määrittää sopimuksen täydentymisen sopimusosapuolista riippumatta. Esimerkkinä Ryytänen mainitsee arvonlisäverokannan muutoksen automaattisen vaikutuksen urakkahintaan. Kolmannen osapuolen täydentäminen viittaa tilanteisiin, joissa käyttäjä kolmantena osapuolena vaatii muutoksia rakennuskohteeseen. (Ryytänen 2016: 89-100.)

Rakentamisen edetessä hankinnan asiakirjoissa voi ilmetä esimerkiksi suunnitteluvirheitä, -puutteita, epäselvyyksiä ja tulkinnallisuuksia tai rakentamisen yhteydessä voi syntyä yllättäviä ongelmia tai toimintaympäristön muutoksia<sup>846</sup>. Tällöin urakkaa joudutaan määrittelemään toteutusvaiheen edetessä, mikä edellyttää mahdollisuutta urakkasopimuksen tulkintaan<sup>847</sup> ja tarvittaessa myös sen täydentämiseen tai muuttamiseen<sup>848</sup>. Tämä korostaa myös sopimusoikeudellisen lojaliteettiperiaatteen merkitystä talonrakennushankinnan osapuolten välisessä yhteistyössä<sup>849</sup>.

Dynaamisuutta pyritään hallitsemaan julkisissa hankinnoissa sallittujen sopimusmuutosten kuten lisä- ja muutostöiden sekä tulkinnallisuuksia vähentävien tarkennuskyselyjen, auditointien ja sopimusta edeltävien neuvotteluiden avulla.

---

<sup>846</sup> Sánchez Graells 2011: 346-348. Ks. myös Morledge & Smith 2013: 173. Käytännössä talonrakennusurakan tarjouspyyntöasiakirjojen laatiminen kielellisesti yksiselitteiseksi on hankinnan monimutkaisuuden, laajuuden ja ainutlaatuisuuden vuoksi lähes mahdotonta. Osa hankinnan asiakirjoista saatetaankin lainata esimerkiksi yleisistä hankinta-asiakirjoista, jolloin niitä ei hankekohtaisesti laadita. Urakoitsijan suoritukseen sisältyvät kaikki tehtävät, joita sopimuksen sanamuodon ja rakennusalalla yleisesti vallitsevan käsityksen mukaan voidaan kohtuudella ymmärtää kuuluvan tavoiteltavan työntuloksen toteuttamiseen. (Ryynänen 2016: 70-71.) Hankintayksikkö vastaa tarjouspyyntöasiakirjojen ja antamiensa lähtötietojen oikeellisuudesta (Liuksiala & Stoor 2014: 77). Tarjoajan on oikeus luottaa tarjouspyyntöasiakirjojen ja muiden lähtötietojen pitävän paikkansa, jos hankintayksikkö ei ole tehnyt niiden osalta nimenomaista varausta (Liuksiala & Stoor 2014: 86).

<sup>847</sup> Tulkinnan tavoitteena on tavanomaisesti YSE 1998 12-14 §:n tulkintasääntöjen, kuten täydentyvyyden ja pätevyysjärjestyksen, avulla selvittää, mitä osapuolet ovat sopimuksetkohetkellä tarkoittaneet. Mikäli YSE 1998:a ei sovelleta hankintaan, noudatetaan yleisiä sopimusoikeudellisia tulkintasääntöjä. (Ryynänen 2016: 68-85.)

<sup>848</sup> Ryynänen 2016: 2-3, 55-62. Ks. hankintasopimuksen taloudellisen tasapainon muuttamisesta myös Arrowsmith 2014: 584-585.

<sup>849</sup> Ks. Tieva 2009: 949-951. Sopimusoikeudellisen lojaliteettiperiaatteen mukaan osapuolten on otettava sopimussuhteessa toisen osapuolen intressit huomioon kohtuullisessa määrin eli sopimustoimintaan liittyy kohtuullinen vastavuoroisuus (Aine 2011: 172-174). Osapuolten on esimerkiksi tehtävä toisilleen huolellisuuden ja kohtuuden mukaisia ilmoituksia ja huomautuksia mahdollisen syntyvän vahingon rajoittamiseksi (ks. Rudanko 1989: 38-39 ja Oksanen ym. 2019: 41-42). Tievan (2009: 954) mukaan rakennusalan lojaliteettivelvollisuuksia tarkasteltaessa korostuvat osapuolten väliset henkilösuhteet. Lojaliteettiperiaatteen mukaisen toiminnan aktiivisuus saattaa siten vaihdella eri sopimusosapuolten välillä. Tutkimuksessa tunnistetaan tämän vaihtelevuuden mahdollinen yhteys sopimisvaiheen epävarmuuksiin. Sopimusoikeudellisen lojaliteettiperiaatteen suhde sopimisvaiheen epävarmuuksiin on kuitenkin laaja tutkimuskohde, minkä vuoksi sen osalta tunnistetaan tarve jatkotutkimukselle.

## 7.2 Dynaamisuuden hallinta

### 7.2.1 Muutosten sallittavuus

Hankintalain 136.1 §:n mukaan hankintasopimusta ei saa sopimiskauden aikana olennaisesti muuttaa ilman hankintalain mukaista uutta hankintamenettelyä<sup>850</sup>. Hankintasopimukseen tehtävät olennaiset muutokset voivat ratkaisun *C-454/06 Priesetext*<sup>851</sup> mukaan muuttaa hankintaa siten, että myös muut yritykset olisivat voineet alkuperäisten tarjoajien lisäksi kiinnostua hankintakilpailuun osallistumisesta ja jokin toinen tarjoaja olisi voinut voittaa tarjouskilpailun<sup>852</sup>.

Hankintasopimuksen muuttuessa olennaisesti voidaan sille määrätä tehottomuusseuraus, mikä tarkoittaa hankintalain 156 §:n mukaisesti hankintasopimuksen määräämistä tehottomaksi sen täyttämättä olevien sopimusvelvoitteiden osalta. Tehottomuusseuraamuksen välttämiseksi hankintayksikön on suhtauduttava varovaisesti kaikkiin hankinnan eri vaiheissa hyväksymiinsä muutoksiin.<sup>853</sup>

Muutoksen olennaisuutta voidaan arvioida tarkastelemalla, olisivatko muuttuneet ehdot houkuttelleet enemmän osallistujia tarjouskilpailuun ja olisiko tarjousvertailun ja –valinnan lopputulos tällöin muuttunut<sup>854</sup>. Olennaisina pidetään muutoksia, jotka parantavat hankinnan toteuttajan taloudellista asemaa alkuperäisestä hankinnasta poikkeavalla tavalla, laajentavat sopimuksen koskemaan alkuperäisestä poikkeavia seikkoja tai muuttavat hankinnan kokonaan toiseksi. Myöskään

---

<sup>850</sup> Sopimukseen sen voimassaoloaikana tehtävät olennaiset muutokset aiheuttavat ratkaisun asia *C-454/06 Priesetext*, kohta 34 mukaan hankinnan muuttumisen siten, että kyseen tuleen uuden hankintasopimuksen tekeminen. Hankintalain vastaisena menettelynä pidetään myös ennen sopimuskauden alkua tapahtuvia hankinnan olennaisia muutoksia (asia *C-161/13 Idrodinamica*, kohdat 38-39. Ks. myös asia *C-496/99 Succhi di Frutta*, kohdat 115-117). Ks. myös Halonen 2015: 52-53. Olennaisten sopimusmuutosten kieltämisen tarkoituksena on osaltaan ehkäistä julkisissa hankinnoissa esiintyvää korruptiota (ks. *Simovart* 2015: 42. Vrt. Ollus & Pekkarinen 2020: 99-101).

<sup>851</sup> Asia *C-454/06 Priesetext*, kohta 35.

<sup>852</sup> Ks. myös asia *C-91/08 Wall*, kohdat 37-43. Ks. myös Treumer 2014/2: 283.

<sup>853</sup> Halonen 2015: 44, 55.

<sup>854</sup> Ratkaisun KHO 19.3.2010 taltio 568 mukaan tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen hyväksyminen syrjii tarjouskilpailuun osallistuneiden tarjoajien lisäksi tarjouskilpailun ulkopuolelle jättäytyneitä tarjoajia, jotka ovat luottaneet hankintayksikön noudattavan tarjouspyynnön ehtoja.

tarjouspyyntöasiakirjoissa tarjoajan omina töinä hankintalain 77 §:n mukaisesti toteutettaviksi vaadittuja kriittisiä tehtäviä ei toteutusvaiheessa voi siirtää alihankkijoille<sup>855</sup> eikä alkuperäistä sopimuskumppania korvata uudella ilman uutta hankintamenettelyä.<sup>856</sup>

Oleellinen sopimusmuutos voi ilmetä esimerkiksi hankinnassa käytettävien keskeisten työmenetelmien muutoksena: Tarjouspyyntövaiheessa on esimerkiksi saatettu vaatia kohteessa käytettävän poikkeuksellisen vaikeaa työmenetelmää<sup>857</sup>, mikä on saattanut karsia tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien määrää. Tämän poikkeuksellisen vaikean työmenetelmän muuttaminen hankinnan toteutusvaiheessa helpompaan työmenetelmään<sup>858</sup> voi johtaa kyseisen sopimuksen olennaiseen muuttumiseen, koska tarjouskilpailun ulkopuolelle jättäytyneet tarjoajat olisivat voineet kiinnostua tarjoamaan hankinnan muuttuneilla ehdoilla.<sup>859</sup>

---

<sup>855</sup> Ks. asia C-298/15 Borta, kohdat 56-57, 61, asia C-406/14 Wrocław -Miasto na prawach powiatu, kohdat 33-37 ja asia C-223/16 Casertana Costruzioni Srl, kohta 38. Ks. myös Pesu 2019: 120-121.

<sup>856</sup> HE 108/2016 vp: 172-174, 226-229, Arrowsmith 2014: 577-579, 834-835, 850-852 ja Määttä & Voutilainen 2017: 440. Oleellinen sopimusmuutos voi olla myös esimerkiksi vastaavan työnjohtajan tai muun vaaditun henkilöstön vaihtaminen soveltuvuusvaatimukset täyttämättömään henkilöön sopimisvaiheen aikana (ks. tutkimuksen luku 6.2.3).

<sup>857</sup> Esimerkiksi vaikea paikalleen valettu betonirakenne.

<sup>858</sup> Esimerkiksi vaikean paikalleen valetun betonirakenteen muuttaminen elementtirakenteiseksi.

<sup>859</sup> Vrt. Tarjoajat saattaisivat esimerkiksi hyödyntää tiedossaan olevia mahdollisuuksia joustaa tarjouspyyntöasiakirjoista toteutusaikana ja tästä tietoisina tarjota hankinnan muita tarjoajia edullisemmin (vrt. Arrowsmith 2014: 578, 584). Arrowsmithin (2014: 584) mukaan hankintayksikkö voi sopia suosikkiurakoitsijoiden kanssa tarjouspyyntöasiakirjoja paremmista ehdoista sopimus- ja toteutusvaiheessa, minkä vuoksi nämä uskaltavat esimerkiksi tarjota hankinnan halvemmalla. Esimerkiksi urakoitsija voi jättää toteutusvaiheessa pois tarjouspyyntöasiakirjoissa vaaditun rakennusaikaisen sääsuojan: Sääsuojaus on yleisnimitys rakennuksen suojaamiselle kosteudelta huputtamalla eli peittämällä koko rakenteilla oleva rakennus tai sen osa pressulla. Sääsuojuuksen avulla saadaan aikaiseksi tilanne, jossa rakenteet eivät kastu missään rakennusprosessin vaiheessa. Muihin suojausvaihtoehtoihin nähden sääsuojaus on kustannuksiltaan kallis ratkaisu, mutta sen käytön yleistyminen ja tekninen kehitys voivat pitkällä aikavälillä alentaa siitä aiheutuvia kustannuksia. Yleensä sääsuojat vuokrataan niiden valmistamiseen ja asentamiseen erikoistuneilta yrityksiltä. (Niemelä 2014: 52-53.) Koska sääsuojaus on kustannuksiltaan kallis suojausmenetelmä, sen tarjoushinnassaan huomioimatta jättävä tarjoaja voi saada tarjouskilpailussa hintaeron muihin tarjoajiin nähden. Ks. tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisen sääsuojuuksen puuttumisesta esimerkiksi Viitasaaren seutu 8.3.2017.



Hankintalain 136 §:n lisäksi julkisen hankinnan mahdollista joustavuutta sopimisvaiheessa voivat rajoittaa myös talonrakennushankinnan viranomaislupia vaativat suunnitelmat ja muut vastaavat tekniset seikat<sup>860</sup>.

### *Sallitut muutokset*

Hankintalain 136.2 §:ssä on lueteltu ne poikkeukset, jolloin sopimusta voidaan muuttaa ilman uutta hankintamenettelyä. Tällaisia poikkeuksia ovat esimerkiksi hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin ehtoihin perustuvat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, hankintasopimuksen yleistä luonnetta muuttamattomat muutokset, kuten hankintasopimuksen optiolausekkeet. Myös hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen vaikuttamattomat, ennakoimattomat olosuhdemuutokset sekä mahdolliset lisä- ja muutostyöt ovat sallittuja sopimusmuutoksia.<sup>861</sup>

### *Lisä- ja muutostyöt*

Talonrakennushankinnoissa keskeisiä sallittuja sopimusmuutoksia ovat urakka-aikana alkuperäiseen talonrakennushankintaan lisä- ja muutostyömenettelyn kautta tehtävät lisäykset ja muutokset<sup>862</sup>.

Lisätyö on urakoitsijan suoritus, joka urakasopimuksen mukaan ei alun perin kuulu hänen suoritusvelvollisuuteensa<sup>863</sup>. Alkuperäiseen suoritusvelvollisuuden kuulumattomuuden vuoksi urakoitsijalla on oikeus kieltäytyä lisätöiden suorittamisesta. Lisätyö on lisäys varsinaiseen hankintasopimukseen, minkä vuoksi lisätöistä, niiden hinnasta ja suoritusajasta on sovittava erikseen kirjallisesti tilaajan ja urakoitsijan välillä ennen niihin

<sup>860</sup> Liuksiala 2004: 15-18 ja Korhonen 1990: 13.

<sup>861</sup> HE 108/2016 vp: 228-229. Sallittuja sopimusmuutoksia ovat hankintalain 136.2 §:n mukaan myös alkuperäisen sopimuskumppanin korvaaminen uudella sopimuskumppanilla esimerkiksi yritysfuusion kaltaisten yhtiöjärjestelyiden kautta sekä rakennushankinnoissa sopimuksen yleiseen luonteeseen vaikuttamattomat, EU-kynnysarvot alittavat vähäarvoiset sopimusmuutokset, joiden arvo on yhteensä alle 15 prosenttia alkuperäisestä rakennusurakasopimuksen arvosta. Hankintalain 136.2 § kohdan 4 mukaisessa fuusiotilanteessa on tarkistettava, että sopimuskumppanin alkuperäiset laadulliset soveltuvuusvaatimukset edelleen täyttyvät eikä sopimukselle aiheudu muita olennaisia muutoksia. Lisäksi yhtiöjärjestelyiden tarkoituksena ei saa olla hankintalain kiertäminen. (HE 108/2016 vp: 226-229. Ks. myös Arrowsmith 2014: 597-602.)

<sup>862</sup> Oksanen ym. 2019: 190-193 ja Laine 2005: 29.

<sup>863</sup> YSE 1998: 3.

ryhtymistä. Lisätöiden mahdolliset vaikutukset alkuperäisen talonrakennushankinnan urakka-aikaan tulee huomioida ennen niihin ryhtymistä.<sup>864</sup>

Muutostyö on sopimuksen mukaisten suunnitelmien muuttamisesta aiheutuva urakoitsijan suorituksen muutos, lisäys tai vähennys<sup>865</sup>. Tilaaja on oikeutettu teettämään urakoitsijalla muutostöitä ja urakoitsija on ne velvollinen toteuttamaan, koska kyseinen muutoksen alainen työ on alun perinkin kuulunut urakoitsijan suoritusvelvollisuuteen. Urakkasuorituksen luonne ei saa olennaisesti muuttua muutostöiden vuoksi<sup>866</sup>. Muutostöiden sisällöstä ja vaikutuksesta hankintaan on sovittava kirjallisesti ennen niihin ryhtymistä. Muutostyömenettelyssä tilaaja tunnistaa tarpeen muutostyölle ja on velvollinen osoittamaan sen urakoitsijalle<sup>867</sup>, minkä jälkeen urakoitsija tekee niistä tarjouksen, jonka tilaaja hyväksyy tai hylkää.<sup>868</sup> Muutostyöt voivat urakoitsijan suoritusvelvollisuuksien muuttumisen lisäksi vaikuttaa urakkahintaan ja urakka-aikaan<sup>869</sup>.

Lisätyöt voidaan hankintalain 136.2 §:n kohdan 2 mukaan teettää valitulla urakoitsijalla ilman uutta hankintamenettelyä, mikäli sopimuskumppanin vaihtaminen ei taloudellisista tai teknisistä syistä ole mahdollista tai aiheuttaisi päällekkäisiä

---

<sup>864</sup> YSE 1998 46 §.

<sup>865</sup> YSE 1998: 3. Työntulos voi muuttua vastaavalla tavalla myös sellaisissa hankinnoissa, joihin YSE 1998:a ei sovelleta (ks. esimerkiksi Ryynäsen (2016: 156) muutostyömenettelykäsite).

<sup>866</sup> Muutostyön olennaisuudelle ei ole selkeää määritelmää. Liuksialan (2004: 134) mukaan olennainen on esimerkiksi muutos, joka ei sovellu urakoitsijan työtekniikkaan ja aiheuttaa urakoitsijalle tarpeen kalustoinvestointien tekoon.

<sup>867</sup> Ks. Rudanko 1989: 38-39 ja Oksanen ym. 2019: 41-42. Ks. lojaliteettiperiaatteesta Aine 2011: 172-174 ja Tieva 2009: 949-951. Ks. lisäksi urakoitsijan selonottovelvollisuudesta (esimerkiksi suunnitelmien osalta ennen töiden aloittamista) sekä huomautusvelvollisuudesta (esimerkiksi muutostöiden vaikutuksista urakkasopimukseen) Ryynäsen 2016: 167-173.

<sup>868</sup> Ryynäsen 2016: 156-165. Ryynäsen mukaan muutostyömenettelyssä on kyse urakkasopimuksen sopimusperusteisesta täydentämisestä, mikä mahdollistaa sopimusvapauden toteutumisen ja täyttää oikeudenmukaisuuden vaatimukset eli huolellisuusperiaatteen, vahingon estämisen periaatteen ja sopimussitovuuden periaatteen. Muutostöiden osoittaminen ei tarkoita muutostöiden tilaamista, mikä voi aiheuttaa väärinymmärrystä ja riitaisuuksia osapuolten välille. Urakoitsija voi YSE 1998 43 §:n mukaan ryhtyä pienten ja kii-reellisten muutostöiden toteuttamiseen tilaajan edustajan suullisen määräyksen perusteella, kunhan muutostöistä kirjataan merkintä työmaapäiväkirjaan ja muutostyön hinnasta sovitaan myöhemmin kirjallisesti. (Ryynäsen 2016: 157-165.)

<sup>869</sup> YSE 1998 44 §.

kustannuksia tai merkittävää haittaa hankintayksikölle. Sallittuja ovat hankintalain 136.2 §:n kohdan 3 mukaan myös muutostyöt, joita hankintayksikkö ei ole olosuhteiden vuoksi voinut ennakoida ja jotka eivät vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.<sup>870</sup> Sallittujen lisä- ja muutostöiden arvo ei saa hankintalain 136.3 §:n mukaan ylittää 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta eikä niiden tarkoituksena saa olla hankintalainsäädännön kiertäminen.<sup>871</sup>

Lisä- ja muutostöitä ei tulisi käsitellä ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista, koska sopimuksen muuttaminen tarjouspyyntöasiakirjoista poikkeavaksi ennen sopimuksen tekemistä tai pian sen jälkeen voidaan *Simovartin* mukaan tulkita sellaiseksi seikaksi, mikä hankintayksikön olisi pitänyt huomioida jo hankinnan kilpailuttamisvaiheessa<sup>872</sup>. Tämän vuoksi talonrakennushankinnan mahdollisia lisä- ja muutostöitä ei tule käsitellä tai sopia esimerkiksi sopimusta edeltävässä neuvottelussa<sup>873</sup>. Lisä- ja muutostyöt ovat kuitenkin talonrakennushankinnan sujuvan ja dynaamisen toteutuksen kannalta keskeisiä<sup>874</sup>, minkä vuoksi niiden käsittely pian hankintasopimuksen tekemisen jälkeen voi olla edellä esitetystä *Simovartin* näkemyksestä poikkeavasti välttämätöntä.

#### *Spesifit tuotevaatimukset*

Hankinnan muutokset voivat ilmetä myös hankinnassa käytettävien tuotteiden eli esimerkiksi materiaalien, varusteiden tai kalusteiden muutoksena.

Hankintalain 71 §:n mukaan hankinnan kohdetta kuvaavat määritelmät on laadittava *täsmällisesti*, jotta tarjoajat pystyvät määrittämään hankinnan kohteen ja laatimaan sisällöltään muiden tarjousten kanssa vertailukelpoisia tarjouksia<sup>875</sup>.

<sup>870</sup> HE 108/2016 vp: 226-229. Vrt. hankintayksikkö voi hankintalain 41.2 §:n mukaisesti tehdä rakennusurakan suorahankinnan lisätilauksena alkuperäiseltä urakoitsijalta silloin, kun alkuperäisessä hankintailmoituksessa on ilmoitettu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta, mahdollisen suorahankinnan arvo on huomioitu alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa laskettaessa ja alkuperäisen hankintasopimuksen tekemisestä on kulunut enintään kolme vuotta (Pohjonen 2017: 60-61).

<sup>871</sup> Ks. Pekkala & Pohjonen 2010: 120-122. Hankintalain vastaisesti toteutetut lisä- ja muutostyöt voidaan tulkita laittomiksi suorahankinnoiksi, mikä voi johtaa esimerkiksi hankintalain 156 §:n mukaiseen hankintasopimuksen tehottomuuteen.

<sup>872</sup> *Simovart* 2016: 45-46. Ks. myös Halonen 2015: 44.

<sup>873</sup> Ks. tutkimuksen luku 7.2.2.

<sup>874</sup> Vrt. Halonen 2019: 24.

<sup>875</sup> Hankintayksiköllä on harkintavaltansa puitteissa oikeus määritellä hankinta omien tarpeittensa mukaan (HE 108/2016 vp: 71, 168, TaVm 31/2016 vp: 6 ja Kontio ym. 2017: 210-

Mikäli hankinnan kohdetta ei muutoin voi kuvata riittävän täsmällisesti, hankintayksikön on hankintalain 71-72 §:n mukaan poikkeuksellisesti sallittua viitata hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmässä tiettyyn valmistajaan tai tuotemerkkiin.

Tällöin hankintayksikön on kuitenkin käytettävä määritelmän yhteydessä ”tai vastaavaa” -ilmaisua, koska määritelmässä ei saa hankintalain 71-72 §:n mukaan suosia tai vaatia esimerkiksi jonkin tietyn standardin, muun teknisen määrittelyn, valmistajan tai tuotemerkin<sup>876</sup> käyttöä<sup>877</sup>. Mikäli tarjoaja osoittaa tarjouksessaan esittämänsä tuotteen vastaavan hankintayksikön määrittelemää tuotemerkkiä<sup>878</sup>, on hankintayksikön hyväksyttävä esittämänsä tuotemerkin sijaan tarjoajan esittämä vastaava tuote<sup>879</sup>. Hankintayksiköllä on oikeus luottaa tarjoajan tarjouksessaan ilmoittamiin tietoihin, ellei sillä ole perusteltua syytä epäillä muuta<sup>880</sup>.

---

211. Myös Poulsen ym. 2012: 28-29, Falk 2011: 65, Siikavirta 2015: 98-99 ja Määttä & Vouilainen 2017: 181-182).

<sup>876</sup> Tuotemerkejä koskevaan määritelmään liitettävä ”tai vastaavaa”-ilmaisu koskee myös rakennuskohteen arkkitehtuurisia valintoja esimerkiksi kohteen pintoihin käytettävien materiaalien tai sävyjen osalta. Kohteen arkkitehti ei hankintalain 71-72 §:n mukaisesti saa vaatia kohteessa käytettävän tietyn toimittajan tuotemerkkiä, mikäli muu merkki täyttää vastaavat materiaali- ja sävyehdot tai muut vaaditut ominaisuudet. Arkkitehdin kohteeseen valitsema materiaalin ja sävyn tuotemerkkiä ei voi pitää sellaisena hankintalain 40 §:n mukaisena teknisenä tai taiteellisenä seikkana, minkä vuoksi arkkitehdillä olisi oikeus määrätä tietyn tuotemerkin suorahankinnasta, mikäli toinen tuotemerkki täyttää vastaavat materiaali- ja sävyehdot tai muut vaaditut ominaisuudet.

<sup>877</sup> HE 108/2016 vp: 170-171. Ks. myös Poulsen ym. 2012: 287-288. Ratkaisussa asia 45/87 Dundalk rakennusurakkakilpailussa putkelle oli vaadittu tietyn kotimaisen, teollisen tutkimus- ja standardisoimislaitoksen hyväksymää standardia, joka käytännössä oli annettu vain yhdelle kotimaiselle toimittajalle. Ratkaisun asia 45/87 Dundalk, kohta 2 mukaan standardivaatimukseen ei ollut liitetty ”tai vastaavaa” -ilmaisua, minkä vuoksi vaatimus katsottiin syrjiväksi. Ks. myös Arrowsmith 2018: 576-578 ja Arrowsmith 2014: 253-254. Vrt. asia C-377/17 Euroopan komissio vs. Saksan liittotasavalta, kohta 62 mukaan vaatimukset eivät voi kansalaisuuden tai kotipaikan suhteen olla suoraan tai välillisesti syrjiviä.

<sup>878</sup> Vrt. esimerkiksi KHO 2020:148.

<sup>879</sup> Arrowsmith 2018: 587.

<sup>880</sup> Ks. KHO 2020:39. Ratkaisussa KHO 2020:39 voittanut tarjoaja oli toimittanut tarjouksen ylimääräisenä liitteenä tietoja rakennusurakkaan sisältyvästä generaattorista, mikä ei vastannut tarjouspyyntöasiakirjoissa kyseiselle generaattorille esitettyjä vaatimuksia. Ensimmäisissä sopimusta edeltävissä neuvotteluissa voittanut tarjoaja vakuutti tarjouksen olevan tarjouspyynnön mukainen. Tarjouspyynnön vastaisen generaattorin tultua toiseksi tulleen tarjoajan oikaisuvaatimuksen myötä ilmi hankintayksikkö piti voittaneen tarjoajan kanssa uuden sopimusta edeltävän neuvottelun, jossa voittanut tarjoaja ilmoitti tarjoukseen sisältyvän tarjouspyynnön vaatimukset täyttävän generaattorin. Koska generaattoria

”Tai vastaavaa”-ilmaisua on käytettävä, vaikka hankintayksikön määritelmä tuotteesta olisi hyvin spesifi eli vastaavia tuotteita ei olisi markkinoilla tarjolla useampaa. Edes kynnysarvot alittavissa julkisissa hankinnoissa ei voi ratkaisun *C-59/00 Vestergaard*<sup>881</sup> mukaan edellyttää hankinnassa käytettävän tietyn merkkistä tuotetta liittämättä ehtoon ”tai vastaavaa”-ilmaisua.<sup>882</sup>

Hankintayksikön on ratkaisun *C-561/12 Nordecon*<sup>883</sup> mukaan aina huolehdittava, että sen pakollisiksi määrittämiä vaatimuksia noudatetaan hankinnassa. Mikäli hankintayksikkö ei tosiasiasa tavoittele määrittelemänsä tuotteen kaikkia ominaisuuksia, on hankintayksikön hankintalain 72.2 §:n mukaan mainittava se kohdetta kuvaavan määrittelyn yhteydessä<sup>884</sup>. Aiheettomasti spesifit tuotevaatimukset saattavat nostaa tarjoushintoja turhaan.

Spesifien tuotevaatimusten mukaiset tarjoukset voivat olla tarjousvertailussa kalliimpia kuin spesifeistä tuotevaatimuksista poikkeavat tarjoukset, mikä voi aiheuttaa hankintayksikölle tarjouskilpailun voittajaa valittaessa houkutuksen valita spesifeistä tuotevaatimuksista poikkeava tarjous sen edullisuuden vuoksi. Hankintayksikölle voi tulla tällainen houkutus esimerkiksi silloin, kun se ei tosiasiasa ole tavoitellut määrittämänsä spesifin tuotteen kaikkia ominaisuuksia.

Spesifistä tuotevaatimuksesta poikkeavan tuotteen hyväksyminen voi heikentää tarjousten keskinäistä vertailukelpoisuutta sekä tarjoajien tasapuolista kohtelua<sup>885</sup>. Halutessaan muuttaa spesifin tuotevaatimuksen toiseksi hankinnan

---

koskevaa liitettä ei ollut vaadittu tarjouspyyntöasiakirjoissa ja tästä liitteestä tarjouspyynnön vastaisuuden havaitseminen olisi vaatinut tarkkaa teknistä tulkintaa, KHO katsoi hankintayksikön voineen perustellusti luottaa tarjouksen olleen tarjouspyyntöasiakirjojen mukainen. Lisäksi voittanut tarjoaja oli korvannut virheellisen generaattorin tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisella generaattorilla, joten hankintasopimusta ei solmittu tarjouspyynnön vastaisesta generaattorista.

<sup>881</sup> Asia C-59/00 Vestergaard, kohdat 24, 26.

<sup>882</sup> Ks. ”tai vastaavaa” -ilmaisun käyttämisestä myös HE 108/2016: 170-171 ja Kontio ym. 2017: 210-211. Ks. myös Székér 2019: 112, Pedersen 2011: 91-92 ja ratkaisu KHO 2019:145.

<sup>883</sup> Asia C-561/12 Nordecon, kohdat 37-39.

<sup>884</sup> HE 108/2016 vp: 170.

<sup>885</sup> Asia C-561/12 Nordecon, kohdat 37-39. Ks. myös Arrowsmith 2018: 581. Hankintayksikkö saattaa havaita tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyistä määritelmistä poikkeavan tuotteen vasta toteutusvaiheessa. Tällöin hankintayksikön on vaadittava toteutuksessa käytettävän tarjouspyyntöasiakirjojen mukaiset määritelmät täyttävää tuotetta. Tarjoajan on suostuttava tähän vaatimukseen, mikäli se ei kykene osoittamaan poikkeavan tuotteen

toteutusvaiheessa hankintayksikön tulee tehdä muutos muutostyömenettelyn<sup>886</sup> kautta, jolloin urakkasopimuksen dynaaminen sopimustasapaino muuttuu. Spesifin vaatimuksen muuttaminen muutostyön kautta ei kuitenkaan saa hankintalain 136 §:n mukaisesti muuttaa alkuperäistä hankintaa olennaisesti<sup>887</sup>.

## 7.2.2 Tulkinallisuuksien jäsentäminen

Julkisen talonrakennushankinnan dynaamisuuden hallinnassa keskeistä on muutosten sallittavuuden rajoissa<sup>888</sup> pyrkiä jäsentämään tarjouspyyntöasiakirjoihin mahdollisesti sisältyviä tulkinallisuuksia. Tulkinallisuuksien jäsentäminen voi parantaa hankintaa koskevaa ennakoitavuutta ja siten tukea tarjoajien yhdenvertaista kohtelua.

Tarjouspyyntöasiakirjoihin voi sisältyä tulkinallisuuksia kuten vaihtoehtoja, epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia, joita tarjoaja joutuu tarjousta laatiessaan tulkitsemaan. Tarjoajan on kyettävä osoittamaan hankintayksikölle hankintalain 74.1 §:n mukaan tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus, missä keskeistä on tarjoajan tulkinannan analyttinen, tulkintasääntöjen mukainen johdettavuus tarjouspyyntöasiakirjoista.

Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden osoittaminen on keskeistä hankinnan tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisen toteutuksen, tarjousten vertailukelpoisuuden sekä tarjoajien syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi. Mikäli tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta ei vaadittaisi, olisi tarjoajilla mahdollisuus jättää epäselvyyksien avulla tarjouksiinsa neuvotteluvaraa.<sup>889</sup>

Osapuolten yhtenäisen tulkinannan mahdollistamiseksi on keskeistä, että näillä on käytössään samat, tulkintatilanteelle presumptioita tuottavat sopimustulkinnan välineet<sup>890</sup>. Perinteisissä talonrakennushankinnoissa sovelletaan usein YSE

---

vastaavuutta tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyyn määritelmään. Tällaisella tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisella tuotevaatimuksella ei saa olla toteutusvaiheessa vaikutusta urakkahintaan eikä sitä saa käsitellä lisä- tai muutostyönä.

<sup>886</sup> Ks. YSE 1998: 3.

<sup>887</sup> HE 108/2016 vp: 172-174.

<sup>888</sup> Ks. tutkimuksen luku 7.2.1.

<sup>889</sup> Ks. Pekkala & Pohjonen 2010: 431 sekä Eskola 2007: 258–259.

<sup>890</sup> Annola 2016: 16-17.

1998:a<sup>891</sup>, jolloin sopimusasiakirjojen<sup>892</sup> tulkinta perustuu YSE 1998:n mukaisiin tulkintasääntöihin<sup>893</sup>. Mikäli talonrakennushankkeessa ei sovelleta YSE 1998:a, ratkaistaan tulkinnallisuudet yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden avulla.<sup>894</sup>

Tarjoajalla on esimerkiksi YSE 1998 14 §:n mukaan oikeus käyttää tarjouksessaan sopimusasiakirjoissa ilmoitetuista vaihtoehdoista tarkoituksenmukaisimmaksi katsomaansa, mikäli sopimusasiakirjoissa ei ole sanottu toisin. Tarjouksen kokonaishintaan katsotaan sisältyvän halvin vaihtoehto, mikäli kaupallisissa asiakirjoissa ei ole sanottu, mikä vaihtoehto sisältyy tarjouksen kokonaishintaan. Mikäli hankintayksikkö haluaa tarjoajan käyttävän toteutusvaiheessa jotain toista vaihtoehtoa, on hankintayksikön korvattava tarjoajalle halvimman vaihtoehdon ja haluamansa vaihtoehdon välinen erotus.<sup>895</sup> Mikäli rakennuttaja ei ole tarjouspyyntöasiakirjoissa

---

<sup>891</sup> Oksanen ym. 2019: 33-36.

<sup>892</sup> Talonrakennushankkeen sopimusasiakirjat jaetaan YSE 1998:n mukaan teknisiin asiakirjoihin sekä hankkeen juridisiin ja taloudellisiin eli kaupallisiin asiakirjoihin, joissa käsitellään talonrakennushankkeen sopimussuhdetta ja ehtoja. Niiden osana pidetään rakennusalan yleisten sopimusehtojen ja sivu-urakan alistamissopimuksen lisäksi muun muassa hankekohtaista urakasopimusta, urakkaohjelmaa, tarjouspyyntöä ja tarjousta. Kaupalliset asiakirjat ovat YSE 1998 13 §:n 1 kohdan mukaan pätevyydeltään ensisijaisia suhteessa teknisiin asiakirjoihin, jotka koostuvat rakentamisen yleisistä laatuvaatimuksista (RYL) ja standardeista sekä yleisistä ohjeista ja hankekohtaisista rakennuspiirustuksista ja selityksistä ja joiden avulla hankkeen laatu ja laajuus pyritään kuvaamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Mikäli useissa asiakirjoissa on erilainen maininta samasta asiasta, noudatetaan toteuttamisessa asiakirjoista painoarvoltaan pätevimmän mukaista mainintaa. (Oksanen ym. 2019: 45-47, Korhonen 1990: 16-18 ja Ryynänen 2016: 71-79.)

<sup>893</sup> Esimerkiksi: YSE 1998 12 §:n mukaan sopimusasiakirjat täydentävät toisiaan eli yhdesäkkin asiakirjassa annettu urakkaan liittyvä määräys katsotaan päteväksi, vaikka se puuttuisi muista sopimusasiakirjoista. YSE 1998 13 §:ssä on annettu määräyksiä sopimusasiakirjojen keskinäisestä pätevyysjärjestyksestä. Täydentyvyyden ja pätevyysjärjestyksen lisäksi YSE 1998:n mukaisia sopimusasiakirjojen tulkintasääntöjä ovat esimerkiksi aikaprioriteettisääntö sekä erityisen ehdon etusija suhteessa yleisiin ehtoihin (YSE 1998 12-13 § ja Ryynänen 2016: 71-79).

<sup>894</sup> Oksanen ym. 2019: 30-35. Sopimusoikeudellisen lojaliteettiperiaatteen painoarvo on merkittävä rakennusurakan kaltaisissa, osapuolten välistä yhteistoimintaa ja luottamusta edellyttävissä pitkäkestoisissa sopimuksissa. Esimerkiksi sopimusneuvottelun aikana osapuolet ovat Tievan mukaan velvollisia aktiivisesti ehkäisemään toiselle osapuolelle mahdollisesti tappiota aiheuttavia erehdyksiä. Tievan mukaan rakennusalan lojaliteettivelvollisuuksia tarkasteltaessa korostuivat osapuolten väliset henkilösuhteet. (Tieva 2009: 949-951, 954.)

<sup>895</sup> YSE 1998 14 § ja Ryynänen 2016: 211-212. Ratkaisussa KKO 2007:5 urakoitsijan ja tilaajan välille oli syntynyt erimielisyyttä liikuntahallin lattiarakenteeseen liittyvästä

antanut nimenomaisia materiaali- tai tekotapavaatimuksia, on tarjoajan tilaajan kanssa asiasta neuvoteltuaan YSE 1998 15 §:n mukaan noudatettava sopimusasiakirjoissa rinnasteisista tai samankaltaisista suorituksista annettuja määräyksiä tai näiden puuttuessa käytettävä yleensä käytettyä ja hyväksyttyä materiaalia ja ammattitaitoista työtapaa<sup>896</sup>.

Yhtenäisistä tulkinnan välineistä huolimatta tarjoaja saattaa tulkita tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinnallisuuden hankintayksiköstä poikkeavalla tavalla, mikä voi aiheuttaa osapuolten välille erimielisyyksiä sopimuksen sisällöstä<sup>897</sup>. Tämä voi johtaa julkisissa talonrakennushankkeissa esimerkiksi toteutusvaiheen aikaisiin riitaisuuksiin<sup>898</sup> tai aiheuttaa tarjoajalle riskin jopa hankintalain 74.1 §:n mukaisesta tarjouksen hylkäämisestä, mikäli tämän tarjous on hankintayksikön tulkinnan mukaan tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja vastaamaton.

Hankintayksikön ja tarjoajan mahdollisesti toisistaan poikkeavat tulkinnat voivat vaikuttaa tarjoajalle hankinnasta aiheutuvaan riskiin, sillä tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella annettu tarjous sitoo oikeustoimilain (228/1929) ensimmäisen luvun mukaisesti antajaansa<sup>899</sup>. Mikäli tarjoajan tulkinta poikkeaa hankintayksikön

---

lisätyöolaskusta. Urakoitsija oli katsonut, että sopimusasiakirjoissa lattiarakenteelle oli annettu vaihtoehtoja, joista urakoitsija oli YSE 14 §:n mukaisesti sisällyttänyt tarjoukseensa halvimman vaihtoehdon. Tilaajan näkökulmasta tällaisia vaihtoehtoja ei ollut. Sopimusta edeltävässä neuvottelussa pöytäkirjaan oli kuitenkin kirjattu tarkennus: ”Liikuntahallin lattiamuovimatto kahdesta vaihtoehdosta.” KKO katsoi neuvottelupöytäkirjan kirjauksen tarkoittavan rakennusselostuksen sisältävän kaksi erilaista rakennevaihtoehtoa, joista urakoitsijalla on YSE 1998 14 §:n mukaan valintavalta. Tilaajan oli tämän mukaisesti muun kuin edullisimman vaihtoehdon määrätessään korvattava YSE 1998 14 §:n mukaan urakoitsijalle vaihtoehtojen välinen hintojen erotus.

<sup>896</sup> Ks. myös Korhonen 1990: 116.

<sup>897</sup> Annola 2016: 15-16. Sopimuksen tulkintaongelmat voivat Annolan (2016: 17) mukaan olla korostetun yksilöllisiä. Tarjouspyyntöasiakirjojen epäselvyydet voivat lisäksi johtaa tarjousten keskinäiseen vertailukelvottomuuteen (HE 108/2016 vp: 164 ja Määttä & Voutilainen 2017: 198-199). Ratkaisussa MAO 192/18 hankintayksikkö oli menetellyt tarjouspyyntöä laatiessaan virheellisesti, koska se ei ollut selkeästi esittänyt kuuluiko kohteen juhlasalin esitystekniikka hankinnan kohteeseen vai ei. Ristiriita oli vaikuttanut tarjousten hinnoitteluun ja sen seurauksena myös tarjousten keskinäiseen vertailukelpoisuuteen. Markkinaoikeus määräsi hankintayksikön järjestämään kokonaan uuden tarjouskilpailun virheellisen menettelyn korjaamiseksi ja tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi.

<sup>898</sup> Ks. esimerkiksi KKO 2007:5.

<sup>899</sup> Määttä & Voutilainen 2017: 432. Urakkakilpailussa annetun tarjouksen sitovuus alkaa poikkeuksellisesti tarjouksen antamishetken sijaan siitä hetkestä, kun tarjousaika päättyy. Tarjoajalla on OikTL 7 §:n mukaan oikeus perua tarjous ennen kuin tarjouksen saaja on



tulkinnasta eikä tarjoaja kykene hankintalain 74.1 §:n mukaisesti osoittamaan tulkintansa olevan tulkintasääntöjen mukaisesti analyytisesti johdettavissa tarjouspyyntöasiakirjoista, joutuu tarjoaja toteuttamaan hankinnan eri tavoin kuin se on tarjousta laatiessaan arvioinut. Eri tavoin toteuttamisen ollessa tarjoajan tarjouksen laatiessaan tulkitsemaa ratkaisua kalliimpi, aiheutuu tarjoajalle taloudellista haittaa. Tarjouksen sitovuuden vuoksi epäselvät ja tulkinnalliset tarjouspyyntöasiakirjat saattavat tällä tavoin lisätä tarjoajan tarjoukseen sisältyvää, epävarmuudesta aiheutuvaa riskiä ja sen myötä mahdollisesti myös nostaa tarjoushintaa<sup>900</sup>.

Keskisuurten toimijoiden riskinotto-kyky ei niiden pienempien resurssien vuoksi ole välttämättä niin korkea, että ne uskaltaisivat jättää tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinnallisuudet huomioimatta tarjoushinnassaan. Keskisuurilla toimijoilla ei myöskään ole välttämättä tilaajaa kohtaan samanlaista neuvotteluvoimaa sopimuksen dynaamisuuden osalta kuin määräävässä markkina-asemassa olevilla toimijoilla voi olla, minkä vuoksi keskisuurten toimijoiden voi olla hankalampi saada hankintayksikön hyväksyntä tarjoajan tulkinnalle tilanteissa, joissa tarjoaja on tulkinnut tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinnallisuuden hankintayksiköstä poikkeavalla tavalla<sup>901</sup>. Tämä voi lisätä keskisuurten toimijoiden mahdollisesti kokemaa tarjoukseen sisältyvää, epävarmuudesta aiheutuvaa riskiä, mikä saattaa edelleen vaikuttaa keskisuurten toimijoiden tarjoushintaan sitä nostavasti.<sup>902</sup>

Tarjouksiin mahdollisesti hinnoiteltavan, epävarmuudesta aiheutuvan riskin sekä siitä seuraavan tarjoushinnan nousun vuoksi keskisuurten toimijoiden mahdollisuus antaa määräävässä asemassa oleville toimijoille vastapainoa julkisten talonrakennushankintojen tarjouskilpailuissa voi heikentyä.

---

ottanut siitä selon eli käytännössä ennen tarjousten avaamista. Mikäli tarjoaja peruu tarjouksen tarjousajan päätyttyä, voi tarjoajalle aiheutua vahingonkorvausvelvollisuus hankintayksikköä kohtaan. Tarjouksen sitovuus päättyy, kun annettu tarjous hylätään, toisen tarjoajan tarjous hyväksytään tai tarjousten voimassaoloaika päättyy. (Ks. tarjouksen sitovuudesta KKO 2008:57. Ks. myös Liuksiala & Stoor 2014: 87-89, Kontio ym. 2017: 246 ja Hemmo 2006: 75-76, 81-84.)

<sup>900</sup> Ks. Erma 1966: 51-53 ja Rudanko 1989: 94-95.

<sup>901</sup> Hankintayksikkö voi pyrkiä olemaan hyväksymättä tarjoajan tulkintaa tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinnallisuuksista, koska tarjoajan tulkinta voi johtaa erilaiseen hankinnan lopputulokseen kuin hankintayksikkö on tarkoittanut. Toisaalta tarjoaja voi osoittaa hankintayksikölle hankintalain 74.1 §:n mukaisen tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden, mikäli tarjous on johdettu tulkintasääntöjen mukaisesti analyytisesti tarjouspyyntöasiakirjoista. Ks. esimerkiksi KKO 2007:5.

<sup>902</sup> Vrt. Trybus 2014: 259-26, Lindell & Karagozoglu 1997: 92 ja Hemmo 2006: 596-599 sekä Erma 1966: 51-53 ja Rudanko 1989: 94-95.

Hankintayksikkö voi pyrkiä hallitsemaan tarjouspyyntöasiakirjojen mahdollisia tulkinallisuuksia jäsentämällä niitä *ennen* tarjouksen jättämistä auditoinnin tai tarkennuskyselyjen avulla sekä tarjouksen jättämisen *jälkeen* sopimusta edeltävissä neuvotteluissa.

### *Auditointi*

Ennen tarjousajan päättymistä järjestettävän auditoinnin eli tarjouskohteeseen tutustumistilaisuuden avulla hankintayksikkö pyrkii minimoimaan tarjouspyyntöasiakirjojen mahdollisista virheellisyyksistä johtuvia mahdollisia lisä- ja muutostöitä, jotka tarjoajan pitäisi rakennusalan ammattilaisena hyvän rakennustavan mukaisesti havaita ja huomioda paikan päällä käydessään<sup>903</sup>. Vastaavasti tarjoajalla on mahdollisuus auditoinnin yhteydessä havaita ja huomioda tarjouksessaan sellaisia seikkoja, jotka ovat tarjouspyyntöasiakirjoissa mainittu epäselvästi. Tarjoaja voi myös kiinnittää huomiota muihin tarjoushintaan mahdollisesti vaikuttaviin seikkoihin, kuten työmaan logistiikan suunnitteluun.

Hankintayksikkö voi tarjouspyyntöasiakirjoissa velvoittaa tarjoajan tutustumaan kohteeseen ennen tarjouksen jättämistä<sup>904</sup>. Tietyllä tavalla tehtävän tutustumisen ollessa tarjoukselle tarjouspyynnössä tai muissa hankinta-asiakirjoissa esitetty *vaatimus* on tarjoajan todistettavasti tutustuttava kohteeseen kyseisellä tavalla<sup>905</sup>,

---

<sup>903</sup> Hankintalain 56.1 §:n mukaan hankintayksikön on auditointia vaatiessaan pidennettävä tarjousten jättämistä koskevia vähimmäismääräaikoja. Auditointi voidaan järjestää paikan päällä käynnin sijaan esimerkiksi 3D-tutustumisena, mikä saattaa helpottaa kaupaa tulevien tarjoajien osallistumista tarjouskilpailuun ja siten edistää tarjoajien tasa-puolista kohtelua. 3D-auditointeihin saattaa kuitenkin sisältyä tarjouspyyntöasiakirjojen tavoin piileviä virheitä, mitkä voivat heikentää 3D-auditointien hyötyjä.

<sup>904</sup> Ratkaisun KHO 12.12.2017 taltio 6361 mukaan hankintayksiköllä oli oikeus sulkea tarjoaja tarjouskilpailusta, kun urakkaohjelmassa edellytettiin tutustumista rakennuspaikkaan ennen tarjouksen antamista. KHO:n mukaan ei ollut riittävää, että tarjoaja oli tutustunut rakennuskohteen toiseen rakennuspaikkaan aikaisempien työkohteiden laskennoissa. KHO:n mukaan tarjoajan oli kyseisen urakkaohjelman perusteella täytynyt ymmärtää, että tarjoajan edellytettiin tutustuvan urakkakohteeseen kysymyksessä olleen tarjouskilpailun aikana ennen tarjouksen antamista. KHO:n mukaan merkitystä ei ollut urakkaohjelman semantiikalla eli sillä, että urakkaohjelmassa oli sanatarkasti vaadittu rakennuspaikkaan, ei rakennuskohteeseen tutustumista. Vrt. ratkaisu KHO 12.12.2017 taltio 6361 muutti markkinaoikeuden ratkaisua MAO 732/2016, jonka mukaan hankintayksikkö oli menetellyt virheellisesti sulkiessaan tarjoajan pois tarjouskilpailusta, koska urakkaohjelmassa oli vaadittu rakennuspaikkaan, ei rakennuskohteeseen tutustumista. Poikkeaviin ratkaisuihin vaikuttaa painotetaanko semanttista vai kontekstisidonnaista tulkintaa (vrt. Siltala 2001: 110-120).

<sup>905</sup> Ratkaisussa MAO 83-84/12 kohteeseen tutustumisvelvoitetta ei ollut asetettu soveltuvuusvaatimukseksi eikä kohteeseen tutustumista ollut määritelty tehtäväksi tietyllä

koska hankintalain 74.1 §:n mukaan hankintayksikön on suljettava tarjouskilpailusta vaatimukset täyttämättömät tarjoukset.

Kohteeseen tutustumista voidaan edellyttää myös viittaamalla tarjouspyyntöasiakirjoissa YSE 1998:n soveltamiseen: YSE 1998 32 §:n mukaisesti urakoitsijan edellytetään ennen tarjouksen antamista hankkivan rakennuskohteesta sellaiset tiedot, jotka saadaan tutustumalla paikan päällä rakennusalueeseen. Paikan päällä käydessään tarjoajan tulee YSE 1998 26 §:n mukaisena talonrakennusalan asiantuntijana ymmärtää, mitä tarjoukseen pitää sisällyttää sekä huomioida näiden seikkojen vaikutukset tarjoushinnassaan, vaikka niitä ei yksiselitteisesti olisi tarjouspyyntöasiakirjoissa mainittu. Auditointi ei kuitenkaan YSE 1998 32 §:n mukaisesti poista hankintayksikön vastuuta sen antamien tietojen oikeellisuudesta<sup>906</sup>.

YSE 1998:n soveltuessa hankintaan hankintayksikkö saattaa siten kohdella tarjoajia kuin ne olisivat tutustuneet rakennuskohteeseen paikan päällä, vaikka sitä ei tarjouspyyntöasiakirjoissa olisi asetettu vaatimukseksi. Tarjoajan kannalta tämä voi tarkoittaa, että se saattaa menettää oikeuden esittää lisä- ja muutostyövaateita sellaisten seikkojen osalta, jotka tutustumistilaisuudessa olisivat olleet talonrakennusalan asiantuntijan havaittavissa.

### *Tarkennusten kysyminen*

Ennen tarjouksen jättämistä tarjoajilla on oikeus tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitettuun ajankohtaan asti pyytää lisätietoja tarjouspyyntöasiakirjoista. Hankintayksikön tulee vastata näihin lisätietopyyntöihin ja tarpeelliseksi katsoessaan välittää tieto kaikille tarjoajille. Tarvittaessa hankintayksikkö voi myös korjata tai muuttaa tarjouspyyntöasiakirjoja.<sup>907</sup> Turhaa tarjouspyyntöasiakirjojen muuttelua

---

tavalla, joten voittanutta tarjoajaa ei tullut hylätä sen vuoksi, ettei se ollut tutustunut kohteeseen paikan päällä. Tarjouspyynnössä oli vaadittu vain tarjoajia tutustumaan työkohteeseen ja siellä työn suorittamiseen vaikuttaviin tekijöihin, joten rakennuskohteeseen tutustumisveloitteen todettiin toteutuneen ja täyttyneen jo urakkatarjouksen allekirjoituksella. Vrt. ratkaisu MAO 219/12.

<sup>906</sup> Liuksiala & Stoor 2014: 79 sekä Oksanen ym. 2019: 167-168.

<sup>907</sup> Arrowsmith 2014: 661. Hankintalain 56.5-56.6 §:ssä määrätään tarjoajan pyytämien lisätietojen vaikutuksesta hankinnan määräaikoihin: Hankintalain 56.5 §:n ensimmäisen kohdan mukaan hankintayksikön on toimitettava tarjoajalle tämän pyytämät lisätiedot viimeistään kuusi päivää tai nopeutetussa menettelyssä viimeistään neljä päivää ennen tarjousajan päättymistä. Mikäli tarkennusten kysymisen vuoksi tarjouspyyntöasiakirjoihin tehdään merkittäviä muutoksia tai mikäli hankintayksikkö ei ehdi vastata edellä mainitulla tavalla kuusi tai neljä päivää ennen tarjousajan päättymistä, tulee hankintayksikön pidentää tarjousten jättämisen määräaikoja. Hankintalain 56.6 §:n mukaan määräaikojen

niiden julkaisun jälkeen tulee kuitenkin avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden turvaamiseksi välttää.

Talonrakennushankintojen yhteydessä pyydetävistä lisätiedoista voidaan käyttää myös ilmaisua *tarkennusten kysyminen*. Tarjoajan on lojaliteettiperiaatteen mukaisesti esitettävä tarkennuskysymykset hankintayksikölle heti ne huomattuun<sup>908</sup>.

Käytännössä tarkennuskysymysten esittäminen hankintayksikön antamassa aikataulussa voi olla tarjoajille haastavaa, sillä tarkennusta vaativia kysymyksiä saattaa ilmetä vasta niille varatun määräajan päätyttyä. Varsinkin suuremmissa ja monimutkaisemmissa kohteissa tarjouspyyntöasiakirjojen virheet ja ristiriitaisuudet saattavat jäädä huomaamatta tai niistä kaikista raportoiminen voi olla mahdollonta<sup>909</sup>. Tällöin tarjoajan täytyy tarjousta laatiessaan tulkita tarjouspyyntöasiakirjoja tulkintasääntöjen mukaisesti analyttisesti johtamalla ja tuoda nämä tulokset esiin sopimusta edeltävässä neuvottelussa.

#### *Sopimusta edeltävä neuvottelu*

Julkisissa hankinnoissa sopimusneuvotteluiden liikkumatila on vähäinen, koska osapuolten välinen, teknisiä seikkoja koskeva neuvottelu voisi vaarantaa tarjoajien tasapuolisen kohtelun<sup>910</sup>. Vähäisen liikkumatilan vuoksi sopimusta edeltävän

---

pidentämisen on oltava oikeassa suhteessa tarkennuksen merkittävyyteen. Hankintalain 56.6 §:n mukaan hankintayksikön ei kuitenkaan tarvitse pidentää tarjouksen jättämisen määräaikoja, mikäli pyydetty lisätieto on merkityksetön tai se on pyydetty myöhässä.

<sup>908</sup> Ks. lojaliteettiperiaatteesta Tieva 2009: 949-951. Tarjoajalla on myös YSE 1998 13 §:n 8 kohdan mukaan huomautusvelvollisuus tarjouspyyntöasiakirjoissa havaitsemistaan virheellisyyksistä ja ristiriidoista. Lisäksi urakoitsijaa koskee lojaliteettiperiaate ja selonottovelvollisuus. Lojaliteettiperiaatteen merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa hankkeen suunnitelmat ja piirustukset on laadittu puutteellisesti. Lojaliteettiperiaatteen mukaan osapuolten on tehtävä toisilleen huolellisuuden ja kohtuuden mukaisia, yleensä kirjallisia ilmoituksia ja huomautuksia mahdollisen vahingon rajoittamiseksi. Urakoitsijalle kuuluu myös työmaan virheiden kohtuullinen tutkimisvelvollisuus. (Rudanko 1989: 38-39. Ks. myös Oksanen ym. 2019: 41-42.) Selonottovelvollisuus tarkoittaa käytännössä ammattitaitoisen urakoitsijan suorittamaa suunnitelmien tarkistamista ennen töiden aloittamista (Ryynänen 2016: 167-173). Tarjoajan kannalta huomautusvelvollisuuden täyttäminen on tärkeää, koska tällöin vastuu tarjouspyyntöasiakirjojen virheestä säilyy hankintayksiköllä, mikäli tämä ei tee tarjouspyyntöasiakirjoihin huomautuksen mukaisia muutoksia (Klementjeff 2013: 82-83).

<sup>909</sup> Ryynänen 2016: 212.

<sup>910</sup> Ks. asia C-561/12 Nordecon, kohdat 37-39. Ks. myös Treumer 2014/1: 12-15. Ks. myös asia C-210/20 Rad Service Srl, kohdat 42-43. Sopimusneuvotteluiden liikkumatila voi

neuvottelun tarkoituksena on hankintayksikön ja tarjoajan kesken varmistaa tarjouksen sisällön vastaavan tarjouspyyntöä, tarjoajan ymmärtäneen urakan sisällön, vastuut ja velvoitteet kuten hankintayksikkö on tarkoittanut ja tarjoajan täytäneen urakoitsijavalinnan edellytykset<sup>911</sup>. Keskinäisen yhteisymmärryksen varmistaminen voi vähentää mahdollisia myöhempiä konflikteja sopimusosapuolten välillä<sup>912</sup>.

Sopimusta edeltävässä neuvottelussa tarjoaja voi hankintalain 74.1 §:n mukaisesti osoittaa tarjouksensa olevan tarjouspyyntöasiakirjojen mukainen.

Tarjoaja voi esittää sopimusta edeltävässä neuvottelussa esimerkiksi hankintalain 88 §:n mukaiset soveltuvuutta koskevat mahdolliset lisäselvitykset tai todistukset, mikäli niitä ei ole tarvinnut esittää jo osallistumishakemusvaiheessa tai mikäli ne eivät jo ole hankintayksikön hallussa tai saatavilla hankintalain 88.8 §:n mukaan. Tällainen esitettävä selvitys on esimerkiksi hankintalain 88.4 §:n mukainen rikosrekisteriote<sup>913</sup>.

Sopimusta edeltävä neuvottelu käydään yhden tarjoajan kanssa kerrallaan. Mikäli neuvottelu ensimmäiseksi sijoittuneen tarjoajan kanssa ei johda

---

nostaa riskiä sopimuksen sisältöä koskevan vapauden hyödyntämisestä (HE 108/2016 vp: 74-83 ja Siikavirta 2015: 97. Ks. myös Arrowsmith 2014: 816).

<sup>911</sup> Ks. KHO 2021:71 ja MAO 539/13 sekä Ratu S-1227: 8, Liuksiala & Stoor 2014: 23 ja Salminen J. 2017: 49, 53. Neuvotteluissa hankintayksikkö pyrkii tarkistamaan, onko tarjoukset tehty oikein ja hankintayksikön alun perin toivomalla tavalla. Neuvotteluissa käydään huolellisesti läpi sellaiset asiakirjojen seikat, joista saattaa syntyä tulkintaerimielyksiä eli osapuolet varmistavat ymmärtäneensä asiakirjat samalla tavoin. (Erma 1966: 232-233.) Sopimusta edeltävässä neuvottelussa hankintayksikkö tai sen edustaja käy tarjoajan kanssa läpi tarjouksen sisällön ja edellytykset urakoitsijavalinnalle sekä hankkeen suunnitelmat, aikataulut ja muut laskennassa käytetyt tiedot ja varmistaa, että osapuolet ovat ymmärtäneet urakan ja sen ehdot samalla tavoin (RT 16-10182: 3 ja Hattula 2017: 28-30).

<sup>912</sup> Hemmo 2006: 636-637.

<sup>913</sup> Hankintalain 84.4 §:n mukaan rikosrekisteriote pitää esittää kaikista tarjoajayrityksen henkilöistä, jotka ovat hallinto-, johto- tai valvontatehtävissä tai käyttävät edustus-, päätös- tai valvontavaltaa. Rikosrekisteriote on voimassa vuoden voimaantulopäivästään ja se esitetään hankintayksikölle esimerkiksi sopimusta edeltävän neuvottelun yhteydessä. Hankintayksikkö ei saa kopioida tai tallettaa rikosrekisteriotetta.

sopimuksen syntymiseen, järjestetään uusi neuvottelu toiseksi sijoittuneen tarjoajan kanssa.<sup>914</sup>

Julkisissa talonrakennushankinnoissa tarjoaja ei voi sisällyttää tarjoukseensa muuta kuin mitä tarjouspyyntöasiakirjoista on ollut laskettavissa ja hinnoiteltavissa<sup>915</sup>, koska perinteisissä talonrakennushankinnoissa suunnittelu kuuluu vaikiintuneesti tilaajalle ja rakentaminen urakoitsijalle<sup>916</sup>. Sopimusta edeltävässä neuvottelussa esittämiensä *tarkennusten* avulla tarjoaja voi tuoda hankintayksikön tietoon, kuinka on tulkintasääntöjen mukaisesti analyttisesti johtamalla käsitellyt tarjouspyyntöasiakirjoissa mahdollisesti ilmenneet tulkinnallisuudet, ristiriitaisuudet ja vaihtoehdot tarjouksessaan. Sopimusta edeltävien neuvotteluiden tarkoituksena ei ole julkisissa hankinnoissa kustannussäästöjen tai vaihtoehtoisratkaisujen käsitteleminen<sup>917</sup> eikä alkuperäisen urakkatarjoushinnan muuttaminen<sup>918</sup>.

---

<sup>914</sup> Ratu S-1227: 8. Mikäli tarjousten kokonaistaloudellinen edullisuus on toisiaan lähellä, saattaa hankintayksikkö järjestää sopimusta edeltävät neuvottelut useamman kuin yhden tarjoajan kanssa.

<sup>915</sup> Tarjouspyyntöasiakirjoista tulee ilmetä kaikki urakkahinnan laskemista varten tarvittavat tiedot. Työmaan riitaisuuksien välttämiseksi merkityksellistä on täsmentää urakoitsijoiden työsuoritusten rajat ja huolehtia, ettei sivu-urakoitsijoista aiheudu haittaa pääurakoitsijalle. (Liuksiala & Stoor 2014: 80.)

<sup>916</sup> KKO 2007:5 ratkaisuperusteet kohta 14.

<sup>917</sup> Tarjouksen ylittäessä hankintabudjetin hankintayksiköllä on oikeus tehdä muutoksia hankinta-asiakirjoihin ja pyytää näiden muutosten osalta tarjoajilta täsmennyksiä tarjoukseen. Tarjoaja ei saa kuitenkaan parannella tai muuttaa tarjoustaan kuin pyydetyn täsmennyksen osalta, jottei kyseessä katsottaisi olevan kielletty tinkiminen (Kontio ym. 2017: 241-242). Tarjoajan tulee ratkaisun KHO 22.9.2006 taltio 2458 mukaisesti yksilöidä ne tekijät, jotka ovat pyydettyjen täsmennysten seurauksena aiheuttaneet tarjoushintaan alennuksen. Vrt. Ratu S-1224: 1, jonka mukaan hankintalain soveltamisalaan kuulumattomien talonrakennushankintojen sopimusta edeltävissä neuvotteluissa voidaan käydä läpi esimerkiksi urakan sisältöä ja suunnitelmia koskevia muutoksia sekä kustannussäästökohteita. Hankintayksikkö voi myös keskeyttää hankinnan hankintalain 125 §:n mukaisesti (ks. asia C-161/13 *Idrodinamica*, kohta 39, asia C-496/99 *Succhi di Frutta*, kohdat 116-117 ja asia C-223/16 *Casertana Costruzioni Srl*, kohta 35.)

<sup>918</sup> HE 108/2016 vp: 172-174, RT 16-10182: 3 sekä Tapola 2012: 32-33. Ks. myös Arrowsmith 2014: 715-716 ja Sánchez Graells 2011: 339-340. Vrt. sopimusta edeltävää neuvottelua on saatettu käyttää tarjouskilpailun jälkeisenä tinkimiskierroksena, minkä tarkoituksena on saattanut olla saatujen tarjoushintojen alentaminen ja mahdollisesti jopa hankinnan ohjaaminen halutulle urakoitsijalle (ks. Erma 1966: 128, 216-219 ja Korhonen 1990: 27. Vrt. Salminen J 2017: 127 ja Tieva 2009: 941).

Tarjoajan sopimusta edeltävissä neuvotteluissa esittämien tarkennusten tulkintäsääntöjen mukainen analyttinen johtaminen tarjouspyyntöasiakirjoista on keskeistä, koska muutoin tarkennusten luonne voi muuttua tarjouspyyntöasiakirjoista poikkeaviksi ehdoiksi tai varaumiksi. Mahdolliset tarjouspyyntöasiakirjoista poikkeavat ehdot tai varaumat voivat aiheuttaa tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuuden ja tarjousten keskinäisen vertailukelvottomuuden. Julkisissa hankinnoissa tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous on hankintalain 74.1 §:n mukaisesti hylättävä<sup>919</sup>. Tarjoajalla on siten hankintalain 74.1 §:n mukaan vastuu urakkatarjouksen tarjouspyynnön mukaisesta ja selvästä laadinnasta, sen hankintayksikölle osoittamisesta ja siitä, että tarjous ei sisällä tarjouspyyntöasiakirjoista poikkeavia ehtoja tai varaumia<sup>920</sup>.

### *Tarjouksen täydentämisestä sopimusta edeltävässä neuvottelussa*

Hankintayksikkö voi harkintavaltansa puitteissa sallia tarjouksissa esiintyvien vähämerkityksellisten virheiden ja puutteiden täsmentämisen tai täydentämisen hankintalain 74.2 §:n mukaan, kunhan hankintaperiaatteet eivät vaarannu tai hankinta ei hankintalain 136 §:n mukaisesti olennaisesti muutu<sup>921</sup>. Täsmennysten ja täydennysten tekeminen ei saa muuttaa annettua tarjousta eikä muutoinkaan vaikuttaa tarjoajan asemaan. Tarjoaja ei esimerkiksi saa muuttaa tarjouspyynnön mukaista tuotetta toiseksi, vaihtaa ilmoittamiaan referenssejä tai poistaa tarjouksessa esittämänsä selkeää ja tietoista varaumaa. Hankintayksiköllä on harkintavaltansa puitteissa myös oikeus hylätä kaikki virheelliset tarjoukset tarjouspyyntöä vastaamattomina.<sup>922</sup>

<sup>919</sup> Ks. myös MAO 192/18 ja Liuksiala & Stoor 2014: 87.

<sup>920</sup> Ks. asia C-243/89 Storebelt, kohdat 37-40. Ks. myös KHO 2015:93.

<sup>921</sup> Hankintayksikkö voi harkintavaltansa puitteissa sallia tarjouksen täydentämisen sellaisten seikkojen osalta, mitkä eivät ole hankintakokonaisuuden kannalta olennaisia. Tällaisia ovat esimerkiksi puuttuvan allekirjoituksen lisäys, ilmiselvä pilkkuvirhe esimerkiksi hinnassa, tarjousvertailuun vaikuttamattoman puuttuvan liitteen toimittaminen. Tarjouksen täydentämisen tarkoituksena on mahdollistaa hankinnan joustavuus ja sujuvuus (HE 108/2016 vp: 172-174 ja Tapola 2012: 214-215.) Tarjousten täsmentämistarpeen johtuessa esimerkiksi tarjouspyyntöasiakirjan tai muun hankintayksikön vastuulla olevan asiakirjan virheellisyydestä tai tulkinnanvaraisuudesta, on hankintayksikön esimerkiksi korjausilmoituksen avulla korjattava tämä seikka. Mikäli tarjoukset ovat tarjouspyynnön vastaisia, voi hankintayksikkö hankintalain 125 §:n mukaisesti keskeyttää hankintamenettelyn tai siirtyä 34.2 §:n 3 kohdan mukaisesti neuvottelumenettelyyn.

<sup>922</sup> Ks. asia C-210/20 Rad Service Srl, kohdat 42-44 ja asia C-387/14 Esaprojekt, kohdat 34-40. Ks. myös HE 108/2016 vp: 172-174, Arrowsmith 2014: 729, 819-820 ja Pekkala & Pohjonen 2010: 432, 445 sekä Sánchez Graells 2011: 338-341 ja Bergman ym. 2011: 198. Hankintayksikön ollessa tietoinen esimerkiksi alhaisen tarjoushinnan ilmeisestä ja olennaisesta virheestä, tulee sen hyvän tavan mukaisesti antaa tarjoajalle mahdollisuus virheen

Virheen tai puutteen vähämerkityksellisyyden arvioinnissa merkitystä voi olla täsmennyksen tai täydennyksen kohteen yksilöllisyydellä: Esimerkiksi tarjouksen liite voi olla tarjouksesta toiseen sellaisenaan liitettävä dokumentti<sup>923</sup> tai vaihtoehtoisesti yksilöllinen ja kohdekohtaisesti laadittava liite. Tällaisen yksilöllisesti laadittavan liitteen jälkikäteinen täsmentäminen tai täydentäminen voi asettaa tarjoajat eri asemaan esimerkiksi tarjouksen laatimiseen käytettävissä olleen ajan suhteen.<sup>924</sup> Tällöin virheen tai puutteen täydentäminen voi vaikuttaa tarjoajien yhdenvertaiseen kohteluun hankintamenettelyn aikana.

Hankintalain 74.2 §:n mukaista tarjousten vähämerkityksellistä täydentämistä ei ole tarjoushinnan muuttaminen tarjousten jättämisen jälkeen, koska tällainen täydentäminen muuttaa annettua tarjousta ja voi vaikuttaa tarjoajan asemaan. Ratkaisun *KHO 2015:93* mukaisesti tarjoaja ei saa täydentää tarjoushintaa, vaikka tarjoaja olisi tarjouspyyntöasiakirjoja tulkitessaan erehtynyt ja laskenut tarjoushinnan virheellisesti<sup>925</sup>. Mikäli tämä tulee esille sopimusta edeltävissä neuvotteluissa, voi tarjoaja tuoda tulkintansa esiin ja ilmoittaa, että seikan huomioon ottaminen hankintayksikön tarkoittamalla tavalla nostaa tarjoushintaa. Tällöin hankintayksikön on hankintalain 74.1 §:n mukaan hylättävä tarjous tarjouspyyntöasiakirjoja vastaamattomana. Tarjoajan erehdyksen on kuitenkin oltava vilpittömä, koska annettu tarjous sitoo tarjoajaa<sup>926</sup>. Lähtökohtaisesti tarjoaja ei voi vetäytyä

---

oikaisemiseen (Liuksiala & Stoor 2014: 90). Julkisten talonrakennushankintojen osalta kyseisissä tilanteissa hankintayksikön tulee hankintalain 96 §:n mukaisesti tiedustella tarjoajalta, miksi tarjoushintaa on poikkeuksellisen alhainen ennen sen hyväksyntää tai hylkäämistä.

<sup>923</sup> Esimerkiksi tilinpäätösasiakirjat ja tilaajavastuutodistukset.

<sup>924</sup> Vrt. kuitenkin ratkaisu MAO 459/19.

<sup>925</sup> Ratkaisussa KHO 2015:93 hankintayksikkö salli hankintalain vastaisesti voittaneen tarjoajan täydentää rakennusurakkatarjoustaan sopimusta edeltävässä neuvottelussa tarjouspyyntöasiakirjojen edellyttämän massanvaihdon osalta ja korottaa tarjoushintaa 81.000 eurolla. Hankintayksikkö salli tarjoajan täydentää tarjoustaan puuttuvan massanvaihdon osalta, koska tarjoaja ei tiennyt massanvaihdon kuuluneen urakkaan tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetystä laajuudesta eikä tarjous sisältänyt sitä ja täydentämisen jälkeen tarjoajan tarjous oli edelleen halvin. Vrt. ratkaisun KHO 2015:93 kumoaman ratkaisun MAO 72/13 perusteluihin. Ks. myös KHO 2020:39. Ks. tarjoushinnan virheellisestä laskeamisesta Erma 1966: 83.

<sup>926</sup> Esimerkiksi asia C-223/16 Casertana Costruzioni Srl, kohta 35.



tarjouksestaan sellaisista syistä, jotka tämän olisi pitänyt tarjouspyyntöasiakirjoista rakennusalan asiantuntijana ymmärtää<sup>927, 928</sup>

Edellä esitetyn kaltaisesta virheellisesti lasketun tarjoushinnan tilanteesta tulee erottaa tilanteet, joissa tarjoaja on tulkinnut tarjouspyyntöasiakirjoja tulkintasääntöjen mukaisesti. Mikäli tarjoaja kykenee osoittamaan hankintayksikölle tarjoajan tulkinnan analyttisen, tulkintasääntöjen mukaisen johdettavuuden tarjouspyyntöasiakirjoista sekä tämän myötä tarjouksen hankintalain 74.1 §:n mukaisen tarjouspyynnön mukaisuuden, ei tarjousta voi hankintalain 74.1 §:n mukaan hylätä tarjouspyyntöasiakirjoja vastaamattomana.

## 7.3 Ennakoitavuuden parantaminen

### 7.3.1 Harkintavallan käyttö sopimisvaiheessa

Talonrakennushankintaa voidaan edeltävissä luvuissa esitetysti joutua määrittelemään ja jäsentämään sopimisvaiheessa esimerkiksi tarjouspyyntöasiakirjojen suunnitteluvirheiden, -puutteiden, epäselvyyksien ja tulkinnallisuuksien tai rakentamisen yhteydessä ilmenneiden yllättävien ongelmien tai toimintaympäristön muutosten vuoksi<sup>929</sup>. Tämä edellyttää urakkasopimuksen tulkintaa<sup>930</sup> ja

---

<sup>927</sup> YSE 1998 26 § 3 kohta.

<sup>928</sup> Julkisissa hankinnoissa sopimusta edeltävien neuvotteluiden tarkoituksena ei ole kustannussäästöjen tai vaihtoehtoratkaisujen käsitteleminen (ks. Kontio ym. 2017: 241-242. Ks. myös KHO 22.9.2006 taltio 2458) eikä alkuperäisen urakkatarjoushinnan muuttaminen (ks. HE 108/2016 vp: 172-174, RT 16-10182: 3 sekä Tapola 2012: 32-33. Ks. myös Arrowsmith 2014: 715-716 ja Sánchez Graells 2011: 339-340). Vrt. sopimusta edeltävän neuvottelun rooli yksityisissä hankinnoissa mahdollisena tarjouskilpailun jälkeisenä tinkimiskierroksena (ks. Salminen J 2017: 127, Tieva 2009: 941, Erma 1966: 128, 216-219 ja Korhonen 1990: 27).

<sup>929</sup> Sánchez Graells 2011: 346-348. Ks. myös Morledge & Smith 2013: 173. Käytännössä talonrakennusurakan tarjouspyyntöasiakirjojen laatiminen kielellisesti yksiselitteisiksi on hankinnan monimutkaisuuden, laajuuden ja ainutlaatuisuuden vuoksi lähes mahdotonta. Osa hankinnan asiakirjoista saatetaan lainata esimerkiksi yleisistä hankinta-asiakirjoista, jolloin niitä ei hankekohtaisesti laadita. Ryynäsen mukaan urakoitsijan suoritukseen sisältyvät kaikki tehtävät, joita sopimuksen sanamuodon ja rakennusalalla yleisesti vallitsevan käsityksen mukaan voidaan kohtuudella ymmärtää kuuluvan tavoiteltavan työntuloksen toteuttamiseen. (Ryynänen 2016: 70-71.)

<sup>930</sup> Tulkinnan tavoitteena on tavanomaisesti YSE 1998 12-14 §:n tulkintasääntöjen, kuten täydentyvyyden ja pätevyysjärjestyksen avulla selvittää, mitä osapuolet ovat

tarvittaessa myös sen täydentämistä tai muuttamista<sup>931</sup> hankintasääntelyn sallimissa rajoissa. Näiden rajojen sisällä<sup>932</sup> hankinnan sopimisvaiheen dynaamisuuteen vaikuttaa keskeisesti hankintayksikön harkintavallan käyttö.

Yksittäinen hankintayksikkö voi käyttää harkintavaltaansa sopimisvaiheessa hankintasääntelyn sallimissa rajoissa joko laajasti tai kapea-alaisesti esimerkiksi hankinnan toteutusmuutosten sekä tulkinnallisuuksien jäsentämisen osalta:

Hankintayksikkö voi esimerkiksi suhtautua sopimusta edeltävässä neuvottelussa esitettyihin tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinnallisuuksien käsitteeseen staattisesti, jolloin tarjoajan mahdollisuus osoittaa hankintalain 74.1 §:n mukainen tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus voi estyä. Tarjoajan kannalta tällainen tilanne voi lisätä hankinnan toteutusvaiheen epävarmuutta, koska hankintayksikkö saattaa tulkita tulkinnallisuuden hankinnan toteutusvaiheessa eri tavoin kuin tarjoaja on sen tulkintasääntöjen mukaan analyttisesti johtamalla tarjousta laatiessaan tulkinnut.

Tämän seurauksena hankinnan toteutusvaiheessa voi ilmetä esimerkiksi lisä- ja muutostöitä koskevia erimielisyyksiä. Mikäli tarjoaja on tulkinnut tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinnallisuuden hankintayksiköstä poikkeavalla tavalla eikä tulkintaa ole sopimusta edeltävissä neuvotteluissa tarkistettu ja hyväksytty, aiheutuu tarjoajalle taloudellinen riski siitä, että se joutuu toteuttamaan tulkinnallisuuden eri tavalla kuin on tarjousta laatiessaan hinnoitellut. Tämä voi nostaa tarjoajalle tarjouksesta aiheutuvaa taloudellista riskiä.

Hankintayksikön harkintavallan käyttö hankintasääntelyn tulkintakehyksen sallimissa rajoissa voi vaihdella hankintayksikkökohtaisesti – tai jopa syrjimättömyysperiaatteen vastaisesti toimittajakohtaisesti<sup>933</sup> -, mikä voi vaikuttaa tarjoajien

---

sopimuksentekohetkellä tarkoittaneet. Mikäli YSE 1998:a ei sovelleta hankintaan, noudatetaan yleisiä sopimusoikeudellisia tulkintasääntöjä. (Ryynänen 2016: 68-85.)

<sup>931</sup> Ryynänen 2016: 2-3, 55-62. Ks. hankintasopimuksen taloudellisen tasapainon muuttamisesta myös Arrowsmith 2014: 584-585.

<sup>932</sup> Hankintasääntelyä voi verrata kehykseen, jonka sisällä hankintayksikkö käyttää harkintavaltaa (vrt. tutkimuksen luku 2).

<sup>933</sup> Tällä tarkoitetaan, että hankintayksikön harkintavallan käyttö voi muuttua toimittajakohtaisesti suosivaksi tai syrjiväksi, mikä on syrjimättömyysperiaatteen vastaista. Myös hankintayksikön lojaliteettiperiaatteen mukaisen toiminnan aktiivisuus saattaa vaihdella toimittajakohtaisesti, mikä saattaa vaikuttaa toimittajan kokemaan epävarmuuteen. Vrt. Tievan (2009: 954) mukaan rakennusalan lojaliteettivelvollisuuksia tarkasteltaessa korostuvat osapuolten väliset henkilösuhteet. Tutkimuksen luvussa 4.1 tunnistetaan tarve

näkökulmasta harkintavallan ennakoitavuuteen. Tämä saattaa edelleen aiheuttaa tarjoajille kokemuksen suosituksi tai syrjityksi tulemisesta sopimisvaiheessa<sup>934</sup>.

Tällaista mahdollista suosituksi tai syrjityksi tulemisen kokemusta voi kuvata tarjoajan näkökulmasta julkisen hankinnan sopimisvaiheen epävarmuutena, mikä voi vaikuttaa tarjoajan arviointiin hankinnasta aiheutuvasta taloudellisesta riskistä<sup>935</sup>. Mikäli tarjoaja on tarjousta laatiessaan tietoinen tällaisesta mahdollisesta sopimisvaiheen epävarmuudesta, voi tarjoaja pyrkiä ennakoimaan siitä aiheutuvaa riskiä tarjousta hinnoitellessaan.

Sopimisvaiheen epävarmuudesta aiheutuvan riskin hinnoitteluun voi vaikuttaa tarjoajan riskinotto-kyky. Keskisuuren talonrakennusliikkeen riskinotto-kyky voi sen mahdollisesti pienempien resurssien ja heikomman neuvottelukyvyn vuoksi olla heikompi kuin suurilla toimijoilla, joten keskisuuri toimija voi joutua huomiomaan mahdollisen riskin tarjouksessaan suuria toimijoita täysimääräisempänä<sup>936</sup>.

Tarjoushinnassa hinnankorotuksena huomioitava sopimisvaiheen epävarmuus voi tämän vuoksi vaikuttaa keskisuuren toimijan mahdollisuuksiin menestyä tarjousten hintavertailussa. Keskisuuri toimija saattaa jopa jättäytyä tarjouskilpailusta kokonaan pois arvioituaan mahdollisuutensa menestyä tarjouskilpailussa tarjoushinnassa riskinä huomioitavan epävarmuuden jälkeen liian heikoksi. Sopimisvaiheen ennakoimattomuus saattaa siten myös heikentää keskisuurten toimijoiden kiinnostusta tarjota julkisia hankintoja<sup>937</sup>. Sopimisvaiheen

---

jatkotutkimukselle erilaisten verkostojen mahdollisista vaikutuksista talonrakennushankinnoissa. Tähän tunnustettuun jatkotutkimustarpeeseen liitetään myös talonrakennushankinnan osapuolten välisten henkilösuhteiden mahdollinen vaikutus lojaliteettiperiaatteen toteutumiseen.

<sup>934</sup> Sopimisvaiheessa syrjityksi tuleminen voi ilmetä esimerkiksi tavanomaista tiukempina laatuvaatimuksina, mikä nostaa tarjoajalle hankinnasta aiheutuvia kustannuksia. Sopimisvaiheessa suosituksi tuleminen voi ilmetä esimerkiksi tavanomaista kevyempinä laatuvaatimuksina, mikä asettaa voittaneen tarjoajan muihin tarjoajiin nähden parempaan asemaan. Suosituksi tai syrjityksi tuleminen voi ilmetä myös lojaliteettiperiaatteen mukaisen toiminnan aktiivisuuden toimittajakohtaisena vaihteluna. (Ks. tutkimuksen luku 7.3.3.)

<sup>935</sup> Vrt. Trybus 2014: 259-260 ja Lindell & Karagozoglou 1997: 92.

<sup>936</sup> Suurilla yrityksillä on suuremmat resurssit, minkä vuoksi riski yksittäisten hankintojen epäselvyyksistä ja riitaisuuksista ei välttämättä vaikuta niiden toimintaan yhtä merkittävästi kuin keskisuurten yritysten toimintaan (esimerkiksi McEvoy 2020: 189, Lindell & Karagozoglou 1997: 92 ja Trybus 2014: 259-260. Vrt. Bovis 2012: 32-33).

<sup>937</sup> Vrt. Poulsen ym. 2012: 38-39, 56. Myös Bovis 2006: 153 ja Bovis 2007: 67.

ennakoitavuudella voi siten olla vaikutusta keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakointiherkkyyteen.

Toimintasuosituksena edellä kuvattujen mahdollisten sopimisvaiheen epävarmuuksien huomioon ottamiseksi ehdotetaan hankintayksikön harkintavallan käytön ennakoitavuuden parantamista julkisten talonrakennushankintojen sopimisvaiheessa. Keinoina tähän esitetään seuraavissa luvuissa sopimusta edeltävien neuvottelukäytäntöjen ja neuvottelupöytäkirjan yhtenäistämistä, neuvottelupöytäkirjan varhaisempaa julkisuutta sekä sopimisvaiheen valvonnan tehostamista<sup>938</sup>.

### 7.3.2 Neuvottelukäytäntöjen yhtenäistäminen

#### *Neuvottelukäytäntöjen yhtenäistäminen*

Hankintalaissa ei ole vaatimusta sopimusta edeltävän neuvottelun järjestämisestä<sup>939</sup> eli urakkasopimuksen voi laatia myös ilman sopimusta edeltävää neuvottelua. Neuvottelun väliin jättäminen voi kuitenkin lisätä hankintaosapuolten riskiä tarjouspyyntöasiakirjojen mahdollisista toisistaan poikkeavista tulkinnoista, mitkä voivat johtaa toteutusvaiheessa osapuolten välisiin riitaisuuksiin. Tämän vuoksi sopimusta edeltävien neuvotteluiden järjestäminen talonrakennushankinnoissa on suositeltavaa.

Vähäisen sääntelyn vuoksi sopimusta edeltävät neuvottelut voivat muotoutua hankintayksikkökohtaisesti<sup>940</sup>:

Neuvottelukäytännön vaihtelevuus voi ilmetä esimerkiksi neuvotteluiden jakamisena kahteen osaan: sopimusta edeltävään selonottoneuvotteluun ja sopimuksen allekirjoittamisen jälkeiseen urakkaneuvotteluun. Tällöin vaarana saattaa olla, että selonottoneuvottelua käytetään tarjouksen

---

<sup>938</sup> Ks. tutkimuksen luvut 7.3.2-7.3.3.

<sup>939</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö suosittelee, että hankintayksikkö ja tarjouskilpailun voittajaehdokkaat käyvät hankintasopimuksen ja sen sisällön läpi ennen hankintapäätöksen tekemistä (JHNY, yhteiset säännökset 2016). Ks. myös Arrowsmith 2014: 733-735, Bovis 2005: 60, Sánchez Graells 2011: 339-340, Poulsen 2012: 268, Määttä & Voutilainen 2017: 432-433 ja Halonen 2015: 43-45. Ukkolan (2018: 45) mukaan läpinäkyvyys- ja yhdenvertaisuusperiaatteet sulkevat pois kaikki hankintaosapuolten väliset neuvottelumahdollisuudet julkisissa hankinnoissa.

<sup>940</sup> Myös konsulttien käyttö (ks. tutkimuksen luku 4.3.2) hankinnoissa saattaa lisätä neuvottelukulttuurin varianssia.

tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisuuden tarkistamiseen, kun taas myöhemmissä urakkaneuvotteluissa käsitellään sopimuksen sisällöllisiä muutoksia.<sup>941</sup>

Vaihtelua voi ilmetä myös hankintayksikön suhtautumisessa tarjoajan esittämiin, tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta osoittaviin tarkennuksiin tarjouspyyntöasiakirjojen tulkinnallisuuksista. Hankintayksikkö voi esimerkiksi kieltäytyä kuulemasta tai käsittelemästä näitä kohtia, koska arvioi virheellisesti tarkennusten tarkoittavan tarjouspyyntöasiakirjoista poikkeavia ehtoja tai varaumia<sup>942</sup>. Tällainen jyrkkä suhtautuminen voi heikentää lojaliteettiperiaatteen toteutumista osapuolten välillä<sup>943</sup>.

Neuvottelukäytäntöjen hankintayksikkökohtainen muotoutuminen voi tarjoajan näkökulmasta vaikuttaa sopimusta edeltävien neuvotteluiden ennakoitavuuteen<sup>944</sup>.

Toimintasuosituksena tähän esitetään, että neuvotteluvaiheen ennakoitavuuden parantamiseksi luotaisiin kansallisesti yhtenevät julkisten talonrakennushankintojen sopimusta edeltävät neuvottelukäytännöt<sup>945</sup>, joissa ohjattaisiin

<sup>941</sup> Ks. Salminen J. 2017: 53. Ks. myös KHO 2020:39, missä voittaneen tarjoajan kanssa järjestettiin kahdet sopimusta edeltävät neuvottelut.

<sup>942</sup> Tarkennusten avulla tarjoaja osoittaa tarjouksen olevan tarjouspyynnön mukainen eli osoittaa tulkintansa tulkintasääntöjen mukaisen analyttisen johdettavuuden tarjouspyyntöasiakirjoista. Mikäli tarjoaja ei kykene osoittamaan tulkintansa tulkintasääntöjen mukaista analyttistä johdettavuutta tarjouspyyntöasiakirjoista, on tarkennuksen sijaan kyseessä poikkeava ehto tai varaus.

<sup>943</sup> Hankintayksikön tulee ottaa suhtautumisessaan huomioon sopimusoikeudellinen lojaliteettiperiaate, minkä mukaan osapuolten on otettava sopimussuhteessa toisen osapuolen intressit huomioon kohtuullisessa määrin (ks. Aine 2011: 172-174).

<sup>944</sup> Neuvottelukäytännön vaihtelevuus voi heikentää tarjoajan mahdollisuuksia ennakoida neuvotteluiden kulkua, mikä saattaa edelleen nostaa tarjoajan riskiä tarjoushinnan antamisen osalta (vrt. Erma 1966: 51-53). Mikäli tarjoaja pyrkii ennakoimaan sopimisvaiheen mahdollisesta epäselvyydestä aiheutuvaa riskiä, joutuu tarjoaja harkitsemaan tarjoushinnan nostamista tarjousta laatiessaan (vrt. Treumer 2014/1: 25). Pienemmän riskinottokyvyn vuoksi keskisuuri toimija voi joutua huomioimaan tällaisen riskin tarjoushinnassaan määräävässä asemassa olevaa toimijaa korkeampana, mikä voi vaikuttaa keskisuuren toimijan mahdollisuuksiin menestyä tarjouskilpailussa tai saada sen jopa luopumaan tarjouskilpailuun osallistumisesta (ks. tutkimuksen luku 7.3.1. Vrt. Poulsen ym. 2012: 38-39, 56. Myös Bovis 2006: 153 ja Bovis 2007: 67.).

<sup>945</sup> Yksityisiä hankintoja koskee sopimusvapaus huomattavasti laajemmin kuin julkisia hankintoja, minkä vuoksi yksityisten hankintojen osalta neuvottelukäytäntöjen yhdenmukaistaminen ei ole keskeistä.

hankintayksiköt ajoittamaan neuvottelut aina samaan hankintamenettelyn vaiheeseen ja pitämään ne sisällöltään samanlaisina:

Sopimusta edeltävissä neuvotteluissa olisi tarkoitus ottaa selvää tarjouksen sisällöstä, tarkistaa urakoitsijavalinnan edellytysten täyttyminen sekä varmistaa osapuolten ymmärtäneen samalla tavalla urakkasopimuksen vastuut ja velvoitteet<sup>946</sup>. Näiden tarkistamisen vuoksi sopimusta edeltävät neuvottelut tulisi järjestää ennen hankintapäätöksen tekemistä.

Lisäksi hankintayksikön olisi sopimusta edeltävissä neuvotteluissa hankintalain 74.1 §:n mukaisen tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden osoittamisen yhteydessä, lojaliteettiperiaate huomioiden, tunnistettava ja otettava huomioon tarjoajan esittämien tarjouspyynnön mukaisten tarkennusten sekä tarjouspyynnöstä poikkeavien ehtojen tai varaumien välinen ero:

Sopimusta edeltävässä neuvottelussa esittämiensä *tarkennusten* avulla tarjoaja tuo hankintayksikön tietoon, kuinka on tulkintasääntöjen mukaisesti analyttisesti johtamalla käsitellyt tarjouspyyntöasiakirjoissa mahdollisesti ilmenneet tulkinnallisuudet, ristiriitaisuudet ja vaihtoehdot tarjouksessaan. Mikäli tarjoaja kykenee näin osoittamaan tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden, ei hankintayksikkö voi hankintalain 74.1 §:n mukaisesti hylätä sitä tarjouspyyntöä vastaamattomana.

Tarkennusten luonne voi muuttua tarjouspyyntöasiakirjoista *poikkeaviksi ehdoiksi tai varaumiksi*, kun tarjoaja ei kykene osoittamaan esittämiensä tarkennusten tulkintasääntöjen mukaista analyttistä johdettavuutta tarjouspyyntöasiakirjoista. Tällöin hankintayksikön on hylättävä tarjous hankintalain 74.1 §:n mukaisesti tarjouspyyntöä vastaamattomana.

### *Neuvottelupöytäkirja*

Sopimusta edeltävistä neuvotteluista laaditaan YSE 1998 63 §:n mukaan tilaajan ja urakoitsijan allekirjoittama pöytäkirja, joka liitetään YSE 1998 13 §:n mukaisesti urakkasopimuksen kaupallisiin asiakirjoihin urakkasopimuksen jälkeiseksi eli painoarvoltaan tarjousvaiheen asiakirjoja painavammaksi, ellei sopimusasiakirjojen pätevyysjärjestyksestä ole muuta sovittu<sup>947</sup>. Mikäli hankinnassa ei sovelleta YSE 1998:a, voidaan edellä esitetystä pöytäkirjan laadinnasta ja liittamisestä

---

<sup>946</sup> Vrt. Ratu S-1227: 8.

<sup>947</sup> Ks. Liuksiala 2004: 138.

sopimusasiakirjojen osaksi poiketa. Julkisuuslain 6.1 §:n kahdeksannen kohdan mukaan urakkasopimus liitteineen tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu<sup>948</sup>.

Sopimusta edeltävistä neuvotteluista laadittavalla pöytäkirjalla on keskeinen rooli neuvotteluiden kulun ja sisällön tarkistamisessa: Mikäli tarjoukseen tai hankinta-kohteeseen olisi neuvotteluissa tehty olennaisia poikkeuksia tai muutoksia – kuten muutettu tarjoushintaa tai olennaista toteutustapaa -, johtaisi se tarjousten vertailukelvottomuuteen ja kyseisen tarjouksen hankintalain 74.1 §:n mukaiseen hylkäämiseen tarjouspyyntöä vastaamattomana tai hankintalain 136 §:n mukaiseen hankinnan olennaiseen muuttumiseen ja uuden hankintakilpailun järjestämiseen.<sup>949</sup>

Muilla tarjoajilla on mahdollisuus tutustua urakkasopimuksen mahdollisena liitteenä olevaan neuvottelupöytäkirjaan vasta urakkasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen<sup>950</sup>. Mikäli sopimusta edeltävien neuvotteluiden pöytäkirja julkaistaisiin jo hankintapäätöksen yhteydessä, olisi muilla tarjoajilla mahdollisuus tutustua siihen ja tarkastella hankintaan mahdollisesti aiottuja muutoksia *ennen* kyseisen hankintasopimuksen tekemistä<sup>951</sup>. Tämä saattaisi edesauttaa olennaisten sopimusmuutosten havainnointia neuvottelupöytäkirjasta, koska hankinnan yksityiskohdat voisivat vielä olla tarjoajilla hyvin tiedossa tarjouskilpailun jäljiltä<sup>952</sup>.

---

<sup>948</sup> Suomen perustuslain (731/1999) 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu. Lisäksi jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Hankintalain 138 §:n mukaan julkisuuslain (621/1999) 4 §:n mukaisen viranomaisen toimiessa hankintayksikkönä hankinnan asiakirjoihin ja asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovelletaan julkisuuslakia (621/1999). Hankintalain 138 §:n mukaisesti julkisuuslakia sovelletaan myös, mikäli sitä on noudatettava muualla laissa olevan säännöksen perusteella. Sen sijaan evankelisluterilaisen kirkon ja seurakunnan asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan hankintalain 138.4 §:n mukaan kirkkolakia. Ks. myös Takala & Taponen 2019: 140. Myös talonrakennusalan urakkaohjelman laadintaohjeen mukaan urakka-asiakirjat ovat urakkasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen julkisia asiakirjoja lukuun ottamatta sellaisia asiakirjoja tai niiden osia, mitkä ovat liikesalaisuutena salassa pidettäviä (RT 16-10698: 9).

<sup>949</sup> KHO 2015:93. Ks. myös Halonen 2015: 54.

<sup>950</sup> Takala & Taponen 2019: 141.

<sup>951</sup> Simovartin (2015: 39-40) mukaan hankintakilpailua koskevan valituksen tekemisen haasteena voi olla tarjoajien puutteellinen informointi hankintaan tehdyistä muutoksista.

<sup>952</sup> Yksittäisen tarjouskilpailun voittamisen todennäköisyys voi olla pieni, minkä vuoksi tarjoajan voi olla osallistuttava useampaan tarjouskilpailuun yhtä aikaa maksimoidakseen toimintansa jatkuminen. Tämä saattaa vaikuttaa tarjoajan aiempia tarjouksia koskevien yksityiskohtien havainnointiin.

Toimintasuosituksena esitetään, että sopimusta edeltävien neuvotteluiden pöytäkirja tulisi julkiseksi jo hankintapäätöstä tiedoksi annettaessa. Tällöin muiden tarjoajien tietämys hankinnasta tulisi hyödynnettyä hankintaan mahdollisesti aiottujen olennaisten muutosten osalta ennen hankintasopimuksen tekemistä.

Lisäksi tässä luvussa aiemmin esitettyä toimintasuositusta neuvottelukäytäntöjen yhtenäistämisestä täydennetään esittämällä toimintasuositus kansallisesti yhtenevän neuvottelupöytäkirjapohjan laatimisesta. Tämän avulla julkisten hankintojen neuvottelukäytäntöjen sisällön yhtenäisyyttä voitaisiin saada vahvistettua.

### 7.3.3 Toteutuksen valvonta

Hankintayksikkö voi käyttää harkintavaltaansa sopimisvaiheessa hankintasääntelyn sallimissa rajoissa myös hankinnan muutosten valvonnan osalta. Kaikkia talonrakennushankintaan tehtyjä muutoksia ei välttämättä pysty toteamaan valmiista työntuloksesta, minkä vuoksi tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisen toteutuksen valvonta voi olla keskeistä talonrakennushankintaan tehtyjen muutosten salittavuuden kontrolloimiseksi.<sup>953</sup>

Yksityisoikeudellisista syistä hankinnan ulkopuolisten tahojen mahdollisuus tarkkailla ja puuttua olennaisiin muutoksiin voi olla sopimusosapuolia heikompi<sup>954</sup>. Suomesta myös puuttuu nimenomaisesti julkisia hankintoja varten laadittu oma valvontaelin<sup>955</sup>. Tämän vuoksi talonrakennushankinnan toteutusvaiheen valvonta painottuu hankintayksikölle ja sen valitsemalle paikallisvalvonnalle:

Paikallisvalvonnan kohteena ovat erityisesti rakentamisen ja tekniikan työmaavalvonta. Lisäksi paikallisvalvojan tehtävänä on varmistaa, että urakoitsija laskuttaa maksuerätaulukon mukaisesti ja oikeaan aikaan

---

<sup>953</sup> Ks. tutkimuksen luku 7.2.1.

<sup>954</sup> Treumer 2014/2: 281 ja Simovart 2016: 52-53. Ulkopuolisten tahojen tarkkailumahdollisuuksien lisääminen voi vähentää tarjoajien kiinnostusta ylipäätään tarjota hankintaa, mikä saattaa heikentää kilpailun tehokkuutta (ks. Sanchez-Graells 2019: 34-36 sekä Halonen 2019: 26-27, 32).

<sup>955</sup> TaVM 31/2016 vp: 12. Ks. kuitenkin hankintalain 139 ja 144 §:t, joiden mukaan KKV valvoo hankintalain noudattamista ja raportoi siitä Euroopan komissiolle (HE 108/2016 vp: 41, 231-234, 237). Lisäksi uuden Whistleblower-direktiivin avulla pyritään helpottamaan julkisia hankintoja koskevien väärinkäytösten ilmoittamista (ks. Whistleblower-direktiivi (2019/1937/EU) ja HE luonnos ilmoittajansuojelulaiksi 2016 2021. Ks. myös Van Waeyenberge & Davies 2021: 243-244), mikä voi edelleen tehostaa julkisten hankintojen tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisen toteutuksen valvontaa.



hankinnan laskutuskelpoisia kustannuksia.<sup>956</sup> Rakennuttaja voi ulkoistaa rakennushankkeen MRL 151 §:n mukaisen paikallisvalvonnan konsulleille<sup>957</sup>.

Paikallisvalvonnalla on keskeinen merkitys sopimuksenmukaisen työtuloksen varmistamisessa<sup>958</sup> ja siten myös julkisessa hankinnassa tehtävien muutosten kontrolloinnissa. Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi on keskeistä, että hankintaan tehtävät muutokset ovat sallittuja ja että ne toteutuessaan vaikuttavat tarvittaessa hankinnan dynaamiseen sopimustasapainoon<sup>959</sup>.

Tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu voi heikentyä, mikäli paikallisvalvonta suhtautuu tarjoajiin subjektiivisesti. Tällöin paikallisvalvonnan

---

<sup>956</sup> Morledge & Smith 2013: 126-127. Valvoja käyttää tehtävässään apuvälineenä kohteen kaupallisia ja teknisiä asiakirjoja sekä toteutuksen edetessä laadittavia pöytäkirjoja, työmaapäiväkirjoja sekä muita raportteja ja dokumentteja (Rudanko 1989: 66).

<sup>957</sup> Oksanen ym. 2019: 234-235 ja Talo 2000 -nimikkeistö: 61. Paikallisvalvonnassa voidaan käyttää ulkopuolista konsulttia (Junnonen & Kankainen 2017: 81 ja Korhonen 1990: 53), joka tilataan usein samasta konsulttiyrityksestä kuin hankinnassa mahdollisesti käytettävä muu konsultti (Salminen J. 2017: 12). Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen myötä valvontatehtävät saattavat keskittyä samoille konsulleille, koska valmisteilla olevassa MRL:n kokonaisuudistuksessa lakiin on rakentamisen laadun tehostamiseksi ehdotettu lisättäväksi valvojien viiden vuoden takuuaikaa koskeva kohta. Valvojille ei ole aiemmin asetettu vastaavanlaisia takuuvaatimuksia, joten ehdotettu uudistus voi vähentää valvontatehtävistä kiinnostuneiden valvojien määrää. (Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020: 33-34 sekä HE luonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö 2021.)

<sup>958</sup> Korhonen 1990: 81. Vrt. MRL 124 §:n mukaisen viranomaisvalvonnan tarkoituksena ei ole urakoitsijan ja rakennuttajan sopimuksenmukaisuuden tarkistaminen lukuun ottamatta MRL 150 e §:n mukaisia poikkeamislupia (Liuksiala 2004: 182-184). Mikäli alkupe-  
räisistä suunnitelmista tai erityissuunnitelmista merkittävästi poiketaan rakennustyön aikana, tulee viranomaistarkastajalta pyytää MRL 150 e §:n mukaisesti lupa poikkeamiseen. MRL 124 §:n mukaan rakentamisen viranomaisvalvonnasta vastaa kunnan tai kaupungin rakennusvalvoja, jonka tehtävänä on valvoa rakennustoimintaa yleisen edun kannalta sekä huolehtia osaltaan, että maankäyttö- ja rakennuslakia noudatetaan rakentamisessa. MRL 149 §:n mukaan viranomaisvalvonta alkaa suunnitelmien hyväksymisestä, rakennusluvan hakemisesta ja luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyy valmiin kohteen lopputarkastukseen. Viranomaisvalvonnan laajuus ja laatu riippuvat rakennushankkeen vaativuudesta, hankkeen suunnitelmista sekä osapuolten asiantuntemuksesta ja ammattitaidosta. MRL 150 §:n mukaan viranomaisvalvontaa ovat myös rakennusaikaiset katselmukset ja tarkastukset. Viranomaisvalvontaa vaaditaan rakennuslupaa tai hyväksyntää edellyttävässä rakentamisessa (Junnonen & Kankainen 2017: 83). Rudangon (1989: 65) mukaan viranomaisvalvonta kuuluu rakennusluvan hakemisesta lähtien kaikkiin urakkavaiheisiin, kun taas paikallisvalvonta keskittyy rakentamisvaiheeseen.

<sup>959</sup> Ks. tutkimuksen luku 7.2 sekä Rynnänen 2016: 58-60.

toteuttamistarkkuus saattaa vaihdella urakoitsijakohtaisesti, mikä voi ilmetä esimerkiksi urakoitsijan suosintana<sup>960</sup> tai syrjintänä yleisten laatu- ja ohjevaatimusten (RIL, RYL) noudattamistarkkuuksissa sekä lisä- ja muutostöiden tai maksuerien hyväksymisessä. Myös paikallisvalvonnan lojaliteettiperiaatteen mukaisen toiminnan aktiivisuus saattaa vaihdella urakoitsijakohtaisesti<sup>961</sup>. Nämä seikat voivat aiheuttaa hankinnan toteutusvaiheessa sopimusosapuolten vastakkainasettelua sekä riitaisuutta ja siten mahdollisesti myös heikentää hankinnan onnistunutta läpivientä.<sup>962</sup>

Paikallisvalvonnan toteuttamistarkkuuden mahdollinen urakoitsijakohtainen vaihtelu voi johtua esimerkiksi paikallisvalvojana toimivan konsultin yhteistyöstä tarjouskilpailun voittaneen urakoitsijan kilpailijan kanssa, mikä voi aiheuttaa konsultin puolelta jonkinlaisen voittaneeseen urakoitsijaan kohdistuvan ”boikotoinnin”<sup>963</sup>. Tämä boikotointi voi ilmetä esimerkiksi kohtuuttomana paikallisvalvontana.

Kohtuuton paikallisvalvonta voi hankaloittaa keskisuurten talonrakennusliikkeiden pääurakoitsijana toimimista valtakunnallisella tasolla, koska keskisuurilla toimijoilla voi olla lähtökohtaisesti heikompi neuvotteluvoima tilaajan edustajia kohtaan sekä pienemmät resurssit esimerkiksi puskuroida kohteen pidätettyjä kassavirtoja kuin mitä suurilla toimijoilla on<sup>964</sup>. Heikomman riskinotto kykyä vuoksi keskisuuri talonrakennusliike voi joutua huomioimaan tiedossaan olevan kohtuuttoman paikallisvalvonnan vaikutukset tarjouksessaan hinnankorotuksena, mikä

---

<sup>960</sup> Paikallisvalvonnan suosinnasta tietoinen urakoitsija voi tarjota hankinnan alhaisemalla tarjoushinnalla, koska se tietää paikallisvalvojan joustavan kohdallaan hankkeen vaatimuksista toteutusvaiheessa (vrt. Arrowsmith 2014: 584. Ks. myös KHO 2016:56).

<sup>961</sup> Vrt. Tievan (2009: 954) mukaan rakennusalan lojaliteettivelvollisuuksia tarkasteltaessa korostuvat osapuolten väliset henkilösuhteet.

<sup>962</sup> Esimerkiksi maksuerien pidättäminen vähäisiin virheisiin ja puutteisiin vedoten voi heikentää hankkeen onnistunutta läpivientä (Oksanen ym. 2019: 245). Korhosen (1990: 36) mukaan rakennuskohteen onnistuneen läpiviennin takaamiseksi rakennuttajan ja urakoitsijan välisen kanssakäymisen on oltava avointa ja asiallista sekä sopimuksen oikeuksia, velvollisuuksia ja vastuita on noudatettava ilman sortumista ”näpertelyyn” tai pääasian eli rakentamisen unohtamiseen. Ks. rakennusalan riitaisuuksista tutkimuksen luku 5.1.2.

<sup>963</sup> Vrt. kollektiivinen boikotti (Kuoppamäki 2018: 193). Ks. myös Aalto-Setälä ym. 2016: 170-172 ja Sanchez-Graells 2019: 34-35. Ks. myös KHO 2016:56.

<sup>964</sup> Vrt. Lindell & Karagozoglu 1997: 92, Hemmo 2006: 596-599 ja Trybus 2014: 259-260. Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193: 5, jonka mukaan yksi pk-sektorin julkisissa hankinnoissa kokemista ongelmista on hankintaviranomaisen viivytely maksujen suorittamisessa.

voi vaikuttaa sen menestymiseen tarjousvertailussa. Lisäksi kohtuuton paikallisvalvonta voi ennakoimattomuudessaan vaikuttaa ylipäättään keskisuurten tarjoajien kiinnostukseen tarjota julkisia hankintoja<sup>965</sup>.

Paikallisvalvonnalla voi siten olla mahdollisesti urakoitsijakohtaisesti vaihtelevan toteutumistarkkuuden kautta mahdollisuus vaikuttaa tarjoajien tarjousinnokkuuteen, mikä voi edelleen vaikuttaa julkisten hankintojen tarjoajajoukon muodostumiseen. Tällä tavoin paikallisvalvonta voi pyrkiä vaikuttamaan suosimiensa toimijoiden asemaan markkinoilla<sup>966</sup>. Talonrakennushankinnan toteutuksen valvonnan mahdollinen urakoitsijakohtainen vaihtelu voi heikentää tarjoajien tasapuolista kohtelua sekä keskisuuren toimijan mahdollisuuksia menestyä julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa valtakunnallisella tasolla.

Toimintasuosituksena tähän esitetään, että paikallisvalvonnan objektiivisuuden tarkistamiseksi hankintayksikkö selvittäisi paikallisvalvonnan mahdolliset eturistiriidat ja muut kytkökset ennakkoon. Tällöin hankintayksikkö voisi ottaa ne julkisissa talonrakennushankinnoissa huomioon paikallisvalvonnan objektiivisuutta tarkkaillessaan ja arvioidessaan.<sup>967</sup>

---

<sup>965</sup> Ks. Poulsen ym. 2012: 38-39, 56 ja Bovis 2007: 67.

<sup>966</sup> Vrt. Priess 2002: 155. Ks. myös Henty 2021: 153.

<sup>967</sup> Ks. tutkimuksen luku 4.3.2. Vrt. Ollus & Pekkarinen 2020: 99-101. Toimintasuositus perustuu oletukseen hankintayksikön objektiivisuudesta. Tätä valvotaan julkisen sektorin sisäisin ja ulkoisin valvontakeinoin: Kuntalaissa (410/2015) on säännöksiä tilintarkastaja-valvonnasta sekä kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Valtiontukisääntely estää SEUT 107 artiklan mukaisesti kilpailua vääristävien tukien myöntämisen. Lisäksi julkisuuslaki (621/1999) tehostaa osaltaan julkisten varojen käytön kontrollointia. Myös uudella Whistleblower-direktiivillä saattaa olla tulevaisuudessa merkitystä hankintayksikön objektiivisuuden valvonnassa (ks. Whistleblower-direktiivi (2019/1937/EU) L305/17-18 sekä HE luonnos ilmoittajansuojelulaiksi 2016 2021: 82-83. Ks. myös Van Waeyenberge & Davies 2021: 243-244).

## 8 KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli tunnistaa keskisuuren yrityksen pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksien kannalta keskeisiä herkkiä kohtia julkisissa talonrakennushankinnoissa hankintalain edellyttämällä tavalla. Tutkimuksen tarkoituksena oli myös lisätä olemassa olevaa tietoa hankintalain toimialakohtaisesta soveltamisesta sekä sen mahdollisista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Tutkimuksen yhteydessä tunnistettiin myös tarpeita jatkotutkimukselle<sup>968</sup>.

### *Tunnistettu pääurakointiherkkyys*

Tutkimuksessa keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakoitsijana toimimisen kannalta keskeisiksi herkkiksi kohdiksi kilpailuttamis- ja sopimisvaiheissa tunnistettiin hankinnassa sovellettava urakkamuoto, tarjoajalle asetettavat vaatimukset ja sopimisvaiheen epävarmuuksista pääurakoitsijalle aiheutuvat riskit. Tunnistettuja keskeisiä herkkiä kohtia systematisoitiin ja tulkittiin hankintalain arvo- ja tavoiteperustaa painottaen, koska hankintasääntelyn yhteys sen yhteiskunnalliseen taustaan, arvoihin ja tavoiteperustaan on korostunut.

*Hankinnassa sovellettavassa urakkamuodossa* pääurakointiherkkyiden kannalta keskeiseksi tunnistettiin sen liityntä hankinnan hankekoon määrittelyyn, hankintamenettelyn valintaan, tarjoajalle asetettaviin soveltuvuusvaatimuksiin, tarjoajalle tarjouksen valmistelusta aiheutuviin kustannuksiin ja muihin resurssi-vaatimuksiin sekä alttiuteen suhdeverkostojen mahdollisille vaikutuksille. Tässä yhteydessä pääurakointiherkkyiden tunnistaminen kohdistettiin erityisesti moderneihin urakkamuotoihin.

Modernien urakkamuotojen tyypillisesti suuri hankekoko voi siirtää hankintojen koon painopistettä yli keskisuurelle toimijalle sopivankokoisten, 3-25 miljoonan euron arvoisten talonrakennushankintojen segmentin. Painopisteen siirtyminen voi määrällisesti vähentää keskisuurten toimijoiden mahdollisuuksia toimia pääurakoitsijana. Lisäksi perusparannustöiden mahdollinen sisällyttäminen moderneihin urakkamuotoihin voi vähentää keskisuurille toimijoille sopivankokoisten julkisten hankintojen määrää.

---

<sup>968</sup> Tutkimuksen yhteydessä tunnistettujen jatkotutkimustarpeiden lisäksi keskisuurten talonrakennusliikkeiden mahdollisuuksista toimia julkisissa talonrakennushankkeissa pääurakoitsijana on mahdollista toteuttaa empiirinen jatkotutkimus tämän tutkimuksen tutkimustulosten pohjalta esimerkiksi eri kokoisille talonrakennusliikkeille suunnatun kysely- tai haastattelututkimuksen muodossa. Käytettäessä tätä tutkimusta empiirisen tutkimuksen pohjana tutkimuskysymykset olisi mahdollista rajata koskemaan tässä tutkimuksessa tunnistettuja herkkiä kohtia.

Modernit urakkamuodot vaativat tarjoajalta perinteisistä urakkamuodoista poikkeavia resursseja ja osaamista. Lisäksi tarjoajan aiemman kokemuksen painottaminen hankintamenettelyssä voi altistaa modernit urakkamuodot suhdeverkostojen mahdollisille vaikutuksille. Keskisuuren talonrakennusliikkeen resurssit ja valtakunnalliset suhdeverkostot voivat olla määräävässä markkina-asetuksessa olevan toimijan resursseihin ja verkostoihin verrattuina heikommat, mikä voi heikentää keskisuuren toimijan mahdollisuuksia antaa modernien urakkamuotojen mukaisissa julkisissa hankinnoissa vastapainoa määräävässä markkina-asetuksessa oleville toimijoille.

*Tarjoajalle asetettavissa vaatimuksissa pääurakointiherkkyyden kannalta keskeiseksi tunnistettiin niiden suhde tarjoajan referensseihin ja resursseihin.*

Soveltuvuusvaatimusten täyttäminen voi olla keskisuurelle talonrakennusliikkeelle hankalaa tai jopa mahdotonta sen määräävässä markkina-asetuksessa olevaa toimijaa alhaisemman liikevaihdon, vähäisempien resurssien sekä hitaampaan tahtiin kertyvien referenssien vuoksi. Lisäksi talonrakennusalan työnjohtajien kasvanut kysyntä voi heikentää keskisuuren yrityksen mahdollisuuksia toimia pääurakoitsijana, koska sen mahdollisuus antaa vastapainoa määräävässä markkina-asetuksessa oleville toimijoille työnjohdon palkkakilpailussa voi sen vähäisempien resurssien vuoksi olla heikompi.

Pääurakoitsijalta vaadittavat työ- ja takuuajaiset vakuudet voivat rajoittaa keskisuurten toimijoiden pääurakointimahdollisuuksia, koska niiden takauslimiitit voivat olla vakuudenantajan oman riskin suojaamiseksi rajallisia ja vastavakuudet vaativia. Kohdekohtaisten vakuusvaatimusten mahdollinen pidentäminen sitoo keskisuurten talonrakennusliikkeiden takauslimiittejä, mikä vastaavasti voi vähentää määrällisesti niiden mahdollisuuksia toimia pääurakoitsijana.

*Sopimisvaiheen epävarmuuksista pääurakoitsijalle aiheutuviassa riskeissä pääurakointiherkkyyden kannalta keskeiseksi tunnistettiin niiden suhde tarjoajan riskinotto-kykyyn sekä mahdollisiin suhdeverkostoihin.*

Sopimisvaiheessa tarjoajien kokemus niiden syrjimättömästä ja ennakoitavasta kohtelusta saattaa heikentyä hankintayksikön käyttäessä harkintavaltaa hankinnan dynaamisuuden osalta. Tämä voi aiheuttaa tarjoajalle tarjoushinnassa riskinä huomioitavaa epävarmuutta, minkä suuruuteen voivat keskeisesti vaikuttaa sopimusta edeltävien neuvotteluiden vaihtelevuus, hankinnan mahdolliset toteutusmuutokset sekä tilaajan tai tämän

edustajien mahdollinen suosiva tai syrjivä käytös tarjoajaa kohtaan. Keski-suuri talonrakennusliike saattaa heikomman riskinottookykynsä vuoksi joutua ottamaan huomioon mahdollisesta epävarmuudesta aiheutuvan riskin tarjoushinnassaan määräävässä markkina-asemassa olevaa toimijaa täysimääräisempänä, mikä voi heikentää keskisuuren toimijan mahdollisuuksia menestyä tarjouskilpailuissa valtakunnallisella tasolla.

#### *Pääurakointiherkkyyden huomioon ottaminen*

Tutkimuksessa tunnistetuissa herkissä kohdissa keskisuuren talonrakennusliikkeen mahdollisuus toimia pääurakoitsijana saattaa muuttua joko mahdolliseksi, heikentyä tai estyä. Tähän vaikuttavat keskeisesti keskisuuren toimijan määräävässä markkina-asemassa olevaan toimijaan nähden mahdollisesti heikommat resurssit, verkostot ja referenssit.

Keskisuuren toimijan pääurakointiherkkyydellä saattaa olla vaikutuksia talonrakennusalan kilpailuasetelmaan, koska pääurakoitsijana toimimismahdollisuuksien heikentyessä tai estyessä keskisuuret toimijat saattavat joutua osallistumaan tarjouskilpailuihin ryhmittymänä tai siirtymään aliurakointiin. Tämän jälkeen niiden pääurakointiin palaaminen voi referenssien kertymättömyyden vuoksi vaikeutua. Tämä voi johtaa julkisten talonrakennushankintojen pääurakoinnissa määräävässä markkina-asemassa oleville toimijoille vastapainoa antavien keskisuuren toimijoiden määrän vähentymiseen markkinoilla.

Talonrakennusalan kilpailun keskittyminen voi altistaa markkinat kilpailun tehokkuutta heikentävälle toimijoiden väliselle hiljaiselle kolluusiolle, minkä seurauksena hintataso voi nousta ja kilpailu muodostua tehottomaksi. Tämä voi heikentää julkisissa hankinnoissa julkisten varojen tehokasta käyttöä. Kilpailun tehokkuuden heikentyminen voi edelleen heikentää hankintasääntelyn kannalta keskeistä sisämarkkinoiden toteutumista.

Tutkimuksessa pyrittiin muodostamaan tulkintasuositukseen perustuvia toimintasuosituksia, kuinka keskisuuren talonrakennusliikkeen pääurakointiherkkyys voidaan ottaa huomioon tutkimuksessa tunnistetuissa herkissä kohdissa hankintalain edellyttämällä tavalla siten, että keskisuuren toimijan mahdollisuus toimia pääurakoitsijana voi muuttua tunnistetuissa herkissä kohdissa mahdolliseksi. Keskeistä toimintasuosituksissa oli suhteellisuusperiaatteen mukaisen *välttämättömyyden* sekä avoimuus- ja syrjimättömyysperiaatteisiin liittyvän *ennakoitavuuden* huomioon ottaminen tunnistettujen herkkien kohtien käsittelyssä. Tämän yhteydessä painotettiin hankintayksikön kykyä käyttää harkintavaltaa *itsenäisesti* julkisen vallan koskemattomuuden säilyttämiseksi.

## Lähteet

### Kirjallisuus

Aalto-Setälä, Ilkka, Aine, Antti, Lehto, Petri, Piekkala, Henriikka, Stenborg, Markku, Virtanen, Pertti (2016). *Kilpailunrajoitukset. Lainsäädäntö käytännössä*. 5. uudistettu laitos vuonna 1999 ensimmäisen kerran ilmestyneestä teoksesta Kilpailulait ja julkiset hankinnat. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Aarnio, Aulis (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsinki: Uni-grafia Oy Yliopistopaino.

Aarnio, Aulis (2006). *Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Helsinki: WSOY.

Aarnio, Aulis (1989). *Laintulkinnan teoria*. Juva: WSOY.

Aho, Heikki & Sihvonen, Keijo (2004). *Huolehtimisvelvollisuus rakentamisessa ja riskien hallinta*. Rakennustarkastuskirja. Suunnittelusta toteutukseen. Vammala: Ympäristöministeriö ja Rakennustieto Oy.

Aine, Antti (2011). *Kilpailu ja sopimus*. Yliopistollinen väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 302. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Aine, Antti (2001). *Kilpailuoikeus ja perusoikeudet*. Lakimies 2/2001 s.261-286.

Alkio, Mikko & Hyvärinen, Olli (2016). *Valtiontuet*. Helsinki: Talentum Pro.

Alvesalo, Anne & Ervasti, Kaijus (2006). *Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologiaan*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Anderson, Robert D., Kovacic, William E. & Müller, Anna Caroline (2017). *Promoting competition and deterring corruption in public procurement markets: synergies with trade liberalisation*. In: Public Procurement Law Review 2/2017 p.77-97.

Anechiarico, Frank & Jacobs, James B. (1995). *Purging Corruption from Public Contracting: The "Solutions" Are Now Part of the Problem*. New York Law School Law Review, 40, 143-175. In: Public Procurement. Volume 1. p.253-285. Ed. Arrowsmith, Sue & Hartley, Keith (2002). UK, USA: Edward Elgar Publishing Limited.

Annola, Vesa (2016) *Sopimustulkinta*. Helsinki: Talentum 2016.

Annola, Vesa (2005). *Informaatio, sisäpiiri, markkinat. Arvopaperimarkkinaoikeudellinen tutkimus informaatioepätasapainosta arvopaperikaupassa*. Yliopistollinen väitöskirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden julkaisusarja A:114. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Annola, Vesa (2003). *Sopimuksen dynaamisuus. Talousoikeudellinen rakenne-tutkimus sopimuksen täydentymisestä ja täydentymisen ohjaamisesta*. Yliopis-tollinen väitöskirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden julkaisusarja A:107. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Antola, Esko, Anttiroiko, Ari-Veikko, Finne, Inka, Haavisto, Tuula, Kari, Matti, Koivusalo, Meri, Kuusi, Emma, Myllymäki, Arvo, Palola, Elina, Rainesalo, Pirkko, Salo, Markku & Virtala, Mirja (2005). *Euroopan unionin vaikutukset kuntien hy-  
vinvointipalveluihin*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Arrowsmith, Sue (2018). *The law of public and utilities procurement. Regulation  
in the EU and UK*. Volume 2. Third Edition. UK: Sweet & Maxwell.

Arrowsmith, Sue (2014). *The law of public and utilities procurement. Regulation  
in the EU and UK*. Volume 1. Third Edition. UK: Sweet & Maxwell.

Arrowsmith, Sue (1995). *Public procurement as an instrument of policy and the  
impact of market liberalisation*. Law Quarterly Review, 111, April, p.235-284. In:  
Public Procurement. Volume 1. p.445-494. Ed. Arrowsmith, Sue & Hartley, Keith  
(2002). UK, USA: Edward Elgar Publishing Limited.

Bergman, Mats, Indén, Tobias, Lundberg, Sofia & Madell, Tom (2011). *Offentlig  
upphandling. På rätt sätt och till rätt pris*. Lund: Studentlitteratur.

Bishop, Simon & Walker, Mike (2010). *The Economics of EC Competition Law:  
Concepts, Application and Measurement*. University edition. Third Edition. Great  
Britain: Thomson Reuters, Sweet & Maxwell.

Bordalo Faustino, Paula (2014). *Award criteria in the new EU Directive on public  
procurement*. Public Procurement Law Review 3/2013 p.124-133.

Bovis, Christopher H. (2012). *EU Public Procurement law*. Second edition. Elgar  
European Law. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Bovis, Christopher H. (2007). *EU Public Procurement law*. Elgar European Law.  
Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Bovis, Christopher H. (2006). *EC public procurement: Case law and regulation*.  
Oxford: Oxford university press.

Bovis, Christopher H. (2005). *Public procurement in the European Union*. Chip-  
penham: Palgrave Macmillan.

Brown, Adrian (2021). *When does an agreement to lease a building that has not  
yet been constructed fall within the EU public procurement rules?* Public Procure-  
ment Law Review 5/2021 p.124-131.

Brown, Adrian (2010). *EU primary law requirements in practice: advertising,  
procedures and remedies for public contracts outside the procurement directives*.  
Public Procurement Law Review 5/2010 p.169-181.



Buri, Riku, Castrén, Martine, Ojala, Lauri (2019). *Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointi tarjouskilpailumarkkinoilla – tarkastelussa YIT:n ja Lemminkäisen sulautuminen*. Defensor Legis 3/2019 s.373-391.

Caranta, Roberto (2015). *Remedies in EU Public Contract Law: The Proceduralisation of EU Public Procurement Legislation*. Review of European Administrative Law. Volume 8, 2015-1.

Caranta, Roberto (2012). *Chapter 1. The Borders of EU Public Procurement Law*. In: Outside the EU Procurement Directives – Inside the Treaty? 1. edition. p.25-60. Caranta, Roberto & Dragos, Dacian (eds.) (2012). Copenhagen, Denmark: DJØF Publishing.

Chan, Albert & Owusu, Emmanuel (2017). *Corruption Forms in the Construction Industry: Literature Review*. Journal of Construction Engineering and Management, 2017, 143(8).

Charlson, Jennifer & Oduoza, Chike (2016). *Construction industry legal risk identification for SMEs*. In: Consturction Law Journal 2016, 32(6). p.630-643.

Chiti, Edoardo (2011). *EU and Global Administrative Organizations*. In: Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison. p.13-40. Ed. Chiti, Edoardo & Mattarella, Bernardo Giorgio (2011). Berlin: Springer.

Craig, Paul (2013). *EU Administrative Law and Tradition*. In: Administrative Law in Europe: Between Common Principles and National Traditions. p.153-172. Ed. Ruffert, Matthias (2013). European Administrative Law Series (7). Groningen: Europa Law Publishing.

Davies, Karen (2013). *Understanding European Union Law*. Fifth Edition. Abingdon, Oxon: Routledge.

Di Mauro, Carmela, Ancarani, Alessandro & Hartley, Tara (2020). *Unravelling SMEs' participation and success in public procurement*. Journal of Public Procurement. Vol. 20 No. 4/2020 p.377-401.

Dirik, Joseph & Miller Rankin, Erin (2010). *Project alliances: opportunities for global infrastructure projects*. International Energy Law Review 4/2010 p.123-127.

Domberger, Simon & Rimmer, Stephen (1994). *Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey*. International Journal of the Economics of Business, 1 (3), p.439-453. In: Public Procurement. Volume 1. p.32-46. Ed. Arrowsmith, Sue & Hartley, Keith (2002). UK, USA: Edward Elgar Publishing Limited.

Dworkin, Ronald (1986). *Law's Empire*. Great Britain: Fontana Press.

Edwards, Troy, Jordan, Michael, van Wassenauer, Arent & Wilkie, David (2011). *Project Financing of Alliance-Based Projects*. 6 No. 1 Construction Law International Int'l 18/2011 p.18-26.

Erma, Reino (1966). *Rakennusurakkasopimuksen tekeminen*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 126. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Eskola, Saira & Ruohoniemi, Erkki (2011). *Julkiset hankinnat*. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy.

Falk, Jan-Erik (2011). *Lag om offentlig upphandling – en kommentar*. Andra upplagan. Stockholm: Jure Förlag Ab.

Flynn, Anthony (2018). *Investigating the implementation of SME-friendly policy in public procurement*. Policy Studies 2018, VOL. 39, No. 4/2018 p.422–443. Routledge Taylor & Francis Group.

Flynn, Anthony, McKeivitt, David & Davis, Paul (2013). *The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering*. International Small Business Journal 2015, Vol. 33(4) p.443 –461.

GRECO (2018). *Evaluation Report Finland*. Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Adoption: 23.3.2018. Publication: 27.3.2018. GrecoEval5Rep(2017)3. Saatavissa pdf-muotoisena osoitteessa: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>

Haapalehto, Saija (2018). *Korruptio ja eettisyys kunnassa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haaparanta, Leila & Niiniluoto, Ilkka (2016). *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Tallinna: Gaudeamus.

Halonen, Kirsi-Maria (2019). *Many faces of transparency in public procurement*. In: Transparency in EU Procurements. Disclosure Within Public Procurement and During Contract Execution. p.8-32. Ed. Halonen, Kirsi-Maria, Caranta, Roberto & Sanchez-Graells, Albert (2019). Cheltenham UK, Northampton MA USA: Edward Elgar Publishing.

Halonen, Kirsi-Maria (2018). *Julkisuus, kilpailuneutraliteetti ja julkisomisteiset yhtiöt*. Defensor Legis 1/2018 s.52-69.

Halonen, Kirsi-Maria (2015). *Hankintasopimuksen tehottomuus: Hankinta- ja velvoiteoikeudellinen tutkimus hankintasopimuksen tehottomuudesta ja hankintayksikön vahingonkorvausvastuusta sen entiselle sopimuskumppanille*. Yliopistollinen väitöskirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja A 134. Turku: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Halonen, Kirsi-Maria (2013). *Poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen hylkäämiseen liittyvästä harkintavallasta*. *KHO 2013:10*. Kommentoituja oikeustapauksia korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Oikeustieto 2/2013.

Hannula, Tuija & Kärkkäinen, Olavi (2019). *Viro-laistaustaiset yritykset Suomen kaupparekisterissä*. Selvitys 3/2019. 20.8.2019. Sähköinen julkaisu (pdf): Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö.

Hattula, Ville (2017). *Urakkaneuvottelukäytännön kehittäminen*. Opinnäytetyö Ylempi AMK, Rakentaminen. Seinäjoki: SeAMK Tekniikka.

Hemmo, Mika (2006). *Sopimusoikeuden oppikirja*. Helsinki: Talentum Media Oy.

Henty, Paul (2021). *Apparent bias in public procurement: R. (Good Law Project) v Minister for the Cabinet Office*. Public Procurement Law Review 5/2021 p.148-154.

Hietajärvi, Anna-Maija (2017). *Capabilities for managing project alliances*. Acta Academic Dissertation. University of Oulu, Faculty of Technology. Universitatis Ouluensis C Technica 612. Tampere: Juvenes Print.

Hjelmborg, Simon Evers, Jakobsen, Peter Stig & Poulsen, Sune Troels (2006). *Public procurement law. the EU Directive on public contracts*. 1. Edition. Copenhagen, Denmark: DJØF Publishing.

Hols Salén, Linda & Korsell, Lars (2013). *Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*. Rapport 2013:15. Stockholm: Brottsförbyggande rådet 2013.

Hovila, Ilari (2021). *Avoimuus ja läpinäkyvyys kaavoitus-oikeudessa*. Teoksessa: Oikeus ja julkisuus (2021). Toim. Sampo Mielityinen. Helsingin yliopisto. Helsinki: Unigrafia.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen*. 4. uudistettu painos. Viro: Talentum Media.

Hyvärinen, Olli & Lith, Pekka (2008). *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.

Häkkänen, Martti (2016). *Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen*. Yliopistollinen väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 334. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Höglund, Folke (2019). *Kvalitet vid inköp och upphandling för goda affärer*. Lund: Studentlitteratur Ab.

Isohanni, Antti (2019). *Työyhteisliittymät rakennusalalla*. Defensor Legis 3/2019 s.350-358.

Junka, Teuvo (1988). *Kilpailu ja keskittyminen talonrakennusalalla*. Taloudellisen suunnittelukeskus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Junnonen, Juha-Matti & Kankainen, Jouko (2017). *Rakennuttaminen*. 5. korjattu painos. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Junnonen, Juha-Matti (2015). *Uudistuneet konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot (KSE2013)* s.63-67. Helsinki: Rakennustieto Oy. [Viitattu: 6.8.2018]. Saatavissa pdf-tiedostona: <https://www.rakennustieto.fi/Downloads/RK/RK150108.pdf>.

Jääskeläinen, Jan & Tukiainen, Janne (2019). *Anatomy of public procurement*. VATT Working Papers 118/2019. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Kaarresalo, Toni (2007). *Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kaisto, Janne (2005). *Lainoppi ja oikeusteoria. Oikeusteorian perusteita aineellisen varallisuus-oikeuden näkökulmasta*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kalima, Kai, Häll, Maija & Oksanen, Antero (2007). *Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt*. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy.

Kalliomaa-Puha, Laura (1995). *Kielletyt kartellit ja hyödyllinen yhteistyö kilpailuoikeudessa*. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 19. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kangasperko, Raila (2007). *Työn tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolisen työvoiman käyttötilanteissa*. Defensor Legis 4/2007 s.580-586.

Kanniainen, Vesa (2001). *Kilpailupolitiikan taloustiede*. Teoksessa: Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen s.1-20. Toim. Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (2001). Helsinki: Talentum Media Oy.

Kekkonen, Jukka (2002). *Johdatus kontekstuaaliseen oikeushistoriaan*. Helsinki: Hakapaino Oy.

Kelsen, Hans (1968). *Puhdas oikeusoppi*. Saksankielinen alkuteos Reine Rechtslehre. Toinen, kokonaan uudistettu painos Verlag Franz Deuticke, Wien 1960. Suomentanut Olli Nikkola. Porvoo: Werner Söderström Oy.

Klementjeff, Pia (2013). *50 kysymystä YSEstä*. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Kempainen, Jukka (1990). *Oikeus kulttuuri-ilmionä*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Kiiras, Juhani, Peltonen, Tommi, Kruus, Matti & Sivunen, Matti (2019). *Projektinjohtorakentaminen ja muita palvelumuotoja*. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Kiiras, Juhani, Palojärvi, Lauri, Göös, Tuomo, Keinänen, Jyrki, Lehtiranta, Liisa, Honkaniemi, Henrik, Järvinen, Lauri, Savolainen, Toni-Matti & Sivunen, Matti (2011). *Projektinjohtohankkeen riskienhallinnan kehittäminen*. Tampere: Rakennustieto Oy.

Komulainen, Mikko (2010). *Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona*. Acta-väitöskirja. Acta-julkaisusarja nro 222. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kontio, Annamari, Kronström, Sanna, Kumlin, Aarne & Mäki, Laura (2017). *Julkiset hankinnat: Käsikirja*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Korhonen, Erkki E. (1990). *Yhteistyö rakennusurakassa. Käytännön käsikirja*. Hämeenlinna: Karisto Oy.

Koskela, Tarja (2021). *Ympäristöarvojen huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa*. Edilex 2021/25.

Koulu, Risto & Lindfors, Heidi (2016). *Velkavastuun toteuttaminen luottoyhteiskunnassa*. Helsinki: Unigrafia Oy.

Kunnas, Heikki J. (1995). *Kunnalliset laitokset ja kilpailunrajoitukset*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 90/1995. Kauppa- ja teollisuusministeriö: Painatuskeskus Oy.

Kuoppamäki, Petri (2018). *Uusi kilpailuoikeus*. 3. painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Kuoppamäki, Petri (2003). *Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa*. Yliopistollinen väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 239. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus Oy.

Kuusikko, Kirsi (2017). *Hallintolaki markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä*. Edilex 2017/45.

Kuusniemi-Laine, Anna & Takala, Pilvi (2008). *Julkiset hankinnat -käsikirja*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Lahdenperä, Pertti (2012). *Allianssitiimin valinta: Ensimmäisen hankkeen menettelyt ja niitä koskevan palautekyselyn tulokset*. VTT Technology 34. Espoo: VTT.

Lahdenperä, Pertti (2009). *Allianssiurakka: Kilpailullinen yhden tavoitekustannuksen menettely*. VTT Tiedotteita – Research Notes 2471. Helsinki: Edita Prima Oy.

Laine, Ville (2005). *Lisä- ja muutostyöt rakennusurakassa*. Helsinki: Rakennusteollisuuden kustannus RTK Oy.

Laitinen, Ahti (2005). *Oikeussosiologian perusteet*. Turku: Karhukopio Oy.

Lehtikankare, Hannu & Nygård, Magnus (2013). *Elinkaarimalli*. Rakentajan kalenteri 2013. Saatavissa pdf-tiedostona: <https://www.rakennustieto.fi/Downloads/RK/RK130201.pdf>

Liinamaa, Paula (2011). *Strateginen ajattelu rakennusliikkeessä*. Tampere: Rakennustieto Oy.

Lindell, Martin & Karagozoglu, Necmi (1997). *Global Strategies of US and Scandinavian R&D- intensive Small- and Medium-sized Companies*. European Management Journal Vol. 15, No. 1, p.92-100.

Linjakumpu, Aini (2018). *Vanhoillislestadiolaisuuden taloudelliset verkostot*. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

Liski, Jarno (2019). *Konjakkia ja kaksoisrooleja: otteita suomalaisesta korruptiohistoriasta*. Teoksessa: Korruptio Suomessa s.33-72. Toim. Nazarenko, Salla & työryhmä (2019). Riika: Into Kustannus Oy.

Liuksiala, Aaro & Stoor, Pia (2014). *Rakennussopimukset*. 7., uudistettu painos. vuonna 1980 ensimmäisen kerran ilmestyneestä teoksesta Rakennusalan sopimustekniikka. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Liuksiala, Aaro (2004). *Rakennussopimukset: käytännön käsikirja*. 6. uusittu laitos vuonna 1980 ensimmäisen kerran ilmestyneestä teoksesta Rakennusalan sopimustekniikka. Hämeenlinna: Karisto Oy.

MacCormick, Neil (1999). *Essay. Institutions and Laws Again*. Texas Law Review p.1429-1441. May 1999; 77, 6; ABI/INFORM Collection.

Mansikka, Tanja. (2014). *Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon*. Edilex 2014/11.

Mansikkamäki, Suvi-Tuuli & Mutttilainen, Vesa (2016). *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2011-2014*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 121. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

de Mars, Sylvia (2013). *The limits of general principles: a procurement case study*. European Law Review 2013, 38(3), p.316-334.

Martikainen, Tuomo (2009). *Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Kunnat ja kilpailu -tutkimuskokonaisuuden loppuraportti*. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu sarjan julkaisu nro 13. Sastamala: Pole-Kuntatieto Oy.

McEvoy, Emma (2020). *Small and Medium-Sized Enterprise (SME) Participation in Public Procurement*. Maynooth University, National University of Ireland Maynooth, Department of Law.

Morettini, Simona (2011). *Public Procurement and Secondary Policies in EU and Global Administrative Law*. In: Global Administrative Law and EU Administrative Law p.187-210. Relationships. Ed. Chiti, Edoardo & Mattarella, Bernardo Giorgio (2011). Legal Issues and Comparison. Berlin: Springer.

Morledge, Roy & Smith, Adrian (2013). *Building Procurement*. Second Edition. UK: John Wiley & Sons, Incorporated.

Mosey, David (2019). *Collaborative Construction Procurement and Improved Value*. Centre of Construction Law & Dispute Resolution. Dickson Poon School of Law. King's College London. UK: John Wiley & Sons, Incorporated.

Mustonen, Mikko (2001). *Teknologiayritykset ja kilpailupolitiikka*. Teoksessa: Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen s.279-294. Toim. Kanninen, Vesa & Määttä, Kalle (2001). Helsinki: Talentum Media Oy.

Mäenpää, Olli (2011). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.

Määttä, Kalle (2021). *Tarkoitussääntöjen tarkoituksenmukaisuudesta – Pitääkö säätää sellaisesta, josta ei tarvitsisi säätää*. Edilex 2021/34.

Määttä, Kalle (2017/14). *Julkiset hankinnat ja harmaa talous*. Edilex 2017/14.

Määttä, Kalle & Voutilainen, Tomi (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*. Helsinki: Kauppakamari.

Määttä, Kalle (2001). *Taloustieteen hyödyntäminen kilpailunrajoitusten sallittavuutta arvioitaessa*. Teoksessa: Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen s.51-169. Toim. Kanninen, Vesa & Määttä, Kalle (2001). Helsinki: Talentum Media Oy.

Nenonen, Anne (1/2009). *Syrjinnän kiellon ja avoimuuden periaatteet hankintadirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa*. Lakimies 1/2009 s.83–111.

Nenonen, Anne (2013). *Tuomioistuimen toimivalta hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa*. Oikeustiede–Jurisprudentia XLVI:2013 s.55-126.

Niels, Gunnar, Jenkins, Helen & Kavanagh, James (2016). *Economics for Competition Lawyers*. Second edition. UK: Oxford University Press.

Niemelä, Tero (2014). *Kosteusvaurioiden ehkäiseminen rakennustuotannossa*. Helsinki: Suomen Rakennusmedia Oy.

Niemistö, Emma (2014). *Projektinjohtourakka: Erytyspiirteet, sopimustekniikka ja ongelmakohdat*. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Oinonen, Mika (2016). *EU:n ja Suomen kilpailuvalvonta*. Helsinki: Talentum Pro.

Ojanen, Tuomas (2016). *EU-oikeuden perusteita*. 3., uudistettu laitos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Oksanen, Antero, Laine, Ville & Kaskiaro, Kim (2019). *Urakkasopimukset. Rakennusurakan yleiset sopimusehdot YSE 1998*. Viro: Helsingin Kamari Oy.

Ollus, Natalia & Pekkarinen, Anna-Greta (2020). *Korruptio rakennusalalla: pilottitutkimus*. Teoksessa: Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46 s.89-113. Toim. Muttilainen, Vesa, Ollus, Natalia & Salminen, Ari (2020). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Olykke, Grith Skovgaard (2011). *How does the Court of Justice of the European Union pursue competition concerns in a public procurement context?* Public Procurement Law Review 6/2011 p.179-192.

Parikh, Samir (2015). *The Consultant's Handbook : A Practical Guide to Delivering High-Value and Differentiated Services in a Competitive Marketplace*. UK: John Wiley & Sons, Incorporated.

Parikka, Julius (2012). *Yksityistäminen EU:n valtioneuvoston valossa*. Edilex 2012/12.

Pedersen, Kristian (2017). *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Fjärde upplagan. Stockholm: Jure Förlag Ab.

Pedersen, Kristian (2011). *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Andra upplagan. Stockholm: Jure Förlag Ab.

Pekkala, Elise, Pohjonen, Mika, Huikko, Katariina & Ukkola, Markus (2019). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. 8. uudistettu laitos (10. painos) vuonna 2007 ensimmäisen kerran ilmestyneestä teoksesta Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pekkala, Elise, Pohjonen, Mika, Huikko, Katariina & Ukkola, Markus (2017). *Hankintojen kilpailuttaminen*. 7. uudistettu laitos (9. painos) vuonna 2007 ensimmäisen kerran ilmestyneestä teoksesta Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika (2010). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. 3. uudistettu laitos (4. painos) vuonna 2007 ensimmäisen kerran ilmestyneestä teoksesta Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Peltonen, Tommi & Kiiras, Juhani (1998). *Rakennuttajan riskit eri urakkamuodoissa*. Painosvuosi 2008, kustantaja lisännyt raportin viimeiselle sivulle aiheeseen liittyvät uusimmat RT-sopimusasiakirjat, julkaisut ja selvitykset. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Perätalo, Katja (2020). *Vastuunmuotoerotelu ja rakennusurakka*. Väitöskirja. Helsingin Yliopisto. Helsinki: Alma Talent Oy.

Pesu, Jarkko (2019). *Ryhmittymänä tarjoamisen sallittavuus ja haasteet julkisten hankintojen kilpailutuksissa*. Liikejuridiikka 3/2019 s.115-144.

Peurala, Johanna & Muttilainen, Vesa (2015). *Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Pohjola, Matti (2014). *Taloustieteen oppikirja*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Pohjola, Matti, Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka (2006). *Taloustiede*. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Pohjonen, Mika (2017). *Hankintalaki ja tilaajavastuulaki rakentamisessa: Opas tilaajalle ja tarjoajalle*. Helsinki: Rakennustieto Oy.



Poulsen, Sune Troels, Jakobsen, Peter Stig & Kalsmose-Hjelmborg, Simon Evers (2012). *EU public procurement law. The Public Sector Directive. The Utilities directive*. 2. Edition. Copenhagen, Denmark: DJØF Publishing.

Preuss, Lutz & Perschke, Jack (2010). *Slipstreaming the Larger Boats: Social Responsibility in Medium-Sized Businesses*. Journal of Business Ethics 92/2010 p.531–551.

Priess, Hans-Joachim (2002). *Distortions of competition in tender proceedings: how to deal with conflicts of interest and the involvement of project consultants*. Public Procurement Law Review 3/2002 p.153-171.

Pöyhönen (nyk. Karhu), Juha (2003). *Uusi varallisuusoikeus*. 2. painos. Helsinki: Talentum.

Raitio, Juha (2017). *Euroopan unionin oikeuden periaatteet ja perusvapaudet*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Unigrafia Oy.

Raitio, Juha (2013). *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Rosher, Peter (2015). *Partnering/alliancing - a new way of thinking about construction*, International Business Law Journal 3/2015 p.237-247.

Round, David K. & Smith, Rhonda L. (2001). *Strategic Behaviour and Taking Advantage of Market Power: How to Decide if the Competitive Process Is Really Damaged?* New Zealand Universities Law Review. 19 NZULR p.427-447.

Rudanko, Matti (1989). *Rakennuttajan myötävaikutushäiriöistä rakennusurakassa*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 183. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Ryynänen, Juha (2016). *Urakkasopimuksen muutokset. Sopimusoikeudellinen tutkimus urakkasopimuksen dynaamisuudesta*. Väitöskirja. Helsingin Yliopisto. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Salminen, Ari & Viinamäki, Olli-Pekka (2017). *Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat?* Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, Ari (2015). *Rakenteellinen korruptio, kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston raportteja 3. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla (2013). *Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, Juha (2017). *Rakennushankkeen uusiutuvat toteutusmuodot*. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Sanchez-Graells, Albert (2019). *Transparency and competition in public procurement: a comparative view on their difficult balance*. In: Transparency in EU

Procurements. Disclosure Within Public Procurement and During Contract Execution p.33-56. Ed. Halonen, Kirsi-Maria, Caranta, Roberto & Sanchez-Graells, Albert (2019). Cheltenham UK, Northampton MA USA: Edward Elgar Publishing.

Sánchez Graells, Albert (2011). *Public procurement and the EU competition rules*. Oxford: Hart Publishing Ltd.

Sauter, Wolf (2015). *Public Services in EU Law*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Savolainen, Jussi (2019). *Managing Collaborative Design Processes in Construction Projects*. Academic Dissertation. Tampere University, Faculty of Built Environment. Tampere: Tampere University Dissertations 130.

Schulze Steinen, Petra (1998). *Kauppakumppanin mahti ja määräävä markkina-asema*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Siikavirta, Kristian (2015). *Julkisten hankintojen perusteet*. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Siltala, Raimo (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Siltala, Raimo (2001). *Johdatus oikeusteoriaan*. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Hakapaino Oy.

Simovart, Mari Ann (2016). *Enforcement of Ineffectiveness of Unlawfully Modified Public Contracts*. In: *Juridica International* 2016 Vol. 24 p.43-54.

Simovart, Mari Ann (2015). *Old remedies for new violations? The deficit of remedies for enforcing public contract modification rules*. Särtryck Ur Upphandlingsrättslig Tidskrift (UrT) 2015 nro 1. s.33-47.

Smith, Susie (2015). *C-538/13 eVigilo: dealing with bias and conflicts of interest, time limits for making a claim and acceptability of allegedly abstract award criteria*. *Public Procurement Law Review* 4/2015 p.104-108.

Stapenhurst, Frederick & Langseth, Petter (1997). *The role of the public administration in fighting corruption*. Economic Development institute, The World Bank, Washington, DC, USA. In: *Public Procurement*. Volume 1. p.233-252. Ed. Arrowsmith, Sue & Hartley, Keith (2001). UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Stollery, Douglas R. (2000). *Strategic Alliances in the Construction Industry*. *Construction Law Reports (Articles)* 3rd series p.260-264.

Streng, Alfred (2018). *Beaktande av sociala och miljömässiga hänsyn vid offentlig upphandling*. Åbo Akademi förlag. Åbo Akademi University Press.

Szekér, Kamill (2019). *Juridik för byggingenjörer. Byggtreprenad- och konsulttaltal*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur Ab.

Takala, Pilvi & Taponen, Suviuulia (2019). *Transparency in public procurement – experiences from Finland*. In: *Transparency in EU Procurements. Disclosure*

Within Public Procurement and During Contract Execution. p.129-153. Ed. Halonen, Kirsi-Maria, Caranta, Roberto & Sanchez-Graells, Albert (2019). Cheltenham UK, Northampton MA USA: Edward Elgar Publishing.

Tapola, Marita (2012.) *Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Telaranta, K. A. (1990). *Sopimusoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Tieva, Antti (2009). *Kiinteistö- ja rakennusalan pitkäkestoiset liikesopimukset*. Lakimies 6/2009 s.934-955.

Tolonen, Juha (1991). *Oikeusvaltio ja kaaos*. Oikeus 20, 1/1991 s.18-25.

Tolonen, Kari & Siivonen, Eeva-Riitta (2017). *Palvelukonsessioon sisältyvä toimittajan riski uusimman oikeuskäytännön valossa*. Defensor Legis 3/2017 s.337-352.

Transparency International (2018). *The global coalition against corruption. Corruption perceptions index 2017*. Julkaistu: 21.2.2018. Viitattu 16.7.2018. Saata-vissa: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

Treumer, Steen (2014/1). *Evolution of the EU Public Procurement Regime: The New Public Procurement Directive*. In: Modernising Public Procurement: The New Directive p.2-27. Ed. Lichére, Francois, Caranta, Roberto & Treumer, Steen (2014). European Procurement Law Series. Copenhagen, Denmark: DJØF Publishing.

Treumer, Steen (2014/2). *Regulation of Contract Changes in the New Public Procurement Directive*. In: Modernising Public Procurement: The New Directive p.281-300. Ed. Lichére, Francois, Caranta, Roberto & Treumer, Steen (2014). European Procurement Law Series. Copenhagen, Denmark: DJØF Publishing.

Trepte, Peter (2004). *Regulating Procurement. Understanding the ends and means of public procurement regulation*. New York: Oxford University Press Inc.

Trybus, Martin (2018). *The division of public contracts into lots under Directive 2014/24: minimum harmonisation and impact on SMEs in public procurement?* In: European Law Review 2018, 43(3) p.313-342.

Trybus, Martin (2014). *The Promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Public Procurement: A Strategic Objective of the New Public Sector Directive?* In: Modernising Public Procurement: The New Directive p.255-280. Ed. Lichére, Francois, Caranta, Roberto & Tremer, Steen (2014). European Procurement Law Series. Copenhagen, Denmark: DJØF Publishing.

Tuori, Kaarlo (2004). *Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota*. Artikkeleita. Oikeudenaloja. Lakimies 7–8/2004 s.1196–1224.

Tuori, Kaarlo (2000). *Julkisoikeuden perusteet*. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Ukkola, Markus (2018). *Systemic interpretation in EU public procurement law*. Academic dissertation. University of Helsinki: Faculty of Law. Helsinki: Unigrafia.

Ukkola, Markus (2015). *Taloudellisen toiminnan käsite hankintalainsäädännössä*. Artikkeleita eurooppaoikeudesta – Artiklar inom europarätt. Defensor Legis 1/2015 s.156-170.

Van Waeyenberge, Arnaud & Davies, Zachariah (2021). *The Whistleblower Protection Directive (2019/1937): A Satisfactory but Incomplete System*. Cambridge University Press, 12 European Journal of Risk Regulation, March, 2021 p.236-245.

Vesterdorf, Peter L. & Nielsen, Mogens Uhd (2008). *State Aid Law of the European Union*. Translated from Danish by Stephen Harris. Great Britain: Thomson Reuters, Sweet & Maxwell.

Vesterinen, Vesa (2006). *Kunta ja yhtiöittäminen*. Kunnallisan kehittämissääntöön tutkimusjulkaisu, nro 56. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.

Viljanen, Pekka (2018). *Virkarikokset*. Teoksessa: Keskeiset rikokset s.865-948. Toim. Frände, Dan, Matikkala, Jussi, Tapani, Jussi, Tolvanen, Matti, Viljanen, Pekka & Wahlberg, Markus. (2018). Keuruu: Edita Publishing Oy.

Virtanen, Erkki (2017). *Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat*. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 10/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Ware, Glenn T., Moss, Shaun, Campos, Edgardo J. & Noone, Gregory P. (2011). *Corruption in procurement*. In: Handbook of Global Research and Practice in Corruption p.65-121. Ed. Graycar, Adam & Smith, Russell G. (2011). UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Williamson, Oliver E. (1979). *Transaction-Cost Economics: the Governance of Contractual Relations*. *Journal of Law and Economics*, XXII (2), October, p.233-261. In: Public Procurement. Volume 1. p.3-31. Ed. Arrowsmith, Sue & Hartley, Keith (2002). UK, USA: Edward Elgar Publishing Limited.

Yli-Villamo, Harri & Petäjäniemi, Pekka (2013). *Allianssimalli. Liikennevirasto. Rakentajan kalenteri 2013*. Rakennustietosäätiö RTS, Rakennustieto Oy ja Rakennusmestarit ja insinöörit AMK RKL ry.

## Yleiset sopimusehdot

Konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot 2013 (RT 13-11143) (2013). Helsinki: Rakennustietosäätiö. (KSE 2013)

Rakennusurakan yleiset sopimusehdot 1998 (RT 16-10660) (1998). Helsinki: Rakennustietosäätiö. (YSE 1998)

## Ratu- ja RT-kortistot

KVR-urakkasopimuksen laatiminen (RT 16-10740) (2001). Maaliskuu 2001. Helsinki: Rakennustietosäätiö. (RT 16-10740.)

Rakennusalan urakkakilpailun periaatteet (RT 16-10182) (1982). Helsinki: Rakennustietosäätiö 1982. (RT 16-10182.)

Rakennushankkeen laadunvarmistustoimet. Suunnitteluohje (Ratu S-1224) (2009). Laadinta: Mittaviiva Oy, Tarja Mäki. Helsinki: Talonrakennusteollisuus ry ja Rakennustietosäätiö RTS 2009. (RATU S-1224.)

Sivu-urakan alistamissopimuksen laatiminen (RT 16-10725) (2000). Tarkistettu, muuttamaton, 2. painos, lokakuu 2016. Helsinki: Rakennustietosäätiö. (RT 16-10725.)

Sisäilmastoluokitus 2018. Sisäympäristön tavoitearvot, suunnitteluohjeet ja tuotevaatimukset (RT 07-11299) (2018). Helsinki: Rakennustietosäätiö. (RT 07-11299.)

Sivu-urakan alistamissopimus (RT 80271) (2000). Tarkistettu, muuttamaton, 2. painos, syyskuu 2016. Helsinki: Rakennustietosäätiö. (RT 80271.)

Talo 2000 -nimikkeistö: Yleisseloste (2008). Tampere: Haahtela-kehitys Oy, Rakennustietosäätiö RTS ja Rakennustieto Oy.

Talonrakennushankkeen kulku. Talonrakennushankkeen osapuolet (RT 10-11222) (2016). Helsinki: Rakennustietosäätiö. (RT 10-11222)

Talonrakennushankkeen kulku. Toteutusmuodot (RT 10-11223) (2016). Helsinki: Rakennustietosäätiö. (RT 10-11223)

Työmaan toimitusten suunnittelu ja ohjaus. Suunnitteluohje (Ratu S-1227) (2010). Helsinki: Talonrakennusteollisuus ry ja Rakennustietosäätiö RTS 2010. (RATU S-1227.)

Terveen talon toteutuksen kriteerit. Kriteerit ja ohjeet asuntorakentamiselle (RT 07-10832) (2004). Helsinki: Rakennustietosäätiö. (RT 07-10832.)

Terveen talon toteutuksen kriteerit. Kriteerit ja ohjeet toimitilarakentamiselle (RT 07-10805) (2003). Helsinki: Rakennustietosäätiö. (RT 07-10805.)

Urakkaohjelman laatiminen. Talonrakennustyö (RT 103008) (2018). Helsinki: Rakli Ry. (RT 103008.)

## Muut lähteet

A-insinöörit. Uutinen 25.6.2019. Muhoksella pilotoidaan uutta koulurakentamisen mallia [Verkkosivusto]. [Viitattu 5.7.2019] Saatavissa: <https://www.ains.fi/uutiset/muhoksella-pilotoidaan-uutta-koulurakentamisen-mallia-urakkakilpailutus-valjastettiin-kouluhankkeen-hyodyksi/>

Boost Brothers. Järvenpään sosiaali- ja terveyskeskus. [Verkkosivusto]. [Viitattu 28.10.2018] Saatavissa: <https://boostbrothers.fi/portfolio/jarvenpaan-sosiaali-ja-terveyskeskus/>

Elinkaarimalli. Frami Seinäjoki. [Verkkosivusto]. [Viitattu 01.12.2017]. Saatavissa: <http://www.elinkaarimallit.fi/Aineisto/511-FRAM.html>

Elinkaarimalli. Kuopion koulut, vaiheet 1 ja 2. [Verkkosivusto]. [Viitattu 01.12.2017]. Saatavissa: <http://www.lemminkainen.fi/referenssit/2017/kuopion-elinkaarihanke/>

Elinkaarimalli. Espoon koulut. [Verkkosivusto]. [Viitattu 01.12.2017]. Saatavissa: [http://www.elinkaarimallit.fi/Aineisto/471-Espoon\\_koulut.html](http://www.elinkaarimallit.fi/Aineisto/471-Espoon_koulut.html)

Elinkeinoelämän keskusliitto (2018). *Julkiset hankinnat*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 10.9.2018]. Saatavissa: <https://ek.fi/mita-teemme/yrityslainsaadanto/julkiset-hankinnat/>

EK:n palkkatilasto 2020. Elinkeinoelämän keskusliitto. Palkkatilasto. Kuukausipalkkatilasto syyskuulta 2020.

EK:n palkkatilasto 2015. Elinkeinoelämän keskusliitto. Palkkatilasto. Kuukausipalkkatilasto syyskuulta 2015.

EK:n palkkatilasto 2011. Elinkeinoelämän keskusliitto. Palkkatilasto. Kuukausipalkkatilasto lokakuulta 2011.

Elron Oy (2009). Kansallinen elinkaarimalli. Yksityisrahoitteisten hankkeiden kilpailukyvyen kehittäminen ja tarjousvertailu ns. budjettirahoitteisten toteutusvaihtoehtojen kanssa. Loppuraportti. 20.04.2009. Saatavissa: <http://www.rakli.fi/media/rakennuttaminen/kansallinen-elinkaarimalli.pdf>

Ernst & Young (2014). *Korruptio Suomessa: Tutkimus korruptiosta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa 2014*. Saatavissa: <http://mb.cision.com/Public/1179/9608037/8e575df396f63537.pdf>

Ernst & Young (2018). *Integrity in the spotlight. The future of compliance. 15th Global Fraud Survey 2018*. Saatavissa: <https://fraudsurveys.ey.com/ey-global-fraud-survey-2018/>

Ervasti, Kaijus (2015). *Oikeuspoliittinen tutkimus*. [Verkkodokumentti]. Tieteen termipankki: 29.6.2015. [Viitattu 11.9.2018]. Saatavissa: [http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeuspoliittinen\\_tutkimus](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeuspoliittinen_tutkimus)

Eurobarometri (2017). *Special Eurobarometer 470. Corruption, Finland. October 2017*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 30.09.2018]. Saatavissa: [https://ec.europa.eu/finland/news/eurobarometer\\_corruption\\_180220\\_fi](https://ec.europa.eu/finland/news/eurobarometer_corruption_180220_fi)

Euroopan unioni 2020. [Verkkosivusto]. [Viitattu 6.10.2020]. Saatavissa: [https://europa.eu/european-union/about-eu\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu_fi)

Garantia (2019). Vakuutusosakeyhtiö Garantian hallituksen toimintakertomus ja tilinpäätös 2019. Saatavissa: <https://www.garantia.fi/garantian-vuosi-2019-vakuustoitominnan-vahva-kehitys-jatkui/>

Harmaa talous ja talousrikollisuus (2018). [Verkkosivusto]. [Viitattu 2.8.2018]. Saatavissa osoitteessa: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/>

HILMA (2019). Hankintailmoitusten tilastot 2014, 2015, 2016 ja 2017. [Verkkosivusto]. [Viitattu 20.1.2019]. Saatavissa: <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>

JHNY, yhteiset säännökset (2016). Hankinnat.fi. *Yhteiset säännökset. Hankintasopimus 30.12.2016*. [Viitattu 23.8.2018] Saatavissa: <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/hankintasopimus>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2018). Julkisten hankintojen valvonta. [Verkkosivusto]. [Viitattu 23.8.2018]. Saatavissa: <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasias/julkisten-hankintojen-valvonta/>

Korruptiontorjunta.fi (2019). Korruptionvastainen strategia. [Verkkosivusto]. [Viitattu 5.11.2019]. Saatavissa: <https://korruptiontorjunta.fi/korruptionvastainen-strategia>

Kuivaketju10. [Verkkosivusto]. [Viitattu 31.7.2021]. Saatavissa: <http://kuivaketju10.fi/>

Lemminkäinen. Allianssihanke. [Verkkosivusto]. [Viitattu 15.12.2017]. Saatavissa: <http://www.lemminkainen.fi/referenssit/2017/kempeleen-terveyskeskus/>

Liikennevirasto (2015). *Lielähti-Kokemäki-allianssihanke. Arvoa rahalle –raportti. 2015*. Helsinki: Liikennevirasto. Saatavissa pdf-muodossa verkkosivustolla (ISBN 978-952-317-126-8): [https://julkaisut.liikennevirasto.fi/pdf8/lr\\_2015\\_lielahti-kokemaki\\_allianssihanke\\_web.pdf](https://julkaisut.liikennevirasto.fi/pdf8/lr_2015_lielahti-kokemaki_allianssihanke_web.pdf)

Lindholm, Joachim (2015). Rakennushankkeen eri urakkamuodoista. *Suomen kiinteistölehti*. [Verkkodokumentti]. 1.7.2015. [Viitattu 1.6.2018]. Saatavissa: <http://www.kiinteistolehti.fi/rakennushankkeen-eri-urakkamuodoista/>

Mölsä, Seppo (2016). Rakentamisen musta kirja – rötösherroja ja kartellien solmijoita. *Rakennuslehti*. [Verkkodokumentti]. 20.10.2016. Päivitetty 27.11.2017 & 2.5.2018. [Viitattu 7.7.2018]. Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2016/10/rakentamisen-musta-kirja-rotosherroja-ja-kartellien-solmijoita/>

NCC 30.11.2017. NCC aloittaa Tulevaisuuden sairaala OYS 2030 uudisrakentamisen ensimmäisen vaiheen – hanke toteutetaan allianssimallilla. [Verkkosivusto]. [Viitattu 15.12.2017]. Saatavissa: <https://news.cision.com/fi/ncc/r/ncc-aloittaa-tulevaisuuden-sairaala-oys-2030-uudisrakentamisen-ensimmaisen-vaiheen---hanke-toteuteta,c2404111>

Nokian kaupungin Kirjasto ja Kulttuuritalo/ Nokian kaupunki tarjouspyyntöasiakirjat (2018).

Oikeusministeriö (2019). Tiedote 13.6.2019. [Verkkosivusto]. [Viitattu 4.7.2019]. Saatavissa: [https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/sano-ei-korruptiolle-kampanja-kutsuu-rakentamaan-suomea-jossa-korruptio-ei-menesty](https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sano-ei-korruptiolle-kampanja-kutsuu-rakentamaan-suomea-jossa-korruptio-ei-menesty)

POLAMK (2019). Korruption seurannan indikaattorit Suomessa (KORSI). [Verkkosivusto]. [Viitattu 29.8.2019]. Saatavissa: [https://www.polamk.fi/tki/projektihaku/korruption\\_seurannan\\_indikaattorit\\_suomessa](https://www.polamk.fi/tki/projektihaku/korruption_seurannan_indikaattorit_suomessa)

Rakennusteollisuus RT (2019). *Harmaan talouden torjunta*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 4.7.2019]. Saatavissa: <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Harmaan-talouden-torjunta/>

Rakennusteollisuus RT (2018). *Harmaa talous rakennusalalla*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 2.8.2018]. Saatavissa: <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Harmaan-talouden-torjunta/Harmaa-talous-rakennusalalla/>

Rakennusteollisuus RT (2018). *Tilastot ja suhdanteet*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 7.7.2018]. Saatavissa: <http://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Taloustilastot-ja-suhdanteet/>

Rakennusteollisuus RT (2019). *Ympäristö ja energia*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 4.11.2019]. Saatavissa: <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Ilmasto-ymparisto-ja-energia/>

Rakentamisen laatu RALA (2018). *RALA-sertifiointi auttaa yritystä parantamaan toimintaansa puolueettoman arvioinnin kautta*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 19.8.2018]. Saatavissa: <http://www.rala.fi/tuotteet/sertifiointi/>

Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa 21.12.2020 (2020). *Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa. Muutosehdotusten vaikutusarviointi. Raportti 21.12.2020*. Owlgroup Oy ja VTT Oy.

Seinäjoen asemanseudun kokonaisrakennushanke (2021). Ilmoittautumiskutsun asiakirjat 1.3.2021.

Skanska 13.3.2019. *Skanska ja Caverion kehittämään OYS:n Tulevaisuuden sairaalan B-rakennusta*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 22.10.2020]. Saatavissa: <https://www.skanska.fi/tietoa-skanskasta/media/uutiset/230723/Skanska-ja-Caverion-kehittamaan-OYS-n-Tulevaisuuden-sairaalan-Brakennusta->

SKOL (2019). Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen liitto ry. Tilastot. [Verkkosivusto]. [Viitattu 6.2.2019]. Saatavissa: <https://skol.teknologiateollisuus.fi/tilastot-o>

Suomen Asiakastieto. Raportti 20.09.2018. Suomen suurimmat talonrakennusliikkeet, liikevaihto vuonna 2017.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018). *Miten hankinnoista tulee ilmoittaa?* [Verkkosivusto]. [Viitattu 7.7.2018]. Saatavissa: <https://tem.fi/hankintojen-ilmoittaminen-ja-kynnysarvot>



Ylivieskan seurakunta (2018). *Ylivieskan kirkon rakentajaksi Kotikirkon rakentajat*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 9.2.2019]. Saatavissa: [https://www.ylivieskan-seurakunta.fi/index.php?act=read\\_post&post\\_id=1987](https://www.ylivieskan-seurakunta.fi/index.php?act=read_post&post_id=1987)

Verohallinto (2018). *Harmaan talouden torjunta*. [Verkkosivusto]. Päivitetty 7.6.2016. [Viitattu 2.8.2018]. Saatavissa: [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tietoa\\_verotuksesta/harmaan\\_talouden\\_torjunt/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tietoa_verotuksesta/harmaan_talouden_torjunt/)

Virolainen, Juha (2017). *Allianssivalmennus. Vaasan sairaanhoitopiiri*. 17.8.2017. Vaasa: Vison Oy.

Vuoreksen koulukeskuksen laajennus, Vuorestalo 2 vaihe/ Tampereen kaupunki tarjouspyyntöasiakirjat (2017).

WTO (2018). *The WTO*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 7.7.2018]. Saatavissa: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/thewto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm)

## Artikkelit

Edilex 1.2.2021. Kirsi-Maria Halonen: *Eturistiriidat ja esteellisyys julkisissa hankinnoissa*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 18.2.2021] Saatavissa: <https://www.edilex.fi/uutiset/67608>

Helsingin Sanomat 20.9.2019. Satu Pajuriutta: *Espoo ajautui yli kolmenkymmenen miljoonan euron oikeusriitaan sairaalan rakennuskustannuksista*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 07.10.2019] Saatavissa: <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000006244608.html>

Ilkka 14.5.2018. WasaGroupilla valmius rakentaa useita kouluja ja päiväkoteja vuosittain – yhtiö on valmis kantamaan myös julkisten hankkeiden toteutus- ja rahoitusriskin. [Verkkosivusto]. [Viitattu 12.10.2018] Saatavissa: <https://www.ilkka.fi/uutiset/maakunta/wasagroupilla-valmius-rakentaa-useita-kouluja-ja-paivakoteja-vuosittain-yhtio-on-valmis-kantamaan-myojulkisten-hankkeiden-toteutus-ja-rahoitusriskin-1.2622317>

Kauppalehti 5.9.2017. Veera Tegelberg: *Kova kysyntä nostaa rakennusmestarien palkkoja – "Jopa 5000 euroa kuussa"* [Verkkosivusto]. [Viitattu 28.9.2018] Saatavissa: [https://www.kauppalehti.fi/uutiset/kova-kysynta-nostaa-rakennusmestarien-palkkoja--jopa-5-000-euroa-kuussa/ETKCR4k5?\\_ga=2.101987457.1457453966.1538125920-1490944970.1538125920](https://www.kauppalehti.fi/uutiset/kova-kysynta-nostaa-rakennusmestarien-palkkoja--jopa-5-000-euroa-kuussa/ETKCR4k5?_ga=2.101987457.1457453966.1538125920-1490944970.1538125920)

Projektiutiset (2017). *Espoo näyttää mallia: elinkaarimalli sopii koulujen peruskorjaukseen*. 7.6.2017 [Verkkosivusto]. [Viitattu 10.9.2018] Saatavissa: <http://www.projektiutiset.fi/espoo-nayttaa-mallia-elinkaarimalli-sopii-koulujen-peruskorjaukseen/>

Rakennuslehti 25.1.2021. *NCC Buildingin uusi johtaja tulee Rambollilta*. [Verkkosivusto]. [Viitattu 18.2.2021] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2021/01/ncc-buildingin-uusi-johtaja-tulee-rambollilta/>

Rakennuslehti 14.1.2021. Vesa Tompuri: *YIT:n uusi toimitusjohtaja on pianoa soittava tietoliikenneinsinööri ja strategisesta johtamisesta väitellyt tohtori.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 26.11.2019] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2021/01/yitn-uusi-toimitusjohtaja-on-pianoa-soittava-tietoliikenneinsinööri-ja-strategisesta-johtamisesta-vaitelty-tohtori/>

Rakennuslehti 20.12.2019 nro 40: 12-14. Seppo Mölsä: *Allianssien ykkösmaa.*

Rakennuslehti 20.12.2019 nro 40: 6. Seppo Mölsä: *Pk-yritys ei voi kilpailla koolla ja referensseillä isoja vastaan.*

Rakennuslehti 18.10.2019. Seppo Mölsä: *Elinkaarimalli syrjii paikallisia rakentajia – Yli 40 vuotta kouluja rakentanut kemiläisrakentaja ei kelvannut kotimarkkinoillaan edes tarjoajaksi.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 26.11.2019] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2019/10/elinkaarimalli-syrjii-paikallisia-rakentajia-yli-40-vuotta-kouluja-rakentanut-kemilaisrakentaja-ei-kelvannut-kotimarkkinoillaan-edes-tarjoajaksi/>

Rakennuslehti 4.10.2019. Seppo Mölsä: *Elinkaarihankkeissa on liian vähän kilpailua – markkinajohtaja YIT valitti heti uudesta kilpailijasta.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 26.11.2019] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2019/10/elinkaarihankkeissa-on-liian-vahan-kilpailua-markkinajohtaja-yit-valitti-heti-uudesta-kilpailijasta/>

Rakennuslehti 22.3.2019. Seppo Mölsä: *Elinkaarimallin suosio kasvaa kohisten, mutta kilpailun vähyyys on yhä ongelma.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 26.11.2019] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2019/03/elinkaarimallin-suosio-kasvaa-kohisten-mutta-kilpailun-vahyys-on-yha-ongelma/>

Rakennuslehti 4.6.2018. Seppo Mölsä: *Vuosi 2017 oli rakentajille erinomainen – kustannusnousut rasittavat nyt kannattavuutta.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 28.9.2018] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2018/05/vuosi-2017-oli-rakentajille-erinomainen-kustannusnousut-rasittavat-nyt-kannattavuutta/>

Rakennuslehti 8.3.2018. Paavo Teittinen: *Yle ja SK: Poliisi tutkii, järjestikö Salpausselän Rakentajat maksuja Nuorisosäätiön pomon tilille.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 22.9.2018] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2018/03/yle-ja-sk-nuorisosaation-johtaja-sai-satojatuhansia-euroja-veroparatiisiyhtiöilta-poliisitutkii-lahjontaa/>

Rakennuslehti 23.1.2018. Merja Mannila: *Rakennuttajilla on nyt vientiä – ”Väkeä siirtyy urakoinnin, suunnittelun ja rakennuttamisen välillä jatkuvasti”.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 24.9.2018] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2018/01/rakennuttajilla-on-nyt-vientia-vakea-siirtyy-urakoinnin-suunnittelun-ja-rakennuttamisen-valilla-jatkuvasti/>

Rakennuslehti 22.12.2017. *Vaasan sairaalahankkeen allianssiryhmittymä valittiin.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 15.1.2018] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2017/12/vaasan-sairalahankkeen-allianssiryhmittyma-valittiin/>

Rakennuslehti 1.10.2017. Seppo Mölsä: *Rakennusliike ei enää rakenna vaan pelkästään ostaa alaurakoita.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 23.9.2018] Saatavissa:

<https://www.rakennuslehti.fi/2017/09/rakennusliike-ei-ena-rakenna-vaan-pelkastaan-ostaa-alaurakoita/>

Rakennuslehti 5.5.2017. Seppo Mölsä: *2010-luku nosti menestyjiksi keskisuuret rakennusliikkeet – Hannu Lehto, Jussi Aho ja Juha Metsälä kertovat syyt.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 22.9.2018] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2017/05/2010-luku-nosti-menestyjiksi-keskisuuret-aliurakointiin-tukeutuvat-rakennusliikkeet/>

Rakennuslehti 9.4.2014. Rakennuslehti: *Jussi Vaiste on Vuoden nuori konsultti.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 24.9.2018] Saatavissa: <https://www.rakennuslehti.fi/2014/04/jussi-vaiste-on-vuoden-nuori-konsultti/>

Viitasaaren seutu 8.3.2017. Markus Kauppinen: *Marjametsä suojattiin myöhässä.*

Yle Uutiset 13.2.2020. Heidi Sullström: *Yrittäjien Pentikäinen: Osa yrityksistä venyttää maksuaikoja laittomasti – lain noudattamista ei valvota.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 18.5.2020] Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-11208119>

Yle Uutiset 18.9.2019. Patrik Skön & Petri Kosonen: *Helsingin Olympiastadionin remontissa alipalkkausta ja maksamattomia ylityökorvauksia – "Työntekijälle menetykset voivat olla satoja tai tuhansia euroja".* [Verkkosivusto]. [Viitattu 10.10.2019] Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-10976284>

Yle Uutiset 9.11.2018. Ari Vihanta: *Ylivieskan poltetun puukirkon tilalle nousee uusi vuonna 2020 – kirkolliskokous tukee urakkaa miljoonalla.* [Verkkosivusto]. [Viitattu 6.5.2019] Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-10500507>

## Virallislähteet

### Hallituksen esitykset

HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

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

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 11/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

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

HE 13/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 41/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.

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

HE 58/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 182/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 18/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvastuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.

HE 147/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain ja asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 134/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 68/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

### **Valiokunta-asiakirjat**

TaVM 39/1992 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

TaVM 26/2006 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

TaVM 31/2016 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HaVL 44/2016 vp. Hallintovaliokunnan lausunto Talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

## Muut

VH/3877/00.01.00/2019. Rakentamisen tiedonantovelvollisuus 01.11.2019. Verohallinto.

YM4/601/2015. Ympäristöministeriön ohje rakentamisen työnjohtotehtävien vaativuusluokista ja työnjohtajien kelpoisuudesta.

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmä (2015). Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 37/2015. Toukokuu 2015.

HE luonnos ilmoittajansuojelulaiksi 2016 2021.

HE luonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöksi 2021.

## Euroopan unioni

Commission of the European Communities. Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985). Brussels, 14.6.1985. COM(85) 310 final. ”Valkoinen kirja 1985”.

Julkisista hankinnoista annettujen direktiivien mukaiset kynnysarvojen vasta-arvot 1. tammikuuta 2002. (2001/C 332/03). EYVL 27.11.2001, C 332/21 – C 332/22. ”EYVL 27.11.2001”.

Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (tiedoksiannettu numerolla K(2003) 1422) (2003/361/EY). EUVL 20.5.2003 L 124/36 – L 124/41. ”Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY)”.

Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista yrityskeskittymien valvonnan osalta annetun neuvoston asetuksen nojalla. (2004/C 31/03) EUVL 5.2.2004, C 31/5 – C 31/18. ”Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03).”

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta. EUVL 30.4.2004, L 134/114 – 134/240. ”Hankintadirektiivi 2004/18/EY”.

Neuvoston direktiivi 2006/69/EY direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta tiettyjen arvonlisäveron kantamisen yksinkertaistamiseen ja veropetosten tai veron kiertämisen estämiseen tähtäävien toimenpiteiden osalta sekä tiettyjen poikkeuslupapäätösten kumoamisesta. EUVL 12.8.2006, L 221/9 – L 221/14. ”ALV-direktiivi”.

Komission asetus (EY) N:o 1422/2007: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta. EUVL 5.12.2007, L 317/34 – L 317/35. ”EUVL 5.12.2007”.

Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta. 13.12.2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyt julistukset. EUVL 9.5.2008, C115/344(17). ”EUVL 9.5.2008”.

Euroopan yhteisöjen komissio. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Eurooppalaiset julkisia hankintoja koskevat käytännesäännöt, joilla parannetaan pk-yritysten mahdollisuuksia saada julkisia hankintasopimuksia. Bryssel 25.6.2008. SEC(2008) 2193. ”Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2008) 2193”.

Euroopan komission tiedonanto Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010. KOM (2010) 2020 lopullinen. ”Eurooppa 2020 -strategia”.

Euroopan parlamentti. Mietintö julkisia hankintoja koskevasta viimeaikaisesta kehityksestä (2009/2175/(INI)), Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta. Istuntoasiakirja 10.5.2010. A7-0151/2010. ”Euroopan parlamentin mietintö (2009/2175/(INI))”.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/31/EU rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu). EUVL 18.6.2010, L 153/13 – L 153/35. ”Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi 2010”.

Euroopan komissio. Vihreä kirja EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta. Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita. Bryssel 27.1.2011. KOM(2011) 15 lopullinen. ”Vihreä kirja 2011”.

Komission asetus (EU) N:o 1251/2011: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY, 2004/18/EY ja 2009/81/EY muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta. EUVL 2.12.2011, L 319/43 – L 319/44. ”EUVL 2.12.2011”.

Euroopan komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista. KOM(2011) 896 lopullinen. Bryssel 20.12.2011. 2011/0438 (COD). ”Euroopan komissio 2011”.

Komission asetus (EU) N:o 1336/2013: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY, 2004/18/EY ja 2009/81/EY muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta. EUVL 14.12.2013, L335/17-L335/18. ”EUVL 14.12.2013”.

Euroopan komissio. Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille EU:n korruptiontorjuntakertomus. Bryssel 3.2.2014. COM(2014) 38 final. ”Euroopan Komissio 2014”.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. EUVL 28.3.2014, L 94/65 – L 94/242. ”Hankintadirektiivi”.

Komission delegoitu asetus (EU) 2015/2170: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta. EUVL 25.11.2015, L307/5-L307/8. ”EUVL 25.11.2015”.

Euroopan Komissio. Käyttöopas. Pk-yrityksen määritelmä. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto 2015. ”Euroopan Komissio: Käyttöopas (2015)”.

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (Konsolidoitu toisinto). EUVL 7.6.2016, C 202/47 – C 202/200. ”SEUT”.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla sekä unionin tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille pääsyä koskevia neuvotteluja tukevista menettelyistä” (COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)) (2016/C 264/15). EUVL 20.7.2016, C 264/110 – C 264/116. ”EUVL 20.7.2016”.

Euroopan komissio. Ehdotus asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta vähimmäisomavaraisuusasteen, pysyvän varainhankinnan vaatimuksen, omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimusten, vastapuoliriskin, markkinariskin, keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin liittyvien vastuiden, suurten asiakasriskien ja raportointi- ja julkistamisvaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta. COM(2016) 850 final. 2016/0360 (COD). Bryssel 23.11.2016. ”Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus COM(2016)850”.

Komission delegoitu asetus (EU) 2017/2364: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta. EUVL 19.12.2017, L 337/17. ”EUVL 19.12.2017”.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2018/844/EU rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31/EU ja energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta. EUVL 19.6.2018, L 156/75 – L 156/91. ”Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi 2018”.

Komission delegoitu asetus (EU) 2019/1827: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU muuttamisesta hankintasopimusten käyttöoikeuksiin sovellettavien kynnysarvojen osalta. EUVL 31.10.2019, L 279/23. ”EUVL 31.10.2019”.

European Commission. Annual Report on European SMEs 2018/2019. Research & Development and Innovation by SMEs. Background Document. Contract number: EASME/COSME/2017/031. November 2019. ”Euroopan komissio 2019”.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1937/EU unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. EUVL 26.11.2019, L 305/17 – L 305/56. ”Whistleblower-direktiivi”.

## Oikeustapaukset

### EU-tuomioistuin

Asia 6/72 Europemballage Corporation and Continental Can Company Inc. vastaan Euroopan yhteisöjen komissio ("Continental Can"). 21.2.1973. Kok. 1973-00215. ECLI:EU:C:1973:22.

Asia 27/76 United Brands Company ja United Brads Continentaal BV vastaan Euroopan yhteisöjen komissio ("United Brands"). 14.2.1978. Kok. 1978-00207. ECLI:EU:C:1978:22.

Asia 85/76 Hoffmann La Roche & Co. AG vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. 13.2.1979. Kok. 1979-00461. ECLI:EU:C:1979:36.

Asia 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato vastaan Simmenthal SpA ("Simmenthal"). 9.3.1978. Kok. 1978-00629. ECLI:EU:C:1978:49.

Asia 230/78 SpA Eridania — Zuccherifici nazionali, Genova, SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri, Rooma, vastaan Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, SpA Zuccherifici meridionali ("Eridania"). 27.9.1979. Kok. 1979-02749. ECLI:EU:C:1979:216.

Asia 31/87 Gebroeders Beentjes BV and State of the Netherlands ("Beentjes"). 20.9.1988. Kok. 1988-04635. ECLI:EU:C:1988:422.

Asia 45/87 Euroopan yhteisöjen komissio, jota tukee Espanjan kuningaskunta vastaan Irlanti ("Dundalk"). 22.9.1988. Kok. 1988-04929. ECLI:EU:C:1988:435.

Asia C-243/89 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Tanskan kuningaskunta. ("Storebelt"). 22.6.1993. Kok. 1993 I-03353. ECLI:EU:C:1993:257.

Asia C-72/95 Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV ym. vastaan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland ("Kraaijeveld"). 24.10.1996. Kok. 1996 I-05403. ECLI:EU:C:1996:404.

Asia C-323/96 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Belgian kuningaskunta. 17.9.1998. Kok. 1998 I-5063. ECLI:EU:C:1998:411.

Asia C-27/98 Metalmeccanica Fracasso SpA ja Leitschutz Handels- und Montage GmbH vastaan Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten. 16.9.1999. Kok. 1999 I-05697. ECLI:EU:C:1999:420.

Asia C-81/98 Alcatel Austria AG ym., Siemens AG Österreich ja Sag-Schrack Anlagentechnik AG vastaan Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr. 28.10.1999. Kok. 1999 I-07671. ECLI:EU:C:1999:534.

Asia C-275/98 Unitron Scandinavia A/S, 3-S A/S, Danske Svineproducenters serviceselskab vastaan Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. 18.11.1999. Kok. 1999 I-08291, ECLI:EU:C:1999:567.



Asia C-324/98 Telaar Austria Verlags GmbH ja Telefonadress GmbH vastaan Telekom Austria AG, aiemmin Post & Telekom Austria AG, Herold Business Data AG:n osallistuksessa asian käsittelyyn. 7.12.2000. Kok. 2000 I-10745. ECLI:EU:C:2000:669.

Asia C-470/99 Universale-Bau AG, Bietergemeinschaft: 1) Hinteregger & Söhne Bauges.m.b.H. Salzburg, 2) ÖSTÜ-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH vastaan Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH. 12.12.2002. Kok. 2002 I-11617. ECLI:EU:C:2002:746.

Asia C-496/99 CAS Succhi di Frutta vastaan komissio, 14.10.1999 antaman tuomion (Kok. 1999, s. II-3181) osittaista kumoamista. 29.4.2004. Kok. 2004 I-03801. ECLI:EU:C:2004:236.

Asia C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-Bussiliikenne. 17.9.2002. Kok. 2002 I-07213. ECLI:EU:C:2002:495.

Asia C-59/00 Bent Moustén Vestergaard vastaan Spøttrup Boligselskab. 3.12.2001. Kok. 2001 I-09505. ECLI:EU:C:2001:654.

Asia C-19/00 SIAC Construction Ltd vastaan County Council of the County of Mayo. 18.10.2001. Kok. 2001 I-07725. ECLI:EU:C:2001:553.

Asia C-18/01 Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy ja Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa vastaan Varkauden Taitotalo Oy. 22.5.2003. Kok. 2003 I-05321. ECLI:EU:C:2003:300.

Asia C-243/01 Piergiorgio Gambelli ym., ennakkoratkaisu ("Gambelli"). 6.11.2003. Kok. 2003 I-13031. ECLI:EU:C:2003:597.

Asia C-315/01 Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik GmbH (GAT) vastaan Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-AG (ÖSAG). 19.6.2003. Kok. 2003 I-6351. ECLI:EU:C:2003:360.

Asia C-244/02 Kauppatalo Hansel Oy vastaan Imatran kaupunki. 16.10.2003. Kok. 2003 I-12139. ECLI:EU:C:2003:560.

Asia C-21/03 ja C-34/03 Fabricom SA vastaan Belgian valtio. 3.3.2005. ECLI:EU:C:2005:127.

Asia C-331/04 ATI EAC Sri e Viaggi di Maio Sne, EAC Srl ja Viaggi di Maio Snc vastaan ACTV Venezia SpA, Provincia di Venezia ja Comune di Venezia, ATI La Linea SpA-CSSA:n osallistuksessa asian käsittelyyn. 24.11.2005. Kok. 2005 I-10109. ECLI:EU:C:2005:718.

Asia COMP/M.3653 Siemens/VA Tech. 13.7.2005. Regulation (EC) No 139/2004 Merger Procedure. Article 8 (2). C (2005) 2676 final.

Asia C-347/06 ASM Brescia SpA vastaan Comune di Rodengo Saiano, Anigas – Associazione Nazionale Industriali del Gas:n osallistuksessa asian käsittelyyn ("Brescia"). 17.7.2008. Kok. 2008 I-05641. ECLI:EU:C:2008:416.

Asia C-357/06 Frigerio Luigi & C. Snc vastaan Comune di Triuggio, Azienda Servizi Multisetoriali Lombarda - A.S.M.L. SpA:n osallistuessa asian käsittelyyn. 18.12.2007. Kok. 2007 I-12311. ECLI:EU:C:2007:818.

Asia C-454/06 Presstetex Nachrichtenagentur GmbH vastaan Republic Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH ja APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung. 19.6.2008. Kok. 2008 I-04401. ECLI:EU:C:2008:167.

Asia C-127/07 Société Arcelor Atlantique et Lorraine ym. vastaan Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable ja Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. 16.12.2008. Kok. 2008 I-09895. ECLI:EU:C:2008:728.

Asia C-536/07 Euroopan komissio vastaan Saksan liittotasavalta. 29.10.2009. Kok. 2009 I-10355. ECLI:EU:C:2009:664.

Asia C-573/07 Sea Srl vastaan Comune di Ponte Nossa, Servizi Tecnologici Comuni – Se.T.Co. SpA:n osallistuessa asian käsittelyyn. 10.9.2009. Kok. 2009 I-08127. ECLI:EU:C:2009:532.

Asia C-91/08 Wall AG vastaan Stadt Frankfurt-am-Main ja Frankfurter Entsorgungs- und Service (FES) GmbH, Deutsche Städte Medien (DSM) GmbH:n osallistuessa asian käsittelyyn. 13.4.2010. Kok. 2010 I-02815. ECLI:EU:C:2010:182.

Asia C-451/08 Helmut Müller GmbH vastaan Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Gut Spascher Sand Immobilien GmbH:n ja Stadt Wildeshausen. 25.3.2010. Kok. 2010 I-02673. ECLI:EU:C:2010:168.

Asia C-599/10 SAG ELV Slovensko a.s., FELA Management AG, ASCOM (Schweiz) AG, Asseco Central Europe a.s., TESLA Stropkov a.s., Autostrade per l'Italia SpA, EFKON AG ja Stalexport Autostrady SA vastaan Úrad pre verejné obstarávanie, Národná dial'ničná spoločnosť a.s:n osallistuessa asian käsittelyyn. 29.3.2012. ECLI:EU:C:2012:191.

Asia C-159/11 Azienda Sanitaria Locale di Lecce ja Università del Salento vastaan Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym. 19.12.2012. ECLI:EU:C:2012:817.

Asia C-94/12 Swm Costruzioni 2 SpA ja Mannocchi Luigino DI vastaan Provincia di Fermo, Torelli Dottori SpA:n osallistuessa asian käsittelyyn. 10.10.2013. ECLI:EU:C:2013:646.

Asia C-561/12 Nordecon AS ja Ramboll Eesti AS vastaan Rahandusministerium. 5.12.2013. ECLI:EU:C:2013:793.

Asia C-161/13 Idrodinamica Spurgo Velox srl, Giovanni Putignano e figli srl, Cogeir srl, Splendor Sud srl ja Sceap srl vastaan Acquedotto Pugliese SpA, Tundo srl:n ja Giovanni XXIII Soc. coop. arl:n osallistuessa asian käsittelyyn. 8.5.2014. ECLI:EU:C:2014:307.

Asia C-213/13 *Impresa Pizzarotti & C. Spa v. Comune di Bari, Giunta comunale di Bari ja Consiglio comunale di Bari*. 10.7.2014. ECLI:EU:C:2014:2067.

Asia C-538/13 *eVigilo Ltd vastaan Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, jota tukevat NT Service UAB ja HINIT Baltic UAB*. 12.3.2015. ECLI:EU:C:2015:166.

Asia C-601/13 *Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA vastaan Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém ja Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda*, 26.3.2015. ECLI:EU:C:2015:204.

Asia C-278/14 *SC Enterprise Focused Solutions Srl vastaan Spitalul Județean de Urgență Alba Iulia*, 16.4.2015. ECLI:EU:C:2015:228.

Asia C-387/14 *Esaprojekt sp. z o.o. vastaan Województwo Łódzkie, Konsultant Komputer sp. z o.o:n osallistuessa asian käsittelyyn*. 4.5.2017. ECLI:EU:C:2017:338.

Asia C-406/14 *Wroclaw -Miasto na prawach powiatu vastaan Minister Infrastruktury i Rozwoju*. 14.7.2016. ECLI:EU:C:2016:562.

Asia C-425/14 *Impresa Edilux Srl, yritysten tilapäisen yhteenliittymän valtuuttamana, ja Società Italiana Costruzioni e Forniture Srl (SICEF) vastaan Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana – Servizio Soprintendenza Provincia di Trapani, Assessorato ai Beni Culturali e dell’Identità Siciliana, UREGA – Sezione provinciale di Trapani ja Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana, Icogen Srl:n osallistuessa asian käsittelyyn*. 22.10.2015. ECLI:EU:C:2015:721.

Asia C-298/15 *”Borta” UAB vastaan Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija VĮ*. 5.4.2017. ECLI:EU:C:2017:266.

Asia C-223/16 *Casertana Costruzioni Srl vastaan Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche della Campania e del Molise ja Agenzia Regionale Campania per la Difesa del Suolo – A.R.Ca.Di.S., Consorzio Stabile Infratechin, W.E.E. Water Environment Energy SpA:n, Massimo Fontanan, Studio Tecnico Associato Thinkdin, Claudio Della Roccan, Nicola Maionen, Vittorio Ciotolan, Fin.Se.Co. SpA:n, Edilgen SpA:n ja Site Srl:n osallistuessa asian käsittelyyn*. 14.9.2017. ECLI:EU:C:2017:685.

Asia C-377/17 *Euroopan komissio vastaan Saksan liittotasavalta, jota tukee Unkari*. 4.7.2019. ECLI:EU:C:2019:562.

Asia C-537/19 *Euroopan komissio vastaan Itävallan tasavalta*. 22.4.2021. ECLI:EU:C:2021:319.

Asia C-450/19 *Korkeimman hallinto-oikeuden (Suomi) esittämä ennakkoratkaisupyyntö Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Eltel Group Oy:n ja Eltel Networks Oy:n osallistuessa asian käsittelyyn. (”Eltel”)*. 14.1.2021. ECLI:EU:C:2021:10.

Asia C-210/20 *Rad Service Srl Unipersonale, COSMO Ambiente Srl ja COSMO Scavi Srl vastaan Del Debbio SpA, Gruppo Sei Srl, Ciclat Val di Cecina Soc Coop.*

ja Daf Costruzioni Stradali Srl, Azienda Unità Sanitaria Locale USL Toscana Centro osallistuessa asian käsittelyyn. 3.6.2021. ECLI:EU:C:2021:445.

### Korkein hallinto-oikeus (KHO)

KHO 2003:74

KHO 2005:63

KHO 2006:49

KHO 2009:83

KHO 2011:86

KHO 2013:10

KHO 2015:93

KHO 2016:56

KHO 2016:182

KHO 2019:85

KHO 2019:132

KHO 2019:145

KHO 2019:162

KHO 2020:6

KHO 2020:39

KHO 2020:147

KHO 2020:148

KHO 2021:71

KHO 2021:112

KHO 22.9.2006 taltio 2458

KHO 3.12.2009 taltio 3482

KHO 19.3.2010 taltio 568

KHO 19.3.2014 taltio 849

KHO 13.12.2016 taltio 5273

KHO 31.1.2017 taltio 326  
KHO 4.5.2017 taltio 2068  
KHO 23.5.2017 taltio 2421  
KHO 12.12.2017 taltio 6361  
KHO 16.2.2018 taltio 689  
KHO 28.6.2019 taltio 3063  
KHO 7.9.2019 taltio 3591

**Markkinaoikeus (MAO)**

MAO 37/06  
MAO 50/06  
MAO 36/09  
MAO 518/11  
MAO 83-84/12  
MAO 85/12  
MAO 219/12  
MAO 220/12  
MAO 508/12  
MAO 72/13  
MAO 311/13  
MAO 539/13  
MAO 546/13  
MAO 200-201/14  
MAO 462/14  
MAO 649-650/14  
MAO 192/15  
MAO 154-155/15

MAO 634/15

MAO 811/15

MAO 250/16

MAO 301/16

MAO 367/16

MAO 675/16

MAO 710/16

MAO 732/16

MAO 774/16

MAO 380/17

MAO 476/17

MAO 833/17

MAO 863/17

MAO 192/18

MAO 475/18

MAO 525/18

MAO 582/18

MAO 459/19

#### Korkein oikeus (KKO)

KKO 2007:5

KKO 2007:41

KKO 2008:19

KKO 2008:57

KKO 2011:54

KKO 2014:26

KKO 2016:79

KKO 2017:14

KKO 2018:13

KKO 2019:73

### Hovioikeudet (HO)

Helsingin HO tuomio 6.3.2019 nro 107334 asiassa R 17/2013

Helsingin HO tuomio 07.11.2019 nro 19/148609 asiassa R 17/407

Helsingin HO 1.2.2018 tuomio nro 138 asiassa S 16/2758

Helsingin HO tuomio 27.10.2017 nro 1318

Kouvolan HO tuomio 2.9.2009 nro 879

Itä-Suomen HO tuomio 31.1.2017 nro 53

### Käräjäoikeudet (KO)

Helsingin KO tuomio 02.12.2016 nro 150832 asiassa R 15/6078

Helsingin KO tuomio 21.6.2017 asiassa R 17/2013

Helsingin KO tuomio 28.10.2019 nro 19/146950 asiassa R 16/6522

Pirkanmaan KO tuomio 19.11.2010 asiassa R 10/7092

### Muut

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV). Päätös nro 660/14.00.10/2017. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. *Päätös yrityskaupan hyväksymisestä YIT Oyj:n ja Lemminkäinen Oyj:n sulautumista koskevassa asiassa.* Julkinen 26.1.2018.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV). Selvityspyyntö KKV/451/14.00.60/2018. *Nokian kaupunki kirjasto ja kulttuuritalo.* 3.5.2018. Nokian kaupungin vastaus selvityspyyntöön 9.5.2018.