



Hankintojen jakaminen osiin

Jakamisen keinot
ja hyviä käytäntöjä

JH JULKISTEN
HANKINTOJEN
NEUVONTAYKSIKKÖ
NY



Hankintojen jakaminen osiin

Jakamisen keinot
ja hyviä käytäntöjä

Kirjoittaja: Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

Työryhmä:

Janika Tikkala, Suomen Yrittäjät

Harri Jaskari, Suomen Yrittäjät

Eija Kontuniemi, Hansel Oy

Jonna Törnroos, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

Vaula Mäkinen, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

Katariina Huikko, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

Graafinen suunnittelu ja taitto Tuija Rannikko

ISBN 978-952-293-832-9 (pdf)

Kustantaja: Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2022

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

Toinen linja 14

PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin 09 7711

www.hankinnat.fi

Sisältö

1. Tausta	4
2. Johdanto	5
3. Sallittu jakaminen, kielletty pilkkominen	8
4. Hankinnan jakaminen osiin - EU-hankinnat	16
5. Hankinnan jakaminen osiin - Muut hankinnat	22
6. Hankinnan osiin jakaminen - huomioitavia näkökohtia	24
6.1 Hankinnan valmistelu	24
6.2 Hankintamenettelyt ja menettelytekniikat	30
6.3 Sopimushallinta	41
6.4 Logistiikka	42
6.5 Yhteishankinnat	45
6.6 Turvallisuusnäkökulmat	47
7. Yhteenveto	48

1. Tausta

Valtiovarainministeriö asetti yhdessä Kuntaliiton kanssa Vaikuttavat julkiset hankinnat –toimenpideohjelman (Hankinta-Suomi) laatimaan kansallisen julkisten hankintojen strategian, lisäämään julkisten hankintojen toimijoiden yhteistyötä ja kehittämään hankintojen vaikuttavuutta. Hankinta-Suomi -toimenpideohjelman toimikausi on 5.9.2019 – 31.12.2023 ja sitä johdetaan yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa.

Toimivat hankinnat -teemaryhmä toimii yhtenä strategian käytännön toimeenpanijana. Teemaryhmän tehtävänä on suunnitella ja käynnistää konkreettiset toimet, joilla tuetaan kansallisen julkisten hankintojen strategian tavoitteiden toimeenpanoa. Teemaryhmä edistää strategian tahtotilaa: Teemme toimivia ja laadukkaita hankintoja osallistavasti ja edistäen markkinoiden elinvoimaisuutta.

Tämä opas on yksi Toimivat Hankinnat -teemaryhmän viidestä ensivaiheen toimenpiteestä. Se on tarkoitettu konkreettiseksi avuksi hankintayksiköille hankintakokonaisuuden suunnittelua koskevaan työhön. Oppaassa käydään läpi hankintojen osiin jakamista koskeva keskeinen juridiikka. Lisäksi oppaaseen on kerätty hyviä käytäntöjä hankintojen jakamisen keinoista ja mahdollisuuksista sekä huomioonotettavista seikoista.

Opas on laadittu yhteistyössä Julkisten hankintojen neuvontayksikön, Suomen Yrittäjien ja Hansel Oy:n kanssa. Oppaan laadinnassa on lisäksi kerätty kokemuksia niin hankintayksiköiltä kuin tarjoajilta sekä hyödynnetty teemaryhmän keskustelutilaisuuksissa jaettuja kokemuksia ja ajatuksia. Erityiskiitos myös oppaassa mainituille hankintayksiköille hankintojen osiin jakamiseen liittyvien omakohtaisten kokemustensa jakamisesta.



*Hankinta-Suomi
-toimenpideohjelman
toimikausi on
5.9.2019 – 31.12.2023*

<https://vm.fi/hankinta-suomi>

2. Johdanto

Hankintalain (1397/2016) tavoitteita on kuvattu hankintalain 2 §:ssä. Sen mukaan hankinnat tulee toteuttaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Lain mukaan se, **mitä hankitaan ja millä keinoin hankinta toteutetaan, on aina hankintayksikön harkintavallassa ja vastuulla.** Hankinnan tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina toteuttamisen tavoitteena voi tilanteesta riippuen tarkoittaa monia eri asioita. Kysymys voi olla esimerkiksi hintalaaatusuhteeltaan parhaan lopputuloksen saamisesta, hankintayksikön oman työn huomioimisesta sopimuskauden aikana, vastuukysymysten mahdollisimman tarkoituksenmukaisesta ratkaisemisesta, mahdollisista kytkennöistä muihin hankintoihin, tilaus-toimitusketjujen toimivuudesta, kuljetusten optimoinnista ja kuljetuskustannusten huomioimisesta sekä turvallisuuskohorttien huomioimisesta ja turvallisuusselvityksistä.

Yhtenä vaihtoehtona hankintakokonaisuuden määrittelyssä on harkita myös hankintakokonaisuuden jakamista osiin. **Jakamisella tarkoitetaan esimerkiksi kilpailutettavan hankintakokonaisuuden hankkimista osissa taikka osatarjousten mahdollistamista.**

Suomen yrityskannasta suurimman osan muodostavat pienet ja keskisuuret yritykset.¹ Tämän vuoksi voi hankintojen jakamisella osiin olla suurikin merkitys sen kannalta, kuinka hyvin pienemmät

Jakamisella tarkoitetaan esimerkiksi kilpailutettavan hankintakokonaisuuden hankkimista osissa taikka osatarjousten mahdollistamista.

yrietykset pystyvät jättämään tarjouksia julkisten hankintojen hankintamenettelyissä. Tästä huolimatta hankintalain tarkoituksena ei kuitenkaan ole yksinomaan se, että hankintayksikön tulisi hankinnan kohteesta, kontekstista ja laadusta riippumatta määritellä, valmistella ja toteuttaa hankinta siten, että mahdollisimman moni toimittaja pääsisi osallistumaan hankintamenettelyyn.

Hankinnan jakaminen osiin edellyttää useamman seikan pohtimista ja punnintaa ennen kuin lopullinen päätös hankintakokonaisuuden jakamisesta on järkevää tehdä. Ensinnäkin on syytä arvioida sitä, millaisiin hankintoihin jakaminen ylipäättään sopii ja milloin hankinnan toteuttaminen vaihtoehtoisilla keinoilla on kokonaisuuden kannalta järkevämpää. Esimerkiksi laajemmassa, samaan kokonaisuuteen liittyvässä tavarahankinnassa, kuten eri sairaalalusteiden hankintakokonaisuudessa voidaan hankinnan osiin jakamisella saada sekä enemmän ja/tai parempia tarjouksia että kustannustehokkuushyötyjä. Toisaalta myös liian pieniin tai epä-tarkoituksenmukaisiin osuuksiin jakaminen voi vähentää potentiaalisten tarjoajien tarjoushalukkuutta, vaikka hankintakokonaisuus lähtökohtaisesti jaettavaksi sopisikin.

¹ Ks. esim. Suomen Yrittäjät ry: Yrittäjyys Suomessa.

<https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/yrittajyys-suomessa-316363>

Hankintatyyppin ja sisällön ohella on syytä pohtia myös valitun hankintamenettelyn aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia (esimerkiksi vastuukysymykset, mahdolliset auditointi- ja turvallisuusselvityskustannukset) - myös potentiaalisten ehdokaiden ja tarjoajien osalta. Muun ohella sopimushallintaan liittyvät seikat on syytä pitää mielessä ja suunnitella hyvin ennalta. Näin on erityisesti silloin, kun laaja hankintakokonaisuus jaetaan moneen erilliseen osaan. Huomionarvoista on myös hankinnan kohteen käytännön toimivuus ja elinkaarikustannukset. Kysymys voi olla esimerkiksi sen seikan pohtimisesta, miten yhteen toiminnalliseen kokonaisuuteen eri toimittajilta hankitut tuotteet/palvelut vaikuttavat hankintayksikön perustoimintaan. Käytännön esimerkkinä voisi olla vaikkapa hankintakokonaisuus, jossa sairaalaan hankitaan eri toimittajilta sairaalasänkyjä, joissa toiminnot (laskeminen, nostaminen, kääntäminen jne.) sijaitsevat eri paikoissa. Tämä saattaa aiheuttaa turhia ongelmia hoitajien jokapäiväisen työskentelyn sujuvuuteen, kun hoitotyöstä kuluu tarpeettomasti aikaa jokaisen erilaisen sängyn toimintamekanismien mieleen palauttamiseen.

Toinen esimerkki voisi olla poliisin hälytys- ja partioajoneuvot. Poliisin toiminnan tehokkuuden ja turvallisuusnäkökohtien kannalta on tärkeää, että muun ohella em. ajoneuvojen järjestelmien hallintalaitteet toimivat samalla tavalla. Tämä on ensiarvoisen tärkeää aikapaineistetuissa tilanteissa, kuten takaa-ajossa, joissa poliisin tulee pystyä toimimaan ikään kuin ”autopilottina” eli tietää tottumuksesta, miten laitteet toimivat.

Hankintojen osiin jakamiseen liittyvillä vastuukysymyksillä voi olla merkitystä tarjoajien tarjoushalukkuuteen. Erityisesti jaetuissa urakkahankinnoissa hankintaa ja tarjouspyyntöä valmisteltaessa olennaista on, että hankintayksiköllä on selvä käsitys siitä, millä ta-

§

2 § Lain tavoitteet

Lain tavoitteena on **tehostaa julkisten varojen käyttöä**, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Tässä laissa tarkoitettut kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.

valla vastuut jakautuvat kunkin urakkasuorituksen osalta. Huolena ja kokemuksena on tarjoajapuolella ollut, että erityisesti laajoissa urakkahankintakokonaisuuksissa yksittäiselle tarjoajalle on saatettu ulottaa vastuuta yli osurakkarajojen.

Hankintakokonaisuuden osiin jakamiseen liittyy monien eri seikkojen huomioimista ja se on mahdollista toteuttaa erilaisin keinoin. Kokonaisuus voi siten tuntua osittain monimutkaiselta. Seuraavissa luvuissa onkin tarkoitus käydä osiin jakamiseen liittyvät hankintasäännökset yksityiskohtaisemmin läpi sekä erityisesti jakaa hyviä käytäntöjä käytännön esimerkkitapausten kautta. Toisaalta huomionarvoista on myös kartoittaa sellaiset tilanteet, joihin osiin jakaminen ei välttämättä sovi. Tällaisia syitä voivat olla sopimushallintaan, hankinnan kohteen toimivuuteen ja logistiikkaan liittyvät seikat sekä kustannusnäkökohdat.

Hankintojen jakamista ei ole tarkoitus toteuttaa keinolla millä hyvänsä, vaan oppia tunnistamaan ne tilanteet, joissa se on käyttökelpoinen ratkaisu.

Hankintojen osiin jakamiseen liittyvillä vastuukysymyksillä voi olla merkitystä tarjoajien tarjoushalukkuuteen.

Yhteenveto

- Hankintalain tavoitteena on mm. tehostaa julkisten varojen käyttöä.
- Hankinnat tulee toteuttaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina > yksi keino tähän on hankinnan osiin jakaminen, joilla hankinta voidaan järjestää tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.
- Hankinnan kohde ja toteuttamistavat ovat hankintayksikön päätettävissä ja vastuulla.
- Hankinnan osiin jakaminen tai jakamattomuus edellyttää monen seikan pohtimista.
- Hankintojen jakaminen osiin voi vaikuttaa tarjoajien tarjoushalukkuuteen.

3. Sallittu jakaminen, kielletty pilkkominen

Hankintalain lähtökohtana on, että hankintayksiköllä on oikeus määrittellä hankintansa kohde. Tässä harkinnassa hankintayksikön tulee ottaa huomioon hankintalain reunaehdot mm. hankintakokonaisuuden määrittelystä, pilkkomisen kiellosta sekä hankinnan jakamisesta osiin. Kuitenkin lähtökohtana on aina ns. luontevan hankintakokonaisuuden määrittely.

Jos hankinnan eri osilla tähdätään samaan tavoitteeseen samantyyppisillä keinoilla ja näillä on myös tietty ajallinen yhteys, voidaan hankintaa pitää yhtenä hankintakokonaisuutena. Merkitystä ar-

vioinnissa voidaan antaa myös sille, voisivatko samat tarjoajat toteuttaa hankintakokonaisuuteen kuuluvia eri osa-alueita, vai onko kyse kenties luonteeltaan sellaisista osakokonaisuuksista, joiden tekniseen toteuttamiseen ei samoilla tarjoajilla ole tietotaitoa ja osaamista. Arvioitavia asioita on useita ja perusteet voivat vaihdella merkittävästikin tapauksesta toiseen. Lopullinen harkintavalta siitä, onko kyse yhdestä hankintakokonaisuudesta, jää kuitenkin aina hankintayksikön tapauskohtaisen arvioinnin varaan.

Hankintalain 31 §:ssä on määritelty hankintojen pilkkomiskiello. Hankintaa ei saa sen mukaan keinotekoisesti pilkkoa eriin siten, että **vältetään kokonaan hankintalain mukainen kilpailutus. Pilkkominen on siis hankintalain näkökulmasta aina kiellettyä.**

Hankintalain esitöiden mukaan ilman kilpailuttamista samanaikaisesti tai lyhyehkön ajan kuluessa tilattavien samanlaisten tavaroiden, palvelujen tai rakennustöiden osalta kysymyksessä voidaan katsoa olevan pilkkomiskiellon vastainen menettely. Toistuvat hankinnat voidaan toteuttaa esimerkiksi puitejärjestelyin. Hankintalain näkökulmasta kiellettyä on myös hankintojen yhdisteleminen esimerkiksi hankintalain soveltamisalan ulkopuolisiin hankintoihin poikkeuksellisin menetelmin, jotta hankintalain soveltamiselta vältyttäisiin kokonaisuudessaan. Kiellettyä pilkkomista voisi olla esimerkiksi ajotieurakkaan liittyvien maanrakennustöiden kilpailuttaminen itsenäisenä, muusta urakasta erillisenä hankintana.

§

31 § Kielto pilkkoa hankinta tai yhdistellä hankintoja keinotekoisesti

Hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muutoin yhdistellä keinotekoisesti tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Mikä on luonteva hankintakokonaisuus?

Vaikka mitään tarkkaa ja yksityiskohtaista ”tarkistuslistaa” siitä, milloin kyse on yhdestä luontevasta hankintakokonaisuudesta ei voi antaa, on oikeuskäytännöstä kuitenkin mahdollista koostaa tiettyjä suuntaviivoja ja arviointikriteerejä sellaisista tosiseikoista, joiden olemassa ollessa hankinta voidaan katsoa ns. yhdeksi luontevaksi hankintakokonaisuudeksi. Sekä kansallisessa ja Unionin oikeuskäytännössä² että hankintalain esitöissä esitettyjä näkökohtia voidaan hyödyntää tapauskohtaisen arvioinnin pohjana. Tällaisia oikeuskäytännössä esiin nostettuja seikkoja ovat muun muassa:

- Toteuttaako hankinnat sama hankintayksikkö? Toisaalta yhden ja saman hankintayksikön olemassaolo ei ole välttämätön edellytys, vaan ainoastaan yksi todiste yhden ja ainoan hankintakokonaisuuden olemassaolosta.
- Onko hankinnoilla tietty ajallinen yhteys? Luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa. Lisäksi merkitystä on hankintailmoitusten samankaltaisuudella.
- Onko hankinnoilla maantieteellinen yhtenäisyys? Toteutetaanko hankinnat tietyn maantieteellisen alueen sisällä?
- Muodostavatko eri osat niiden valmistuttua erottamattoman kokonaisuuden hankinnan tarkoituksen toteutumisen kannalta vai ovatko eri osat mahdollista erottaa teknisesti toisistaan?
- Toteutetaanko hankinnat samasta budjetista vai ovatko hankintakokonaisuudet taloudellisesti ja rahoituksellisesti toisistaan itsenäisiä ja erillisiä?

Esimerkiksi:
”rakennusurakkasopimuksilla on katsottava pyrittävän yhden ainoan rakennusurakan toteuttamiseen silloin, kun niiden välillä on olemassa sellainen yhteys, että ehdokas tai tarjoaja voi pitää niitä samana taloudellisena hankkeena ja asettua ehdokkaaksi kokonaisuuden toteuttamiseksi” (C-16/98 komissio vs. Ranska).

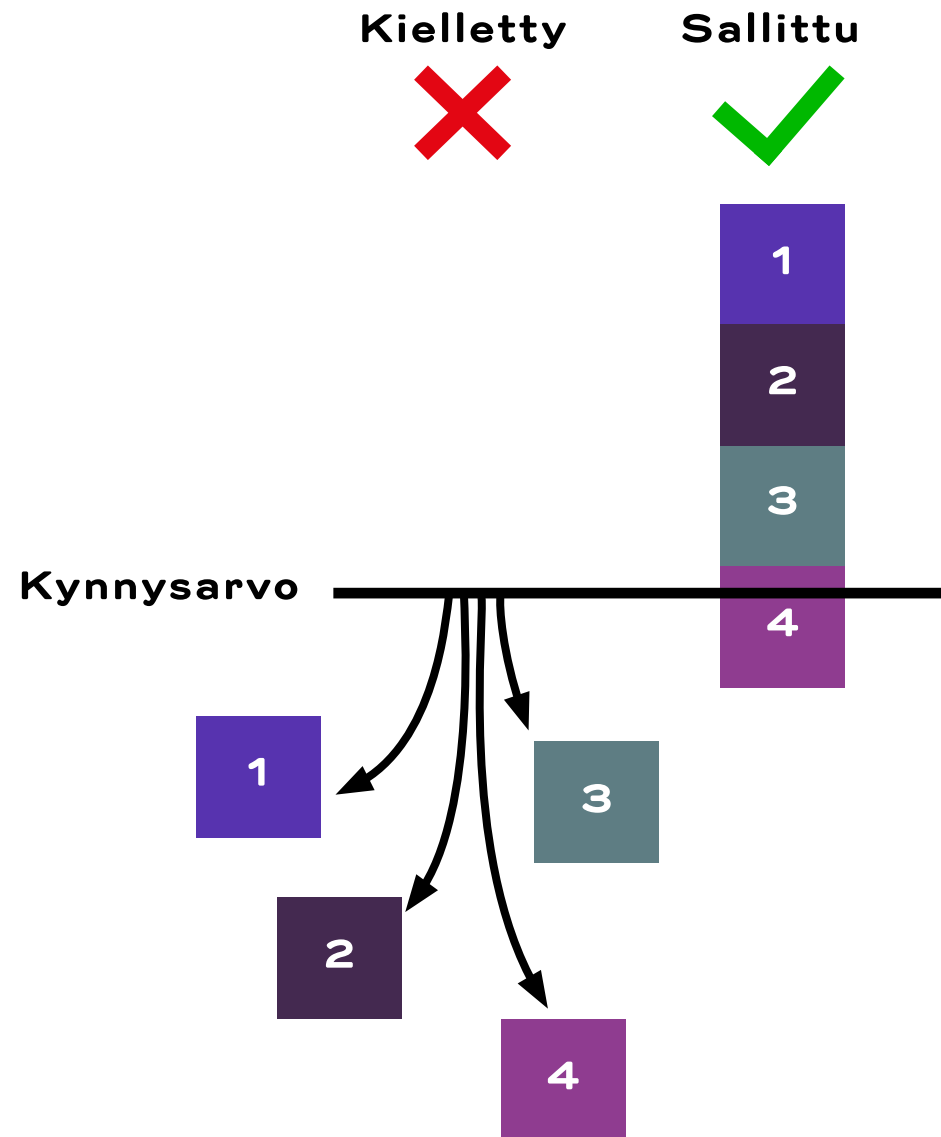
² Ks. mm. C-16/98 komissio vs. Ranska; MAO:11/17; MAO:8/21. Ks. lisää myös Pekkala - Pohjonen - Huikko - Ukkola (2019) s. 149-150.

Hankinnan jakamisella puolestaan tarkoitetaan **esimerkiksi kilpailutettavan hankintakokonaisuuden hankkimista osissa taikka osatarjousten mahdollistamista. Hankinnan jakaminen osiin on lähtökohtaisesti aina sallittua**, kunhan se tapahtuu kilpailutuksessa hankintalain säännösten mukaisesti. Hankinnan jakamisesta osiin on säädetty yksityiskohtaisemmin hankintalain 75 §:ssä.

Pilkkominen on hankintalain näkökulmasta aina kiellettyä.

Hankinnan jakaminen osiin ei ole pilkkomiskiellon vastaisena kiellettyä, jos osiin jakamisella ei tavoitella hankintalain ja -säännösten kiertämistä. Jos hankintakokonaisuuden eri osat toteutetaan hankintalain menettelytapasäännösten mukaisesti, ei pilkkomiskiello muodosta estettä hankinnan osiin jakamiselle. Esimerkiksi laajan hankinnan jakaminen osiin saattaa olla hankinnasta aiheutuvan taloudellisen tai teknisen riskin jakamisen huomioimisen kannalta perusteltua. Joskus voi olla myös järkevää, että juuri taloudellisen tai teknisen riskin vuoksi hankintaa ei jaeta osiin. Myös kilpailunäkökohdat saattavat puoltaa hankinnan jakamista osiin. Hankintayksikkö voi tehdä sopimuksen esimerkiksi vuodeksi kerrallaan myös erilaisiin logistiikkaan, riskeihin, rahoitukseen tai muihin vastaaviin seikkoihin perustuvista syistä. Rahoitukseen liittyvä syy voi olla esimerkiksi se, että rahoitusta on myönnetty juuri vuosi kerrallaan ja sen jatkuvuudesta ei ole varmuutta. Hankintoja ei

Kuva 1: Kielletty pilkkominen, sallittu jakaminen.



luonnollisesti tällöinkään saa pilkkoa pelkästään siitä syystä, että siten vältettäisiin hankintalain soveltuminen.

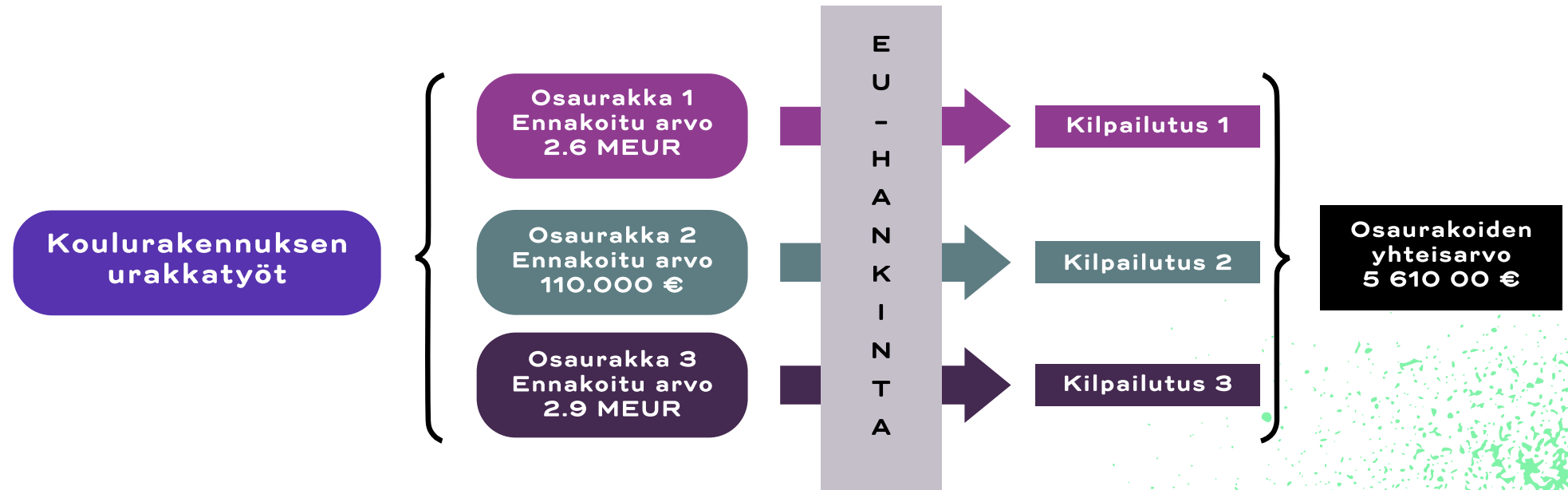
Osiin jakamiseen ja pilkkomiskieltoon linkittyy kiinteästi myös **hankinnan ennakoidun arvon laskeminen**. Hankintalain 27 §:n 3 momentin pääsäännön mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnyсарvon tai EU-kynnyсарvon suuruinen, **jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnyсарvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä**.

Tämä tarkoittaa sitä, että jos suunniteltu rakennusurakka tai suunniteltu palveluhankinta jaetaan erikseen toteutettaviin osiin, on kilpailutuksessa huomioitava kaikkien erillisten osien ennakoitu yhteisarvo. Vastaavasti tavarahankintojen osalta ennakoidun arvon laskennassa huomioidaan samanlaisten tavaroiden ennakoitu yhteisarvo. Säännös siten mahdollistaa hankinnan jakamisen osiin, kunhan eri osien hankintamenettelyissä noudatetaan sellaista hankintamenettelyä, joka määräytyy kaikkien kyseisen hankintakokonaisuuden eri osien yhteenlasketun kokonaisarvon perusteella. Käytännössä jos hankinnan eri osien yhteenlaskettu kokonaisarvo ylittää EU-kynnyсарvon, tulee jokaisen erillisen osan kilpailutuksessa noudattaa EU-hankintoja koskevia menettelyitä, vaikka yksittäinen osa jäisikin itsenään EU-kynnyсарvojen alapuolelle.

Hankintalain 27 §:n 3 mom. pääsäännöstä on kuitenkin kaksi eri poikkeusta, jolloin hankintalaki ei tule sovellettavaksi. Ensinnäkin tavara- ja palveluhankintoihin sisältyviin osiin, joiden ennakoitu

arvo on alle 80 000 euroa, sekä rakennusurakoihin sisältyviin osiin, joiden ennakoitu arvo on alle 1 miljoona euroa, ei hankintalaki sovellu, jos tällaisten osien yhteenlaskettu arvo on enintään 20 prosenttia kaikkien osien yhteisarvosta. **Jos osan ennakoitu arvo on vähintään kansallisen kynnyсарvon suuruinen, hankintaan on kuitenkin sovellettava hankintalakia** (27 §:n 4 mom.). Vastaavasti, jos hankintayksikkö koostuu erillisistä toiminnallisista yksiköistä, on hankinnan arvoa laskettaessa otettava huomioon kaikkien yksittäisten toiminnallisten yksiköiden hankintojen ennakoitu kokonaisarvo, kun ne muodostavat yhden kokonaisuuden. Jos erillinen toiminnallinen yksikkö vastaa itsenäisesti hankinnoistaan tai tietyistä hankintojen ryhmistä, arvot voidaan ennakoida asianomaisen yksikön tasolla (27 §:n 5 mom.).

Kuva 2: Erillisinä osina kilpailutettavat kokonaisuudet ja sovellettava kynnysarvo + hankintasäännökset.





MAO:190/15:

Markkinaoikeuden tapauksessa oli muun ohella kyse siitä, oliko hankintayksikkö toiminut hankintasäännösten vastaisesti jakaessaan toteuttamansa katuvalaisinurakat erillisiksi kilpailutuksiksi. Hankintayksikkö oli jakanut urakat alueellisilla perusteilla. Valittajan mukaan hankintayksikkö oli keinotekoisesti pilkkonut hankinnan kahdeksi erilliseksi urakaksi, vaikka muun ohella urakoiden toteutuksen ajallisen läheisyyden (3 kk) ja tarjouspyyntöjen samankaltaisuuden perusteella kyse oli yhdestä luontevasta hankintakokonaisuudesta. Ko. urakoiden yhteenlaskettu kokonaisarvo olisi ylittänyt silloisen kansallisten hankintojen kynnyсарvon.

Hankinnan jakamiseen ja erillisiin kilpailutuksiin liittyen markkinaoikeus ensinnäkin korosti hankintayksikön laajaa harkintavaltaa hankinnan kohteen määrittelyssä. Edelleen markkinaoikeus totesi, että edellyttäen, ettei hankintayksikön menettelyn tarkoituksena ole ollut hankintasäännösten kiertäminen tai että menettelystä ei seuraa hankintasäännösten kiertäminen, ei [silloin voimassaolleen] hankintalain 20 §:n mukainen pilkkomiskielto muodosta estettä hankinnan jakamiselle. Hankintayksikkö ei ollut menettänyt hankintasäännösten vastaisesti jakaessaan hankinnan alueellisesti erillisiksi kilpailutuksiksi.

Yhteenveto

- Hankintayksiköllä on laaja harkintavalta määrittellä hankinnan kohde ja keinot sen toteuttamiseksi.
- Hankintayksikön harkintavaltaa rajoittaa hankintalain reunaehdot mm. pilkkomiskiellosta ja osiin jakamisesta.
- Niin sanotun luontevan hankintakokonaisuuden määrittely auttaa arvioimaan sitä, onko kyse samaan hankintakokonaisuuteen kuuluvista osista vai kokonaan erillisistä hankinnoista.
- Hankinnan pilkkominen eriin siten, että välttyttäisiin hankintalain mukaiselta kilpailuttamiselta, on kiellettyä.
- Hankintojen osiin jakaminen on lähtökohtaisesti aina sallittua, kunhan se tapahtuu kilpailutuksessa hankintalain säännösten mukaisesti.
- Hankinnan ennakoitu arvo määräytyy luontevan hankintakokonaisuuden mukaan, vaikka osat kilpailutettaisiin erikseen > jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnyсарvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä.

Käytännön kokemus

- Erilliset kilpailutukset

Case Rauman kaupunki

Rauman kaupunki kilpailutti kiinteistöjen piha-alueiden hoitopalvelut jakamalla hankinnan kahteen eri kilpailutukseen.

Rauman kaupunki oli pitkään kilpailuttanut kiinteistöjen piha-alueiden kaikki hoitopalvelut yhdessä tarjouspyynnössä. Tarjouskilpailu toteutettiin uudella mallilla vuonna 2019. Erikoisammattitaitoa vaativa kasvillisuuden hoitotyö rajattiin kilpailutuksessa piha-alueiden hoidon ulkopuolelle. Tavoitteena oli saada tarjouksia entistä useammalta huoltopalveluja tarjoavalta yritykseltä.

Uudella sopimusmallilla tavoiteltiin myös kustannustehokkuutta etenkin piha-alueiden hoitoon. Taustalla oli ajatus pitää esimerkiksi eri huoltokohteiden väliset siirtymät lyhyinä.

Tarjouskilpailu 1: Rauman kantakaupungin alueella omistamiensa kiinteistöjen piha-alueiden talvikunnossapito, ympärivuotinen puhtaanapito ja nurmialueiden hoito

Tarjouskilpailu toteutettiin EU-hankintana, avoimella menettelyllä, jonka lopputuloksena oli useamman toimijan kanssa tehtävä puitejärjestely.

Piha-alueiden hoitaminen piti sisällään muun muassa nurmikonleikkuun, roskien keräämisen, lehtien haravoimisen, aurauksen, hiekoituksen sekä alueen kevätsiivouksen.



– Aiemmin on velvoitettu, että kiinteistöjen piha-alueiden hoidossa on mukana ammattipuutarhuri. Kaikissa kohteissamme ei kuitenkaan ole tarvetta kasvillisuuden hoitotöille. Kun kilpailutamme erikseen ulkoalueiden hoitotyöt ja kasvillisuuden hoitotyöt, mahdollistamme useammalle yritykselle ja huoltoliikkeelle mahdollisuuden jättää tarjouksen. Kasvillisuuden hoitotyöt, kuten arboristi- ja puutarhurityöt kilpailutettiin siksi erikseen, kiinteistöpäällikkö Lauri Sillanpää kertoo.



– Kohteita on ympäri kaupunkia, joten toivomme saavamme aiempaa enemmän tarjouksia piha-alueiden hoidosta. Kasvillisuuden hoitotöiden rajautuessa pois ensimmäisestä kilpailutuksesta pienemmätkin yritykset saavat paremman mahdollisuuden tarjouksen jättämiseen, Sillanpää sanoo.

Hankinta oli jaettu maantieteellisesti 16 eri hoitoalueeseen. Alueilla 3 - 9 kiinteistöä. Oli mahdollista jättää tarjous yhdestä tai useammasta hoitoalueesta.

Sopimuskausi oli yksi vuosi. Sopimukseen kuului lisäksi mahdollisuus kahteen kahden vuoden (2+2) optiokauteen.

Tarjouspyynnössä oli ehto, että jos tarjoaja on edullisin useammassa alueessa ja katsoo, ettei pysty suoriutumaan kaikkien alueiden kunnossapidosta, on tämä oikeutettu jättämään pois tulevasta sopimuksesta valitsemansa alueen/alueet. Tällöin tilaaja hyväksyy seuraavaksi parhaan tarjouksen ko. alueille.

Määräaikaan tarjouksen jätti kahdeksan yritystä. Niistä valittiin kolme, he saivat 2 - 11 aluetta hoitaakseen.

Tarjouskilpailu 2: Rauman kaupungin kiinteistöjen piha-alueiden kasvillisuuden hoitotyöt

Tarjouskilpailu oli EU-tasoinen ja se toteutettiin avoimena menettelynä. Kyseessä oli useamman toimijan kanssa tehtävä puitejärjestely.

Kasvillisuuden hoitotöiden urakkaan sisältyi kiinteistöjen piha-alueiden kasvillisuuden hoitotyöt mm. kausikasvien, perennojen, pensaiden, köynnösten ja puiden hoito sekä avoimien, niittymäisten alueiden hoito.

Hankinta jaettu 13 hoitoalueeseen. Jos tarjoaja oli kokonaistaloudellisesti edullisin useammassa alueessa ja katsoi, ettei pystyisi suoriutumaan kaikkien alueiden kasvillisuudenhoitotöistä, oli tämä oikeutettu jättämään pois tulevasta sopimuksesta valitsemansa alueen/alueet. Tilaajalle tuli ilmoittaa kirjallisesti viimeistään sopimusneuvotteluissa, mitkä alueet jätettäisiin pois tulevasta sopimuksesta. Tällöin

tilaaja valitsi seuraavaksi kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjoajan ko. alueille.

Sopimuskausi oli yksivuotinen. Sopimukseen kuului lisäksi mahdollisuus kolmen vuoden (3) optiokauteen.

Määräaikaan mennessä tarjouksen jätti 5 yritystä. Valittiin 3 tarjoajaa. Jokainen sai 3 - 5 aluetta.

Kun Rauman kaupunki kilpailutti hankinnat edellisen kerran yhdessä kokonaisuudessa, tarjouksia saatiin yhteensä 8 tarjoajalta. Erikseen kilpailutetuissa hankinnoissa tarjouksia tuli yhteensä 13 tarjoajalta.

4. Hankinnan jakaminen osiin - EU-hankinnat

Hankinnan jakamisesta osiin säädetään hankintalain 75 §:ssä. Pykälä koskee vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Pykälän mukaan hankintayksiköllä on oman harkintansa mukaan mahdollisuus sekä tehdä hankintasopimus erillisinä osina että määritellä kyseisten osien koot ja kohteet. **Hankinnan osiin jakaminen tarkoittaa luontevan hankintakokonaisuuden jakamista osiin.** Osiin jakaminen voi tapahtua muun ohella esimerkiksi siten, että hankintayksikkö järjestää kokonaisuuden eri osista erilliset kilpailutukset tai siten, että hankintayksikkö sallii tarjoajan jättää samassa tarjouskilpailussa yhden tai useamman osatarjouksen.

Hankinnan osiin jakamista koskevat menettelysäännökset on otettu 75 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan hankintayksikön on jo hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä ilmoitettava se, onko tarjous mahdollista antaa yhdestä, useammasta tai kaikista osista. Hankintayksiköllä on kuitenkin mahdollisuus rajoittaa niiden osien määrää, joihin tarjoaja voi tulla tosiasiaassa valituksi, mikäli tarjouspyyntö mahdollistaa tarjouksen jättämisen useammasta tai jopa kaikista osista. Tällöin hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa niiden osien enimmäismäärä, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi. Jos tarjoajan tarjous tulisi valituksi hankintailmoituksessa ilmoitettua enimmäismäärää useampaan osaan, on hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön myös sisällettävä tieto niistä puolueettomista ja syrjimättömistä perusteista, joiden nojalla tehdään ratkaisu siitä, mihin osaan tarjoajan tarjous tulee valituksi.

§

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa, voiko tarjouksen antaa yhdestä, useammasta vai kaikista osista. Jos tarjouksia voi antaa useammasta tai kaikista osista, hankintayksikkö voi rajoittaa niiden osien määrää, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi. Tällöin hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa niiden osien enimmäismäärä, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi. Hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä säännöt, joita se soveltaa ratkaistessaan, mihin osaan tarjoajan tarjous tulee valituksi, jos tarjoajan tarjous tulisi valituksi hankintailmoituksessa ilmoitettua enimmäismäärää useampaan osaan.

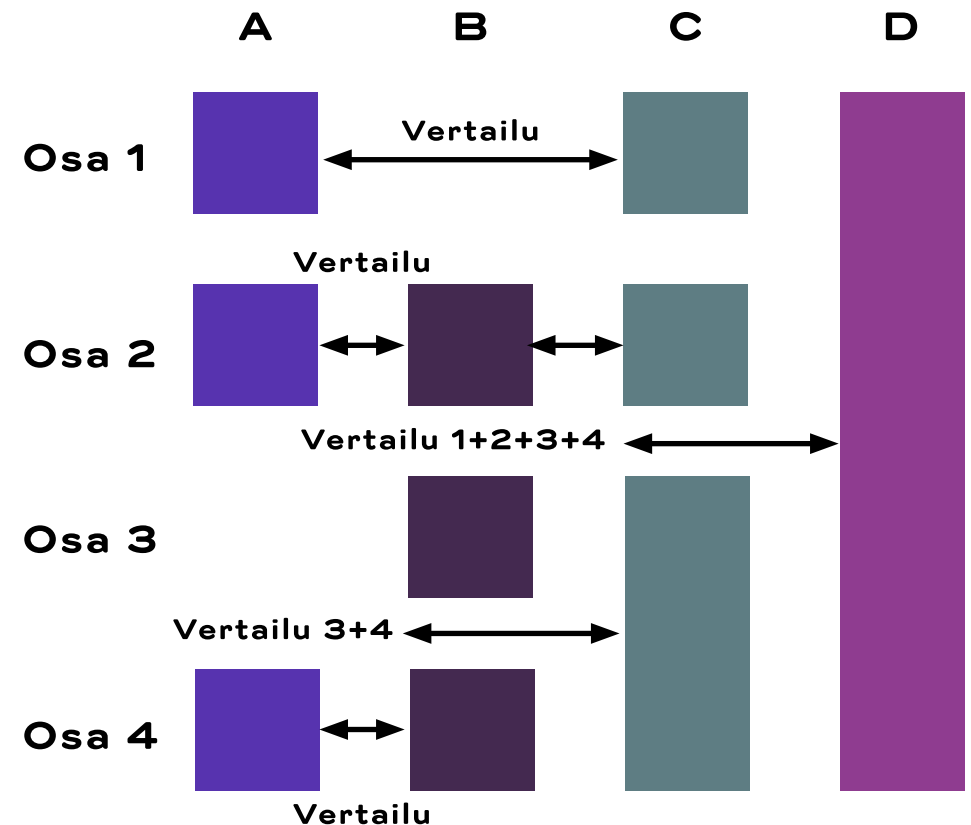
Hankintayksikkö voi yhdistää useampia osia tai kaikki osat samaan hankintasopimukseen. Hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa, mitkä osat tai osien ryhmät se voi yhdistää.

Säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että hankintayksiköllä on velvollisuus etukäteen ilmoittaa ne osat ja kohteet, joista hankintakokonaisuus muodostuu sekä toisaalta myös se, mistä ja kuinka monesta osasta tarjoajalla on mahdollisuus jättää osatarjous. Hankintayksiköllä on oikeus tapauskohtaisesti määritellä se, millä tavalla se hankintakokonaisuuden jakaa osiin ja toisaalta se, voiko tarjoaja jättää tarjouksen yhdestä, useammasta tai kaikista osista sekä se, kuinka moneen osaan sama tarjoaja voi tulla valituksi. Hankintalain esitöissä on lisäksi todettu, että pykälän 2 mom. mukaisten menettelysääntöjen käytettävyyden ei pitäisi olla riippuvainen valitusta hankintamenettelystä (avoin ja rajoitettu menettely, neuvottelumenettelyt, puitejärjestely jne.).

Pykälän mukaan hankintayksiköllä on mahdollisuus niin päättäessään yhdistää useampia osia tai kaikki osat samaan hankintasopimukseen. Säännös perustuu hankintadirektiivin johdanto-osan 79 perustelukappaleessa esitettyyn tavoitteeseen helpottaa pienten ja keskisuurten yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille. Jotta hankintayksikkö voisi soveltaa em. säännöstä, on hankintailmoituksessa kuitenkin ilmoitettava, mitkä osat tai osien ryhmät voidaan hankintayksikön päätöksellä yhdistää.

Hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleen 79 mukaan hankintayksikön on ensin tehtävä annetuista tarjouksista vertaileva arvio sen selvittämiseksi, **täyttävätkö tietyn tarjoajan jotakin erityistä osayhdistelmää koskevat tarjoukset kokonaisuudessaan kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet kyseisten osien osalta paremmin kuin yksittäisiä osia koskevat erilliset tarjoukset**. Mikäli hankintayksikkö arvioinnissaan päätyy siihen, että tietyn tarjoajan yhdistetyt osatarjoukset muodostavat kokonaistaloudellisesti parhaimman tarjouksen, on

Kuva 3: Osatarjousten vertailu. Tarjoaja A on jättänyt osatarjoukset osista 1, 2 ja 4. Tarjoaja B on jättänyt osatarjoukset osista 2, 3 ja 4. Tarjoaja C on jättänyt osatarjoukset osista 1 ja 2 sekä yhdistelmätarjouksen osista 3 ja 4. Tarjoaja D on jättänyt kokonaistarjouksen osista 1-4. Tarjousten vertailu etenee siten, että aluksi verrataan osatarjoukset toisiinsa, ts. osa 1 A:n ja C:n tarjous, osa 2 A:n, B:n ja C:n tarjous ja osa 4 A:n ja C:n tarjous. Näin saadaan kustakin osasta paras tarjous. Sitten verrataan osien 3 ja 4 yhdistelmää C:n tekemään yhdistelmätarjoukseen. Lopuksi verrataan parhaiden osatarjousten yhdistelmää D:n kokonaistarjoukseen. Näin saadaan lopputuloksena paras kokonaisuus.



hankintayksiköllä oikeus tehdä hankintasopimus yhdistämällä kyseiset osat ao. tarjoajalle.

Pykälä edellyttää, että mikäli hankintaa ei ole päätetty jakaa osiin EU-kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa, hankintayksikön tulee perustella jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintalain 123 §:ssä tarkoitettussa hankintapäätöksessä taikka 124 §:ssä tarkoitettussa hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa. Hankintalaki ei määrittele tarkemmin perustelujen sisältöä, mutta niiden tulee olla asianmukaisia ja hankintalain ja -säännösten hengen mukaisia. Hankintadirektiivin johdanto-osan 78 perustelukappaleen mukaan, jos hankintaviranomainen päättää, että hankintasopimuksen jakaminen osiin ei olisi asianmukaista, erillisessä selvityksessä tai hankinta-asiakirjoissa olisi mainittava pääasialliset syyt hankintaviranomaisen valintaan.

Hankintayksiköllä on siten käytännössä oikeus ja velvollisuus harkintansa mukaan tehdä arvionsa tapauskohtaisesti sopimusten osiin jakamisen mielekkyydestä ja asianmukaisuudesta. Hankintayksikön harkintavalta on siinäkin mielessä korostuneen itsenäistä, ettei hankinnan osiin jakamiseen koskevaan päätökseen ole mahdollista kohdistaa mitään hallinnollista tai oikeudellista valvontaa. Näin ollen markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee sitä, ettei hankintasopimusta ole jaettu osiin hankintalain 75 §:n nojalla (hankintalaki 146 §). Sitä vastoin päätös hankinnan osiin jakamisesta tai jakamattomuudesta voi välillisesti tulla tuomioistuimen käsiteltäväksi esimerkiksi hankintamenettelyn tasapuolista kohtelua ja syrjimättömyysvaatimusta koskevien säännösten nojalla.³ Markkinaoikeudella ei ole toimivaltaa nimenomaan arvioida jakamista koskevan päätöksen asianmukaisuutta sinänsä,

vaan ainoastaan sitä, onko hankintamenettely sen osalta ylipäätään ollut syrjimätöntä.

Asianmukaisia syitä sille, miksi hankintaa ei ole tarkoituksenmukaista jakaa osiin voisivat olla esimerkiksi

- jakaminen saattaisi rajoittaa kilpailua tai tehdä sopimuksen toteuttamisesta teknisesti liian vaikeaa tai liian kallista
- hankintayksikölle siirtyvä vastuu koordinoida osien eri sopimuskumppaneita voisi vaarantaa sopimuksen kokonaisuuden toteuttamisen
- potentiaalisten tarjoajien tarjoushalukkuus vähentyisi liian pieneksi muodostuvien osien takia
- hankinnasta tulisi liian kallis esimerkiksi siten, että toimittajat joutuisivat tekemään päällekkäisiä investointeja
- erilaisten vastuukysymysten (esim. tietojärjestelmän jakaminen useammalle eri toimittajalle) huomioiminen tekisi osiin jakamisesta epätarkoituksenmukaista

³ Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan 11.1.2021 (MAO:8/21), että hankintalain esitöiden valossa ei voida ajatella lainsäätäjän lähteneen siitä, ettei hankinnan osiin jakamiseen liittyvän ratkaisun valituskieltoa ole tarkoitettu ulottaa muun ohella myös tilanteisiin, joissa hankintayksikön ratkaisu koskee viime kädessä hankintamenettelyn syrjimättömyyttä. Kyseisessä tapauksessa hankintayksikön katsottiin toimineen sanotulta osin julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden mukaisesti ja hankintayksiköllä oli oikeus harkintavaltansa rajoissa olla jakamatta hankintaa osiin.

Yhteenveto

- EU-hankinnoissa hankintayksikön tulee aina pohtia hankintakokonaisuuden osiin jakamista (hankintalain 75 §).
- Osiin jakaminen voidaan tehdä järjestämällä eri osista erilliset kilpailutukset tai mahdollistamalla yhden tai useamman osatarjouksen jättäminen samassa tarjouskilpailussa.
- Jos hankinta jaetaan osiin, hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa, voiko tarjouksen antaa yhdestä, useammasta vai kaikista osista.
- Hankintayksikkö voi rajoittaa niiden osien määrää, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi.
- Jos hankintayksikkö ei jaa hankintaa osiin EU-hankinnoissa, tulee sen esittää perustelut jakamatta jättämisen syistä.
- Syitä jakamatta jättämiselle voivat olla muun ohella esim. pienivolyyminen (bulkkitarvikkeiden) hankinta, liian pieniksi ja epätarkoituksenmukaisiksi muodostuvat osat, hallinnollinen taakka ja lisäkustannukset, vastuiden pirstaloituminen, sopimushallinnalliset seikat, logistiset syyt, yhteensopivuusongelmat.
- Hankinnan osiin jakamista koskevaan päätökseen ei ole muutoksenhakuoikeutta.



Kuva 4: Osatarjousten vertailu vs. osien erilliset tarjoukset.



Käytännön kokemus

- Määrällinen jakaminen

Hankintayksikkö

Hankinta

Hankinnan kohteena oli hankintarengas muodostavien kuntien oppilaiden päivittäiset koulukuljetukset koulupäiville lukuvuodelle 2022-2023 (koulupäiviä on yhteensä 190) sekä tarpeenmukaiset oppilaiden uimahalli-, retki- ja opintomatkakuljetukset koulupäivien aikana.

Kolmen kunnan muodostama hankintarengas.

Miten jaettiin

Tarjouskilpailun tavoitteena oli muodostaa hankinnan osiin jakamisen kautta useamman palveluntuottajan muodostama palveluverkosto. Hankinta koostui kahdesta osasta siten, että ensimmäinen osa käsitti päivittäiset koulukuljetukset ja toinen osa tarpeenmukaiset uimahalli-, retki- ja opintomatkakuljetukset.

Hankinnan ensimmäiseen osaan valittiin kaksi pääasiallista palveluntuottajaa. Hankinta jaettiin määrällisesti osiin siten, että pääasialliset palveluntuottajat valittiin syys- ja kevätlukukauden kuljetuksiin. Syyslukukaudella kuljetuspäiviä oli 90 ja kevätlukukaudella 100. Palveluntuottajat sitoutuivat tekemään tarjouspyynnön mukaisia kuljetuksia koko tarjouspyynnön mukaisella toiminta-alueella.

Hankinnan toiseen osaan valittiin kolme palveluntuottajaa, jotka vastaavat tarpeenmukaisista uimahalli-, retki- ja opintomatkakuljetuksista. Hankinta jaettiin osiin siten, että tarjouskilpailussa ensimmäiseksi sijoittunut palveluntuottaja saa noin

60 %, toiseksi sijoittunut 25 % ja kolmanneksi sijoittunut 15 % hankintavolyymista. Yksittäiset kuljetukset tehtiin aina erillisen tilauksen perusteella. Mikäli ensimmäiseksi sijoittunut palveluntuottaja ei kykene suorittamaan yksittäistä kuljetusta, pyydetään tarjous toiseksi tulleelta jne.

Tarjoajalla oli mahdollisuus jättää tarjous molempiin hankintakokonaisuuden osiin (päivittäiset koulukuljetukset ja tarpeenmukaiset uimahalli-, retki- ja opintomatkakuljetukset). Tarjoaja saattoi tulla hyväksytyksi vain yhteen osaan. Sen lisäksi hankintakokonaisuuden ensimmäisen osan sisällä tarjoaja saattoi jättää tarjouksen molempiin osiin (syys- ja kevätlukukauden koulumatkakuljetukset), mutta voi kuitenkin tulla hyväksytyksi vain toiseen näistä.

Hyödyt

Hankinnan määrällisellä osiin jakamisella saatiin luotua palveluntuottajaverkosto, jolla saadaan toimintavarmuutta palvelun toteuttamiseen. Lisäksi kuljetusten jakamisella pienempiin osiin saatiin ylläpidettyä kilpailua ja pyrittiin edesauttamaan myös pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia, kun yksittäinen osa ei muodostu liian isoksi kokonaisuudeksi.

Haitat

Erityisesti päivittäisten koulumatkakuljetusten jakaminen lukuvuosittaisesti osiin siten, ettei yksittäinen palveluntuottaja voi tulla valituksi molempiin osiin, voi vähentää erityisesti isompien kuljetusliikkeiden tarjoushalukkuutta, kun hankintavolyymi jää verrattain pienemmäksi.

5. Hankinnan jakaminen osiin - Muut hankinnat

Hankintalain 75 § koskee lähtökohtaisesti vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Kuitenkin ko. pykälän periaatteita voidaan hankintayksikön niin valitessa soveltaa myös muissa hankinnoissa, kuten kansallisissa hankinnoissa, liitteen E-mukaisissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa.

Muiden kuin EU-hankintojen osalta hankintakokonaisuuden jakaminen osiin voi olla käyttökelpoinen ratkaisu esimerkiksi liitteen E-mukaisissa (hankintalain 12 luku) sekä käyttöoikeussopimuksia koskevilla hankinnoissa. Näiden kynnysarvot ovat lähtökohtaisesti korkeammat ja hankintakokonaisuudet suurempia kuin muissa EU-hankintojen ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Usein näiden hankintojen pienhankinnatkin voivat olla euromääräisesti verrattain suuria kokonaisuuksia. Siksi jakamista voi harkita myös näitä koskevilla pienhankinnoissa.

Pienhankinnat jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle ja sen vuoksi pienhankinnan jakaminen on mahdollista tehdä vapaammin. Pienhankintoihin tulevat kuitenkin pääsääntöisesti sovellettavaksi hankintayksiköiden omat hankintaohjeet. Vaikka jakamisen keinot ovat pienhankintojen kohdalla joustavampia, ei jakaminen kuitenkaan tosiasiaassa saa johtaa kilpailutusvelvoitteen kiertämiseen pilkkomiskiellon vastaisesti.

Hankintakokonaisuuden tarkoituksenmukainen toteuttaminen jakamisen keinoin on hyvä suhteuttaa kulloisenkin hankintakokonaisuuden volyyymiin ja hankinnan tavoitteisiin. Lainsäätäjän

tavoitteena on ylipäättään ollut, että kansalliset hankinnat ja pienhankinnat voitaisiin toteuttaa joustavammin ja kevyemmin hankintamenettelyin kuin EU-hankinnat. Mahdollisuudella käyttää kevyitä ja joustavia hankintamenettelyitä kansallisissa ja pienhankinnoissa parannetaan samalla pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia sekä madalletaan kynnystä tarjouksen jättämiseen. Edelleen hyvin suunnitellulla osakokonaisuuksien muodostamisella voidaan lisäksi tavoittaa alueen paikallisia pienyrittäjiä ja näin mahdollistaa tältäkin osin monipuolisempi tarjoajien joukko. Osiin jakamisen synnyttämästä vilkkaammasta kilpailusta hyötyvät siten yritysten ohella niin hankintayksikkö kuin loppukäyttäjätkin. Lisäksi tällä saattaa olla myös positiivinen vaikutus alueen työllisyyteen.

Hankintalain 75 §:n mukainen perusteluvelvollisuus hankinnan jakamatta jättämisestä ei tule sovellettavaksi EU-hankintojen ulkopuolella. Toisin sanon hankintayksikön ei siis tarvitse muissa hankinnoissa perustella sitä, miksi tiettyä hankintaa ei ole jaettu osiin.

Yhteenveto

- Hankintojen jakamista koskevia hankintalain 75 §:n mukaisia periaatteita voidaan soveltaa hankintayksikön niin valitessa myös muissa kuin EU-hankinnoissa.
- Liitteen E-mukaisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten pienhankintavolyymitkin voivat olla suuria ja siksi jakamista kannattaa harkita myös näissä pienhankinnoissa.
- Kansallisissa ja pienhankinnoissa hankintakokonaisuuden tarkoituksenmukainen toteuttaminen muun ohella jakamisen keinoin on hyvä suhteuttaa kulloisenkin hankintakokonaisuuden volyymiin ja hankinnan tavoitteisiin.
- Koska pienhankinnat jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle, on myös pienhankinnan jakaminen mahdollista tehdä varsin joustavin keinoin. Kuitenkin varottava, ettei pienhankinnan jakamisesta muodostu kiellettyä pilkkomista.
- Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta perustella hankinnan jakamatta jättämistä muissa kuin EU-hankinnoissa.



6. Hankinnan osiin jakaminen - huomioitavia näkökohtia

6.1 Hankinnan valmistelu

Markkinakartoitus

Hankinnan tarkoituksenmukaisen toteuttamisen keinoja pohdittaessa on hankintayksikön hyvä arvioida myös sitä, olisiko syytä toteuttaa markkinakartoitus. Hyvin suunnitellulla markkinavuoropuhelulla voidaan saada arvokasta tietoa esimerkiksi siitä, millaiseksi hankintakokonaisuus ja hankinnan ennakoitu kokonaisarvo todennäköisesti muodostuu, jolloin markkinavuoropuhelu tuo lisävarmuutta esimerkiksi hankintamenettelyn valintaan. Lisäksi hankinnan kohteen alalla toimivilta yrittäjiltä ja potentiaalisilta ehdokkailta ja tarjoajilta voidaan saada hyviä näkemyksiä siitä, tulisiko osiin jakamista harkita. Samalla voidaan keskustella siitä, millä tavalla hankintakokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta jakaa, jotta voidaan varmistaa laadukkaat tarjoukset ja toimiva hankintakokonaisuus. Markkinavuoropuhelussa voidaan selvittää myös tulisiko teknisessä toteutuksessa huomioida joitain erityisiä eikkoja.

Markkinavuoropuhelun avulla potentiaalisia ehdokkaita ja tarjoajia voi olla mahdollista sitouttaa tulevaan hankintaan jo varhaisessa vaiheessa. Oppaan valmistelussa niin toimittaja- ja tarjoajapuolen kuin hankintayksiköidenkin kanssa käydyissä keskusteluissa nousi useasti esille markkinavuoropuhelun tärkeys onnistuneessa hankinnassa ja sen osiin jakamisessa. Epäonnistuneiden hankintojen juurisyynä nähtiin yleisesti se, ettei relevanttiin markkinaan ja

sen toimintaan ollut tutustuttu riittävän hyvin. Tämän seurauksena hankintakokonaisuus oli siten saatettu jakaa osiin epätarkoituksenmukaisella tavalla, eikä sitä myöten joko ollut saatu tarjouksia ollenkaan tai niitä oli saatu niin vähän, ettei todellista kilpailua tai välttämättä edes käyttökelpoisia tarjouksia ollut saatu. Oli voinut käydä myös niin, että hankinta ei sen valmistuttua vastannut odotuksia. Jälkimmäisestä esimerkkinä voisi olla vaikkapa sairaalalukusteiden osiin jaettu hankinta, jossa kilpailutuksen jälkeen ilmeni, etteivät hankitut nostolaitteet olekaan yhteensopivia muiden kalusteiden kanssa.

Markkinakartoitus on koettu hyödylliseksi mietittäessä keinoja hankinnan osiin jakamiseksi ja ylipäätään sitä, sopiiko kyseinen hankintakokonaisuus osiin jaettavaksi. Kun hankintayksikkö valmistele hankintaa ja harkitsee osiin jakamista, voi tämä saada apua markkinakartoituksesta tai markkinavuoropuhelusta potentiaalisten toimittajien kanssa.

Hankintalain 65 §:n mukaan hankintayksikkö voi markkinakartoituksella ja markkinavuoropuhelulla kerätä tietoa hankinnan valmistelua varten ja toisaalta antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan. Mark-

kinakartoituksella tarkoitetaan yleisesti kaikkea sitä markkinoilla olevaa tietoa, jota hankintayksikön on mahdollista saada ja hyödyntää hankintaa suunnitellessaan. Markkinakartoituksen käytännön toteuttamiseksi hankintayksikkö voi käyttää erilaisia keinoja ja muotoja: se voi tehdä tietopyynnön HILMAssa pyytäen kyseisen alan toimittajia käymään vapaamuotoista dialogia hankintayksikön kanssa hankinnan kohteesta ja sen määrittelystä. HILMAssa voidaan myös esittää kutsu tarkempaan tekniseen vuoropuheluun. Hankintayksikkö voi myös itse selvittää markkinoilla olevia vaihtoehtoja. Hankintayksikkö voi edelleen kutsua toimittajia esittelemään tuotteitaan hankintayksikölle. Markkinakartoitus ei siten ole yksipuolista, vaan markkinakartoituksen aikana tai sen osana hankintayksikkö voi antaa tietoa toimittajille hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan. Markkinakartoituksessaan hankintayksikkö voi lisäksi käyttää riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia. Käytännössä hankintayksikkö voi siten hyödyntää esimerkiksi ulkopuolisia konsultteja tai muita asiantuntijoita taikka vaihtaa ajatuksia toisen hankintayksikön kanssa. Näiden tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa kilpailun vääristymiseen eikä hankintalain 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn. Hankintalain 66 §:ssä erikseen vielä säädetään siitä, että mikäli ehdokas, tarjoaja tai tarjoajaan liittyvä yritys on osallistunut hankinnan valmisteluun, on hankintayksikön varmistettava, ettei tämä vääristä kilpailua.

Markkinakartoitus on koettu hyödylliseksi mietittäessä keinoja hankintojen jakamiseksi ja ylipäätään sitä, sopiiko kyseinen hankintakokonaisuus jaettavaksi.

Yhteenveto

- Hankintayksikkö voi järjestää markkinakartoituksen joustavasti erilaisin keinoin.
- Markkinavuoropuhelu on koettu hyödylliseksi harkittaessa hankinnan osiin jakamisen keinoja ja ylipäätään sitä, sopiiko kyseinen hankintakokonaisuus osiin jaettavaksi.
- Hankintayksikkö voi hyödyntää myös hankinnan valmistelussa ulkopuolisia tahoja, kunhan tällaisten tahojen käyttäminen ei johda kilpailun vääristymiseen eikä hankintalain 3 §:ssä tarkoitettujen periaatteiden vastaiseen menettelyyn.

Hankinnan kohteen kuvaus ja tarjouspyynnön selkeys

Hankintalain 67 §:n lähtökohta on se, että tarjouspyyntö, mahdollinen neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnön valmistelussa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että tarjouspyynnöstä käy selkeällä ja yksiselitteisellä tavalla ilmi, minkälaisista osista hankintakokonaisuus muodostuu, minkälaisista osista tarjoaja voi jättää osatarjouksen ja kuinka moneen osaan tarjoaja voi tulla hyväksytyksi. Tämä korostuu erityisesti, kun kyse on hankinnasta, jossa on mahdollista jättää osatarjouksia samassa kilpailutuksessa. Mikäli osiin jakaminen toteutetaan erillisillä kilpailutuksilla, on jokaisessa yksittäisessä tarjouspyynnössä hyvä mainita hankinnan kuuluvan tiettyyn hankintakokonaisuuteen. Tällöin ehdokkaat ja tarjoajat saavat paremman käsityksen hankinnan kokonaisuudesta ja sillä tavoiteltavista päämääristä. Tässä yhteydessä on vielä syytä mainita, että erillisten osien kilpailutuksissa tulee huomioida hankintakokonaisuuden ennakoidun arvon laskeminen ja sen vaikutus hankintamenettelyihin.

Hankinnan ja tarjouspyynnön valmistelussa on olennaista huolella pohtia sellaiset tarkoituksenmukaiset kokonaisuudet, joihin hankintakokonaisuus kannattaa jakaa, jotta olisi mahdollista saada riittävästi laadukkaita ja vertailukelpoisia tarjouksia. Käytännössä hankintaa valmistelevien henkilöiden tulee olla perillä hankinnan kannalta relevantista markkinasta ja toisaalta tiedostaa se, millaiseen lopputulokseen hankintakokonaisuudella tähdätään. Huomiota kannattaa kiinnittää myös osiin jakamisesta sekä hankinta-

§

71 § Hankinnan kohteen kuvaus 1 mom.

Hankinnan kohdetta kuvaavat määritelmät sekä niihin mahdollisesti sisältyvät tekniset eritelvät on esitettävä hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä, neuvottelukutsussa tai näiden liitteissä ja niissä on vahvistettava rakennusurakoilta, palveluilta tai tavaroilta vaadittavat ominaisuudet. Määritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa. Kun hankinnan kohde on tarkoitettu luonnollisten henkilöiden käyttöön, on asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta hankinnan kohde määriteltävä siten, että otetaan huomioon esteettömyys vammaisille käyttäjille sekä kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu. Hankinnan kohde on määriteltävä viittaamalla muualla lainsäädännössä tai Euroopan unionin säädöksellä pakollisiksi säädettyihin esteettömyysvaatimuksiin.

yksikölle että tarjoajille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan, ja varmistaa, että hankintakokonaisuuden sopimushallinta voidaan toteuttaa tehokkaasti käytössä olevilla resursseilla.

Itse tarjouspyynnössä on selkeästi ja yksiselitteisesti määriteltävä hankinnan kohde ja laajuus, mahdolliset osakokonaisuudet sekä vertailuperusteet ja soveltuvuusvaatimukset. Toimivan hankinnan varmistamiseksi, eli että hankinta toimii käyttötarkoituksessaan ja on loppuasiakkaiden kannalta mahdollisimman toimiva, tarjouspyynnössä tulisikin kuvata mahdollisimman seikkaperäisesti ne laatuvaatimukset, joita hankintayksikkö hankinnaltaan edellyttää. Lisäksi tavarahankintojen kohdalla keskeistä on myös teknisten vaatimusten määrittely. Hankinnan kohteen kuvauksesta on säädetty hankintalain 71 §:ssä.

Tarjouspyynnön muotoilulla ja hankintakokonaisuuden osiin jakamisen keinoin jakamisella voidaan vaikuttaa myös potentiaalisten tarjoajien tarjoushalukkuuteen. Osiin jakamisen osalta voi olla syytä ottaa huomioon esimerkiksi volyymiedut. Toisiaan tukevat palvelukokonaisuudet voivat lisätä tarjoajien innostusta osallistua tarjouskilpailuun.

Oppaan valmistelun yhteydessä tarjoajapuolelta esiin nousseita huolia hankintakokonaisuuden jakamiseen liittyen oli esimerkiksi se, että tarjoushalukkuutta on vähentänyt tai jopa kokonaan estänyt se, että hankinta on jaettu liian pieniin osiin. Kuitenkin suurempana ongelmana nähtiin se, että vakiintuneesti hankintayksiköt joko eivät jaa hankintojaan ollenkaan tai ne jaetaan liian isoiksi osuuksiksi. Tällöin hankintakokonaisuudet ovat liian laajoja tarjoajien osaamiseen ja resursseihin nähden ja tarjouksen kykenevät käytännössä jättämään ainoastaan muutama suuri kotimainen yritys. Jos

Osiin jakamisen osalta voi olla syytä ottaa huomioon esimerkiksi volyymiedut. Toisiaan tukevat palvelukokonaisuudet voivat lisätä tarjoajien innostusta osallistua tarjouskilpailuun.

kysymys on ollut hankinnasta, jossa on kaksi jo itsessään laajaa kokonaisuutta yhdistetty toisiinsa, on tämä voinut vähentää tarjoushalukkuutta tai jopa estää sen. Yhtenä ratkaisuna tällöin voisi olla se, että hankintakokonaisuus jaettaisiin osiin esimerkiksi siten, että tarjoajalla olisi mahdollisuus antaa tarjouksensa vain toiseen näistä. Jos kyseisenlaiset hankintakokonaisuudet ovat olleet verrattuna EU-tason hankintoihin melko pieniä, eivät myöskään kansainväliset yritykset ole osallistuneet tarjouskilpailuihin. Näin ollen ongelma on koettu se, että tietyt julkiset hankinnat ovat keskittyneet lähinnä muutamalle vakiintuneelle tarjoajataholle, eikä todellista hinta- ja laatukilpailua ole syntynyt, jolloin julkiset hankinnat ovat saattaneet näiltä osin muodostua tarpeettoman kalliiksi.

Tarjouspyynnön huolelliseen valmisteluun ja sen selkeyteen kannattaa kiinnittää huomioita. Yksi yleisimmistä hankintamenettelyjä koskevista valitusten aiheista ovat nimenomaan tarjouspyynnön

epäselvyyteen liittyvät kysymykset. Epäselvyys voi johtaa siihen, että tarjoajat eivät ole kyenneet antamaan yhteismitallisia tarjouksia taikka vertailuperusteiden epäselvyys on johtanut siihen, etteivät kaikki tarjoajat ole osanneet ottaa tarjouksessaan tai sen hinnoittelussa oikeita asioita huomioon. Tämä on siten voinut johtaa myös ehdokkaiden ja tarjoajien epätasapuoliseen tai syrjivään kohteluun hankintamenettelyssä. Mikäli hankintamenettely joudutaan aloittamaan epäselvän tai muutoin epätarkoituksenmukaisella tavalla laaditun tarjouspyynnön johdosta uudelleen, lisää se myös hallinnollisia kustannuksia sekä vie tarpeettomasti aikaa.

Hankintojen osiin jakamisessa on olennaista kiinnittää huomiota siihen, että hankintamenettelyssä, jossa osiin jakaminen on toteutettu mahdollistamalla osatarjousten jättäminen samassa kilpailutuksessa, on hankintakokonaisuuden eri osien kohteet määritelty riittävän selkeästi ja täsmällisesti. Mikäli taas hankintakokonaisuus on jaettu osiin erillisissä kilpailutuksissa, voisi hyvänä käytäntönä olla, että jokaisessa yksittäisessä tarjouspyynnössä tuodaan selkeästi ilmi se, että hankinta kuuluu tiettyyn isompaan hankintakokonaisuuteen. Näin ehdokkaat ja tarjoajat saavat paremman käsityksen hankinnan kokonaisuudesta ja sillä tavoiteltavista päämääristä, ja voivat tarpeen mukaan ottaa nämä huomioon omassa tarjousprosessissaan.

Tarjousten vertailun tulee perustua ainoastaan tarjouspyynnössä ilmoitettuihin vertailuperusteisiin ja toisaalta kaikkiin niihin vertailuperusteisiin, jotka vertailuperusteina on ilmoitettu. Tätä edellyttää myös tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimukset. Tarjoajien on oltava tarjouspyynnön tai neuvottelukutsun perusteella tietoisia siitä, millä perusteilla tarjousvertailu suoritetaan. Mikäli tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa on

vertailuperusteena ilmoitettu jonkinlainen hinta-laatusuhde, ei vertailua voi suorittaa vain halvimman hinnan perusteella ja vastaavasti toisinpäin. Tarjousten vertailua on käsitelty muun ohella korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2010:35.

Yhteenveto

- Jakamisen avulla voidaan hankintaan saada monipuolisempi tarjoajajoukko eri kokoisia tarjoajia.
- Tarjoajan tarjoushalukkuutta voi vähentää hankintakokonaisuuden jakaminen liian pieniin ja epätarkoituksenmukaisiin osiin.
- Tarjoajan tarjoushalukkuutta voi vähentää myös se, että hankintaa ei ole jaettu tai siinä on muutoin liian suuria osakokonaisuuksia. Osat voivat muodostua liian laajoiksi tarjoajien osaamiseen ja resursseihin nähden.
- Osat on tärkeää määritellä hankinta-asiakirjoissa riittävän selkeästi.



KHO 2010:35:

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa oli kysymys avoimesta menettelystä koskien lääketieteellisessä hoidossa käytettävien proteesien hankintaa. Tarjouspyynnön mukaan valinta oli tarkoitus tehdä tuoteryhmän kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella, tarjouspyynnössä oli sinänsä sallittu myös osatarjouksen tekeminen. Tarjouksia saatiin hankintamenettelyn aikana yhteensä kaksi.

Hankintayksikkö oli tekemällään hankintapäätöksellä valinnut hankinnan toimittajiksi molemmat tarjouksen jättäneet toimittajat ja päättänyt, että kulloisessakin yksittäistilanteessa valinta potilaalle asetettavasta proteesista tehtäisiin lääketieteellisten johtopäätösten perusteella. Hankintayksikkö ei valittajan mukaan ollut suorittanut vertailua kokonaistaloudellisilla perusteilla, eikä se olisi saanut valita kumpaakin tarjoajaa hankinnan toimittajaksi. Vaikka hankintayksikkö oli tarjouspyynnössään sinänsä sallinut osatarjousten tekemisen, ei hankintayksiköllä ollut tarjouspyynnön perusteella edellytyksiä valita toimittajaksi kumpaakin tarjoajaa, koska tarjouspyynnössä ei ollut ilmoitettu riittävän selkeää perustetta sille, minkä mukaan proteesien tilaukset jakautuisivat valittujen toimittajien kesken. Lisäksi tarjouspyynnön vertailuperusteet ja niiden keskinäiset painoarvot olivat olleet muutoinkin epäselviä.

KHO katsoi, että hankintayksikkö oli menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se oli jättänyt suorittamatta tarjousten vertailun tarjouspyynnössä esitetyllä tavalla ja kun se ei ollut suorittanut avoimen hankintamenettelyn mukaisesti valintaa kahden toimittajan välillä. KHO edelleen totesi, että hankintayksikön toiminta tarjousten vertailussa ei siten ollut myöskään omiaan takaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua hankintamenettelyssä.⁴

⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden tapaus on jo vanhentuneen hankintalain (1505/1992) ajalta. Laissa ei tuolloin mm. edellytetty, että valintaperusteiden painoarvot tai keskinäinen järjestys pitäisi ilmoittaa etukäteen. Tästä huolimatta on tapaus edelleen relevantti tarjouspyynnön selkeyden suhteen.

6.2 Hankintamenettelyt ja menettelytekniikat

Hankintamenettelyn ja menettelytekniikan valinta

Hankintamenettelyn tai -menettelytekniikan valinnalla voi olla vaikutusta siihen, miten hankinta on mahdollista jakaa osiin. Sinänsä jaetun hankinnan yhteydessä hankintayksikön käytettävissä ovat avoin ja rajoitettu menettely sekä erilaiset neuvotteluita sisältävät menettelyt, kuten neuvottelumenettely tai kilpailullinen neuvottelumenettely. Näissä jakaminen on mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että hankittavat tuotteet tai palvelut jaetaan erilaisiin tuote- tai palveluryhmiin taikka jakamalla hankintaa alueellisesti. Ura-koissa jakaminen on mahdollista esimerkiksi osaurakoiden avulla.

Hankintayksikkö voi hyödyntää myös esimerkiksi dynaamista hankintajärjestelmää taikka menettelytekniikkana tunnettua puitejärjestelyä. Puitejärjestelyissä jakaminen on taas mahdollista suorittaa myös siten, että puitejärjestelyyn valitaan useampi toimittaja, joilta sitten puitejärjestelyn sisällä tilanteesta riippuen joko minikilpailutetaan tai valitaan puitejärjestelyn ehtojen mukaisesti toimittaja suorittamaan tietty hankintaosa.

Tilanteesta riippuen, kuten muissakin hankinnoissa, voi osiin jakamisenkin yhteydessä hyödyntää erilaisia yhteishankintamenettelyn muotoja tai vaikkapa hankintarengasta. Hankintalain 21 §:n mukaisesti hankintayksiköt voivat sopia yksittäisen hankinnan toteuttamisesta yhdessä.



EU-hankintojen kynnysarvojen alle jäävissä kansallisissa hankinnoissa hankintayksiköllä on mahdollisuus hyödyntää joustavampia ja kevyempiä kilpailuttamissääntöjä. Kansallisissakin hankinnoissa hankintayksikkö voi myös halutessaan käyttää EU-menettelyitä tai mukauttaa näitä hankinnan tarpeisiin ja kohteeseen sopivaksi. Olennaista on, että hankintamenettely on selkeästi kuvattu hankinta-asiakirjoissa.

Pienhankintojen osalta hankintojen käytännön toteuttamiseen on usein luotu organisaatio- ja hankintayksikkökohtaisia hankintaohjeita ja -sääntöjä, jotka tulee huomioida kilpailutusta toteutettaessa.

Kun hankintakokonaisuus jaetaan eri osakokonaisuuksiin, tulee erityisesti huomioida myös hankinnan ennakoitun kokonaisarvon vaikutus. **Olennaista on, että jokaisen osan kilpailutuksessa käytetään hankinnan kokonaisarvon määrittelemää hankintamenettelyä.** Toisin sanoen, jos kokonaisarvo ylittää EU-kynnysarvon, tulee kaikkien osien kohdalla menetellä EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevien hankintalain säännösten mukaisesti.

Hankintamenettelyä suunniteltaessa kannattaa kiinnittää huomiota eri kokoisten toimijoiden mahdollisuuteen osallistua tarjouskilpailuun. Hankintadirektiivin johdanto-osan 78 perustelukappaleessa todetaan, että jakaminen on mahdollista tehdä esimerkiksi määrällisin perustein niin, että yksittäisten sopimusten suuruus vastaa paremmin pienten ja keskisuurten yritysten toimituskykyä, tai laadullisin perustein toimialoittain ja erityisaloittain niin, että yksittäisten sopimusten sisältö mukautetaan tarkemmin pienten ja keskisuurten yritysten erityisaloihin, tai hankkeen seuraavien vaiheiden mukaisesti.

Yhteenveto

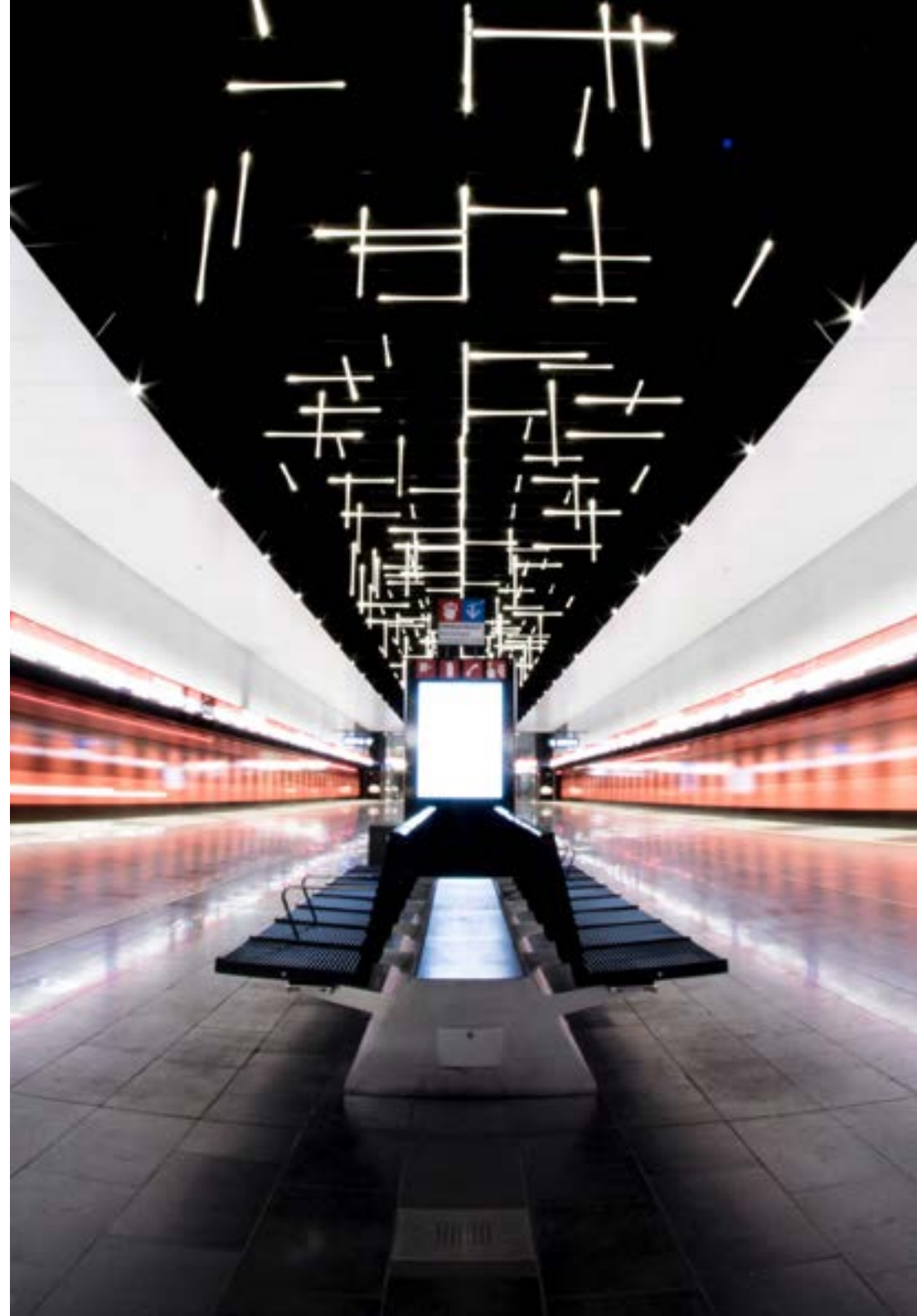
- Hankinnan osiin jakaminen ei vaikuta hankintamenettelyn tai menettelytekniikan valintaan.
- Olennaista on, että jokaisen osan kilpailutuksessa käytetään hankinnan kokonaisarvon määrittelemää hankintamenettelyä.

Dynaaminen hankintajärjestelmä

Hankintalain yhtenä mahdollisuutena on hyödyntää dynaamista hankintajärjestelmää. Hankintalain 49 §:n mukaan dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Se on lisäksi käyttökelpoinen vaihtoehto erityisesti kehittyvillä ja muuttuvilla markkinoilla. Dynaamisesta hankintajärjestelmästä käytetään myös lyhennettä DPS. Lyhenne tulee englannin kielen sanoista Dynamic Purchasing System.

Dynaaminen hankintajärjestelmä on kestopensa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävälle toimittajille. Hankintayksikkö voi jakaa dynaamisen hankintajärjestelmän tavaroiden, palvelujen tai rakennusurakoiden luokkiin, jotka on määriteltävä objektiivisesti hankinnan eri ominaisuuksien perusteella. Hankintalain 50 §:n mukaan hankintayksikön tulee perustaa dynaaminen hankintajärjestelmä julkaisemalla siitä rajoitettua menettelyä koskeva hankintailmoitus, jossa on ilmoitettava järjestelmän jakamisesta luokkiin sekä hankintajärjestelmän kesto. Hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa järjestelmän kohteena olevien suunniteltujen hankintojen luonne ja arvioitu määrä, kaikki tarvittavat tiedot dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä käytettävistä sähköisistä välineistä ja viestintäyhteyttä koskevista teknisistä järjestelyistä ja eritelmistä.

Hankintayksikön on hyväksyttävä dynaamiseen hankintajärjestelmään kaikki ehdokkaat, jotka täyttävät soveltuvuudelle asetetut vaatimukset. Jos hankintayksikkö on jakanut järjestelmän tavaro-



den, palvelujen tai rakennusurakoiden luokkiin, sen on täsmennettävä kuhunkin luokkaan sovellettavat ehdokkaiden soveltuvuusvaatimukset. Järjestelmään hyväksyttävien ehdokkaiden määrää ei saa rajoittaa. Kun hankintayksikkö on perustanut dynaamisen hankintajärjestelmän, tulee sen kilpailuttaa jokainen yksittäinen hankinta järjestelmän sisällä.

Dynaaminen hankintajärjestelmä mahdollistaa hankinnan jakamisen osiin jo itsessään, kun eri hankinnat kilpailutetaan eri aikoina ja tarjoajilla on mahdollisuus itse kulloinkin päättää jättävätkö nämä tarjouksen vaiko eivät. Hankintakokonaisuuden osiin jakaminen voi tapahtua myös siten, että kokonaisuus jaetaan erilaisiin luokkiin järjestelmän sisällä.

Käytännössä hankintayksikkö voi jakaa vaikkapa koulukalusteiden hankintaa koskevan dynaamisen hankintajärjestelmän esimerkiksi 4 eri luokkaan (esim. 1. huonekalut, 2. sisustustavarat, 3. opetuslaitteet sekä 4. valaistus) ja hankintailmoituksen yhteydessä ilmoittaa, että toimittaja voi jättää hakemuksensa joko yhteen, useampaan tai kaikkiin luokkiin. Luokkien sisällön määrittely on hyvä suunnitella tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuusiksi myös tarjoajien tarjoushalukkuuden näkökulmasta. Tarjoushalukkuuteen voi vaikuttaa esimerkiksi se, ovatko ns. bulkki- ja erikoistavarat on jaoteltu samaan hankintakoriin. Lisäksi luokkien ja koriin suunnittelussa kannattaa huomioida se, minkälaisilla toimitusväliajoilla eri tuoteryhmiä hankitaan hankintakorin sisällä.

Dynaamisen hankintajärjestelmän voimassaoloa ei ole sidottu hankintalain säännöksellä tiettyyn aikarajaan. Lisäksi järjestelmään voidaan ottaa uusia toimittajia koko sen keston ajan. Näin ollen dynaaminen hankintajärjestelmä on esimerkiksi puitejärjestelyä joustavampi hankintamenettely eikä se ns. sulje markkinoita. Dynaamisen hankintajärjestelmän kautta voidaankin luontevasti sekä jakaa hankintoja tarkoituksenmukaisesti osiin että tukea uusien alalle tulevien toimittajien sekä eri kokoisten tarjoajien mahdollisuutta osallistua julkisiin hankintoihin.

Yhteenveto

- Dynaamisen hankintajärjestelmän avulla voidaan luontevasti jakaa hankintoja tarkoituksenmukaisesti osiin.

Puitejärjestely

Puitejärjestely on yleisesti tunnettu hankintalain mahdollistama menettelytekniikka. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot. Toimittajat puitejärjestelyyn valitaan hankintalain hankintamenettelyä koskevien menettelytapojen mukaisesti. Puitejärjestely on suunniteltu erityisesti sellaisiin hankintoihin, jotka toistuvat säännöllisesti ja joiden hankintavolyymi voi vaihdella. Puitejärjestelyn kesto on hankintalaissa rajattu. Aikaraja tarkoittaa käytännössä sitä, että puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä pääsääntöisesti 4 vuoden sisällä. Sen sijaan puitejärjestelyn voimassaoloaikana tehdyn yksittäisen sopimuksen sopimuskausi voi ulottua puitejärjestelyn voimassaoloajan yli. Puitejärjestelyyn otettavien toimittajien määrä tulee ilmoittaa sitovasti jo hankinta-asiakirjoissa.

Menettelyt puitejärjestelyyn liittyvissä hankinnoissa riippuvat siitä, tehdäänkö puitejärjestely yhden vai useamman toimittajan kesken ja onko kaikkia puitejärjestelyä koskevat ehdot vahvistettu tarjouspyynnössä vai ei. Jos hankintayksikkö on tehnyt puitejärjestelyn yhden toimittajan kanssa, puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat on tehtävä puitejärjestelyssä vahvistettujen ehtojen mukaisesti. Jos puitejärjestely on tehty usean toimittajan kanssa ja edellyttäen, että kaikki puitejärjestelyn ehdot ja järjestelyyn perustuvien hankintojen tarjoajien valinnan määrittävät ehdot on vahvistettu tarjouspyynnössä, tekee hankintayksikkö puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat ilman kilpailuttamista. Tällöin hankintayksikkö valitsee

toimittajan noudattamalla puitejärjestelyn ehtoja ja puitejärjestelyn tarjouspyynnössä esitettyjä perusteita (esim. ranking-malli). Jos taas useamman toimittajan puitejärjestelyssä kaikkia ehtoja ei ole ennalta vahvistettu, tehdään puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat kilpailuttamalla puitejärjestelyyn valitut toimittajat ns. minimikilpailutuksella. Usean toimittajan puitejärjestely siten mahdollistaa hankintakokonaisuuden osiin jakamisen järjestelyn sisällä.

Puitejärjestelyllä voidaan esimerkiksi hankkia hankintayksikön vastuualueelle kuuluvien julkisten tilojen korjaus- ja huoltopalvelut. Tällöin useamman toimittajan kanssa tehtävän puitejärjestelyn sisällä voitaisiin mahdollistaa esimerkiksi se, että yksittäinen toimittaja voi antaa tarjouksensa vain yhdestä tai muutamasta osa-alueesta. Hankintayksikkö voisi määrittellä eri osa-alueet esimerkiksi sijainnin, tuoteryhmän tai palvelutyypin perusteella.

Myös hankintojen jakamiseen ja ennakoidun arvon laskemiseen liittyvän hankintalain pilkkomiskiellon osalta on hankintayksikön hankinnan tarvetta ja kohdetta arvioidessaan syytä pohtia, onko kyseessä säännöllisesti toistuva hankinta. Mikäli näin on, niin kyseisen hankinnan toteuttaminen puitejärjestelyn keinoin on yleensä toimivin ratkaisu.

Yhteenveto

- Usean toimittajan puitejärjestely mahdollistaa hankintakokonaisuuden osiin jakamisen järjestelyn sisällä.

Käytännön kokemus - Osatarjousten hyväksyminen samassa kilpailutuksessa

Case Mikkelin seutu

Mikkeli 1

Hankinta

Elintarvikkeiden hankinta (tukku tuotteet, marjapakasteet, tuore kala ja kalapakasteet, valmisruoka ja mehukeitot, leipomopakasteet). Arvo ilman alv:ta 2 400 000,00 €. Vuosille 2020-2024.

Hankintayksikkö

Mikkelin seudun suurtalouksien hankintarengas. Mikkelin kaupunki, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu Oy, Etelä-Savon Koulutus Oy, Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä ESSOTE, Hirvensalmen kunta, Kangasniemen kunta, Otavia, Mäntyharjun kunta, Palvelukeskus Kuharanta, Pertunmaan kunta, Puumalan kunta, Suomen Nuorisopisto, Palvelutalo Annakoti ja Palvelutalo Pietarinpirtti.

Miten jaettiin

Osatarjous 1: Tukku tuotteet. Hankintarengas valitsi yhden kokonaistaloudellisesti edullisimman päätukkutoimittajan koko hankintarengas alueelle.

Osatarjous 2: Marjapakasteet. Puitejärjestely, johon valittiin 3-10 toimittajaa. Tarjoajat täyttivät Excel-lomakkeen, jossa he ilmoittivat ne hankintarengas yksiköt, joille he sitoutuivat toimittamaan tarjoamia tuotteita.

Osatarjous 3: Tuore kala ja kalapakasteet. Puitejärjestely, johon valittiin 3-10 toimittajaa. Tarjoajat täyttivät Excel-lomakkeen, jossa he ilmoittivat ne hankintarengas yksiköt, joille he sitoutuivat toimittamaan tarjoamia tuotteita.

Osatarjous 4: Valmisruoka ja mehukeitot. Puitejärjestely, johon valittiin 3-10 toimittajaa. Tarjoajat täyttivät Excel-lomakkeen, jossa he ilmoittivat ne hankintarengas yksiköt, joille he sitoutuivat toimittamaan tarjoamia tuotteita.

Osatarjous 5: Leipomopakasteet. Puitejärjestely, johon valittiin 3-10 toimittajaa. Tarjoajat täyttivät Excel-lomakkeen, jossa he ilmoittivat ne hankintarengas yksiköt, joille he sitoutuivat toimittamaan tarjoamia tuotteita.

Hyödyt

Paikalliset ja PK-yritykset pääsivät osallistumaan kilpailuun.

Mikkeli 2 - "Täydentävä toimittaja"

Hankinta

Tuore leipä ja leipomotuotteet. Arvo ilman alv:ta 1 200 000,00 €. Vuosille 2020-2024.

Hankintayksikkö

Mikkelin seudun suurtalouksien hankintarengas. Mikkelin kaupunki, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu Oy, Etelä-Savon Koulutus Oy, Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalouksien kuntayhtymä ESSOTE, Hirvensalmen kunta, Kangasniemen kunta, Otavia, Mäntyharjun kunta, Palvelukeskus Kuharanta, Pertunmaan kunta, Puumalan kunta, Suomen Nuorisoyhdistys, Palvelutalo Annakoti ja Palvelutalo Pietarinpirtti.

Miten jaettiin

Hankintamenettelyyn oli puutejärjestely, jossa on mahdollisuus tarjota vain osaa tuotteista ja vain osalle hankintarengaan jäsenistä. Tarjouskilpailussa oli ilmoitettu, että hankintarengas valitsee 3-12 toimittajaa puutejärjestelyyn. Tarjoaja rastittaa lomakkeeseen toimituspaikat, joihin tarjoaja sitoutuu toimittamaan. Tarjoaja voi halutessaan tarjota tuotteita vain yhdelle hankintarengaan jäsenelle.

Hyödyt

Paikallisten pienten leipomoiden saaminen mukaan puitesopimusten kautta.



Dynaaminen toimittajarekisteri

Hankintayksiköllä on kansallisissa hankintamenettelyissä ja liitteen E mukaisissa hankinnoissa mahdollisuus määritellä käyttämänsä hankintamenettely joustavammin ja kevyemmin kuin EU-hankinnoissa. Hankintalain sallimat joustavimmat menettelyt ovat mahdollistaneet sen, että edellä kuvattujen dynaamisen hankintajärjestelmän ja puitejärjestelyn rinnalle on viime vuosina noussut myös uudenlainen tapa järjestää erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintoja. Tästä niin sanotusta **dynaamisesta toimittajarekisteristä ei ole suoraan säännöksiä hankintalaissa**, vaan se on muotoutunut eräänlaiseksi mukaelmaksi ja hybridiksi dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä puitejärjestelystä. Käytännössä dynaaminen toimittajarekisteri perustuu hankintayksikön hankinta-asiakirjoissa itse määrittelemään hankintamenettelyyn, jossa on huomioitu hankintalain 3 §:n mukaiset periaatteet.⁵

Dynaaminen toimittajarekisteri on ensisijaisesti syntynyt pyrkiäkseen saada asiakkaan tarpeet huomioon otettuna paremmin sote-palveluiden hankintamenettelyissä, mutta se palvelee myös hankinnan jakamisen näkökulmia. Dynaaminen toimittajarekisteri on käytännössä toteutettu noudattamalla kaksiosaista hankintamenettelyä: ensivaiheessa toimittajarekisteriin valitaan soveltuvuusvaatimukset täyttävät toimittajat ja toisessa vaiheessa suoritetaan valittujen toimittajien välinen tarjousten vertailu toimittajarekisterin osallistumispyynnöstä ilmenevien vertailuperusteiden mukaisesti. Tarjousten vertailun jälkeen tehdään normaaliin tapaan hankintapäätös, joka annetaan tiedoksi valitusosoituksineen ja oikaisuohjeineen kaikille mukana oleville toimittajille.

Dynaamisesta toimittajarekisteristä ei ole suoraan säännöksiä hankintalaissa, vaan se on muotoutunut eräänlaiseksi mukaelmaksi ja hybridiksi dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä puitejärjestelystä.

⁵ Dynaamista toimittajarekisteriä on kehitetty ja käytetty Oulun kaupungissa tehtyyn lastensuojelun avo- ja laitoshoidon palveluiden kilpailutukseen vuonna 2018. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) palkitsi Oulun kaupungin hankinnan vuoden 2018 taidokkaimmaksi hankinnaksi.

Dynaaminen toimittajarekisteri, kuten dynaaminen hankintajärjestelmäkin, on sitä perustettaessa ilmoitetun voimassaoloajan avoinna kaikille soveltuvuusedellytykset täyttävälle toimittajille. Dynaamisesta hankintajärjestelmästä poiketen dynaaminen toimittajarekisteri on kuitenkin rakennettu siten, että soveltuvuusvaatimukset täyttävät toimittajat valitaan toimittajarekisterin perustamisen jälkeen vain tietyn, ennalta määritellyn ajan välein, esimerkiksi vuosittain tammikuussa. Dynaaminen toimittajarekisteri puitejärjestelyin tavoin mahdollistaa hankintakokonaisuuden osiin jakamisen ja myös edesauttaa eri kokoisten tarjoajien pääsyä mukaan julkisiin hankintoihin. Toisaalta dynaaminen toimittajarekisteri on joustavampi menettely kuin esimerkiksi puitejärjestely, sillä se ei ole ”lukkoon lyöty”, vaan se mahdollistaa menettelyn sisällä laajemmin joustavuutta dynaamisen hankintajärjestelmän tavoin.

Yhteenveto

- Dynaamisesta toimittajarekisteristä ei ole nimenomaisia menettelysääntöjä hankintalaissa, vaan se perustuu kansallisten hankintojen ja liitteen E mukaisten hankintojen joustovaraan.
- Dynaamisen toimittajarekisterin avulla voidaan luontevasti jakaa hankintoja tarkoituksenmukaisiin osiin.



Käytännön kokemus - Dynaaminen toimittaja- rekisteri

Case Oulu

Hankinta

Oulun kaupungin lastensuojelun avo- ja sijaishuollon palveluiden hankinta vuonna 2018. Hankinnan tavoitteena olivat yhtenäiset lastensuojelupalvelut koko maakunnassa. Hankinnan vuosiarvo: lastensuojelun avopalvelut 6 M €/vuosi ja laitospalvelut 25 M €/vuosi.

Hankintayksikkö

Hankintayhteistyö Pohjois-Pohjanmaan kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Mukana olivat: Haapaveden, Kalajoen, ja Oulun kaupungit; Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Merijärven, Muhoksen ja Tyrnävän kunnat; Oulunkaaren kuntayhtymä (li, Pudasjärvi, Utajärvi, Vaala); Peruspalvelukuntayhtymä Kallio (Ylivieska, Alavieska, Nivala, Sievi); Peruspalvelukuntayhtymä Selänne (Haapajärvi, Reisjärvi, Pyhäjärvi); ja Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä (Raahe, Siikajoki, Pyhäjoki).

Hankinnan valmistelu ja hankintamenettely

Hankinnan suunnittelu toteutettiin laajassa yhteistyössä eri viranomaistahojen (ml. lastensuojelun työntekijät) kanssa. Lisäksi hankinnan valmistelua varten ennen hankintamenettelyn aloittamista järjestettiin markkinakartoitus, joka toteutettiin työpajoilla ja mahdollisuudella kommentoida hankinta-



”Valmistelussa pyrittiin siihen, että tuleva menettely ei sulkisi markkinoita eikä lukitsisi palveluratkaisuja vuosikausiksi vaan antaisi mahdollisuuden kehittää palveluja ja päivittää sopimuksia asiakkaiden tarpeiden mukaisesti.”

asiakirjoja sekä sidosryhmien kanssa järjestetyin tapaamisoin. Näin hankinnan valmisteluun saatiin osallistettua niin palveluntuottajat kuin hyödynnettyä sidosryhmäyhteistyötä.

Hankinnan valmistelun yhteydessä todettiin, etteivät sote-hankinnoissa vakiintuneesti käytetyt hankintamenettelyt toisi hankinnan tavoitteen kannalta riittävän tyydyttävää ratkaisua. Oman haasteensa toi hankintalain 108 §.

Ratkaisuna ongelmaan kehitettiin hankintalain periaatteiden mukainen, uusi ja hankintayksikön itsensä suunnittelema hankintamenettely, ns. dynaaminen toimittajarekisteri. Kyseessä oli kaksivaiheinen ”puitejärjestelyn kaltainen dynaaminen hankintamenettely, johon tarjoajaehdokkaat voivat hakeutua mukaan perustamisvaiheessa sekä vuosittain”. Järjestelyssä hyödynnettiin sekä dynaamisen hankintajärjestelmän että puitejärjestelyn hyviä puolia ja lisäksi noudatettiin muidenkin hankintamenettelyiden ominaispiirteitä.

Dynaamisen toimittajarekisterin rakenne

Dynaaminen toimittajarekisteri on, dynaamisen hankintajärjestelmän tavoin, koko voimassaoloaikansa avoin kaikille soveltuvuusehdot ja palvelun vähimmäisehdot täyttävillä palveluntuottajille. Sopimuskaudella tilaaja julkaisee vuosittain tarkemmat ohjeet ja ajankohdat toimittajarekisteriin hakeutumiseen. Tilaaja lähettää ohjeet tiedotteella jo toimittajarekisterissä oleville palveluntuottajille sekä julkaisee ohjeet toimittajarekisterin yhteydessä siten, että kaikilla on niihin mahdollisuus tutustua. Palveluntuottajalla ei ole oikeutta poistua toimittajarekisteristä sen voimassaoloaikana. Tilaaja tiedottaa vuosittain myös toimittajarekisterin ehtoja koskevista mahdollisista muutoksista. Tarjouspyyntö toimittajarekisteriin hyväksytyille palveluntuottajille lähetetään vuosittain.

Dynaamisen toimittajarekisterin voimassaoloaika oli Oulussa 3 vuotta sen perustamisesta ja voimassaoloaikaa oli tilaajan mahdollista pidentää vielä kahdella optiovuodella.

Toimittajarekisteri oli jaettu ryhmiin: ryhmä A (Lastensuojelun avohuollon palvelut) ja B (Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito) sekä ryhmien alaisiin osiin ja palveluluokkiin. Niissä osissa, joissa oli palveluluokkia, vaatimuksena oli, että palveluntuottajan täytyy kuulua yhteen tai useampaan palveluluokkaan sen mukaan kuin palveluntuottajalla on erityisosaamista osaamisensa ja kokemuksensa perusteella.

Lisäksi optiona ryhmä C (Kehittämispalvelu), joka tilaajalla oli mahdollisuus ottaa erillisellä päätöksellään käyttöön. Kukin tilaaja teki itsenäisesti päätöksen liittyen option käyttöönottoon.

Palveluntuottajaksi valittiin kulloinkin se palveluntuottaja, jonka palvelun oma- tai sosiaalityöntekijä arvioi vastaavan asiakkaan lainsäädännön mukaisesti arvioituun tarpeeseen parhaiten. Tilanteessa, jossa samanveroisia palveluntuottajia oli useita, valinta tehtiin toimittajarekisterin etusijajärjestyksen mukaan. Dynaamisen toimittajarekisterin sisäisistä hankinnoista tehtiin asiaan kuuluvat hankintapäätökset muutoksenhakuohjeineen.

Saavutetut hyödyt

Hankinnassa pystyttiin huomioimaan muuttuva markkinatilanne sekä antamaan toimittajille mahdollisuuden kehittää jatkuvasti palveluita tarpeen mukaan. Toimittajarekisteriin on ollut mahdollista ottaa mukaan uusia palveluntuottajia sen voimassaolon aikana. Tämä on mahdollistanut hankintojen jakautumista eri toimittajille.

6.3 Sopimushallinta

Hankintaprosessilla tavoitellaan toimivaa sopimuskautta ja luotettavaa sopimuskumppania hankintayksikölle. Siksi kilpailutusvaiheessa on hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, miten sopimuskauden aikainen toiminta on tarkoitus järjestää. Hankintatoiminnassa sopimushallinnalla on mahdollista saavuttaa huomattaviakin kustannussäästöjä sekä muutoinkin tehostaa sopimuskauden aikaista toimintaa, ja siksi siihen kannattaakin panostaa. Sopimushallinnan voidaan katsoa pitävän sisällään sopimustoiminnan käytännön organisoimisen asianmukaisin tavoin, yhteisten menettelytapojen luomisen ja organisaation sisäisen vastuiden jakamisen. Sopimushallinnan on yleensä ajateltu kuuluvan osaksi taloudellisen toimijan ja toiminnan riskienhallinnan kokonaisuutta, ja hankintayksiköllä, kuten muillakin taloudellisilla toimijolla, on vapaus harkintansa mukaan järjestää sopimushallinta parhaaksi katsomallaan tavalla.

Kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty sopimushallinta tarkoittaa myös sitä, että jokaisen yksittäisen hankinnan kohdalla mietitään myös sitä, miten kilpailutus on järkevintä järjestää sopimushallinnan näkökulmasta. Tällä on merkitystä erityisesti pohdittaessa hankintakokonaisuuden osiin jakamista.

Joskus hankintayksikön kustannustehokkaan sopimushallinnan näkökulmasta hankintaa ei ole järkevää jakaa osiin. Mitä useampi osa hankintakokonaisuuteen kuuluu, sitä enemmän hankintayksiköllä on myös eri sopimuskumppaneita sekä sopimuksia. Näin ollen hallinnollinen taakka ja -kustannukset voivat jakamisen johdosta muodostua hankintakokonaisuuden kokonaisarvoon nähden suureksi suhteessa hankinnan arvoon. Näin voi olla esimerkiksi,

jos hankintayksikkö arvioi osiin jakamisen tarkoittavan käytännössä sitä, että sopimuksen toteuttamisesta muodostuu teknisesti liian vaikeaa ja/tai liian kallista. Toinen esimerkki voi olla tilanne, jossa hankintayksikkö arvioi, että sopimuksen asianmukainen toteuttaminen voisi vakavasti vaarantua jakamisen ja useiden sopimuskumppaneiden johdosta. Joskus tilanne voi olla myös se, ettei hankintayksiköllä ole tosiasiallisia resursseja valvoa ja hallinnoida lukuisia sopimuskumppaneita. Näissä tilanteissa hankintayksikkö voi perustella hankintalain 75 §:n edellyttämää päätöstään siitä, ettei hankintakokonaisuutta ole jaettu osiin, sopimushallintaan liitetyillä perusteilla.⁶

Yhteenveto

- Hankintatoiminnan suunnitelmallinen ja kustannustehokas järjestäminen pitää sisällään myös tehokkaan sopimushallinnan.
- Sopimushallinta on myös osa hankintayksikön riskienhallintaa, jolla voidaan ennaltaehkäistä mahdollisia sopimusriitoja.
- Kustannustehokas sopimushallinta voi jossakin tapauksissa tarkoittaa sitä, että hankintaa ei ole järkevää jakaa osiin.

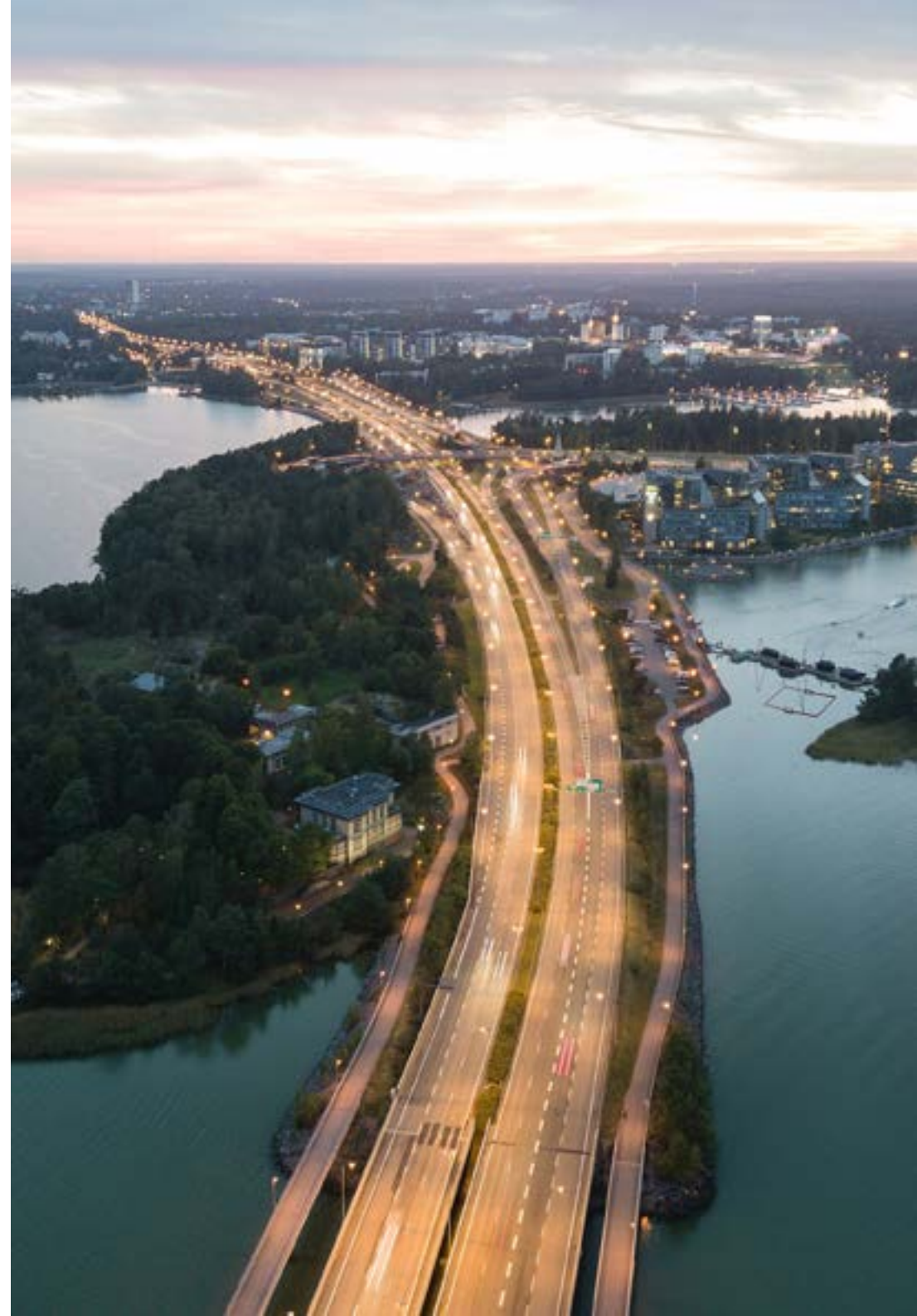
⁶ HE 108/2016 vp, s. 175. Perusteena sille, ettei hankintaa jaeta osiin voisi olla myös se, että jakaminen saattaisi rajoittaa kilpailua tai hankinnan jakamisesta syntyvä eri osien yhteensopimattomuus tai tällainen riski.

6.4 Logistiikka

Hankintaa ja sen mahdollista osiin jakamista suunniteltaessa on syytä huomioida myös kulloiseenkin hankintaan liittyvät logistiset seikat. Erityisesti tavarahankinnoissa tavaroiden kuljetus, varastointi ja muut toimitusketjun hallintaan liittyvät osat saattavat muodostaa isonkin osan hankinnan kokonaisarvosta. Myös palveluhankintojen osalta olennaista on se, missä palvelun tuottaminen tapahtuu: tapahtuuko palvelun toteutus esimerkiksi loppukäyttäjän luona vai tuleeko loppukäyttäjä itse palvelun luokse. Logistiikkaan liittyvät kustannukset siirretään hankintasopimuksella yleensä palveluntuottajan tai tavarantoimittajan vastuulle. Näin ollen logistiset ratkaisut vaikuttavat olennaisesti myös tarjoushintoihin ja hankinnan kokonaiskustannuksiin, joten hinnoiltaan järkevien hankintojen varmistamiseksi onkin olennaista suunnitella hankintatoiminta tarkoituksenmukaiseksi myös logistisesta näkökulmasta.

Toimiva logistiikka tarkoittaa muun ohella sitä, että palvelu tai tavara on oikea-aikaisesti saatavilla ja että toimitusketju ylipäättään toimii moitteetta. Lisäksi merkityksellistä on logistiikkaketjun saumattomuus eli se, ettei muodostu päällekkäisyyksiä tai muutoin epätarkoituksenmukaisia osakokonaisuuksia, jotka eivät hitsaudu saumattomasti toisiinsa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, jos saman hankintakokonaisuuden sisällä useampi eri yritys vastaa logistiikasta hankinnan osiin jakamisen seurauksena. Osiin jakamista suunniteltaessa onkin hyvä huomioida jakamisen toteuttaminen myös tältä osin.

Vaikka hankintakokonaisuus sopisi muutoin jaettavaksi osiin, voivat logistiikan pirstaloituminen tai päällekkäisyydet tehdä osiin



jakamisesta käytännössä kuitenkin epätarkoituksenmukaista. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi, jos yhdellä hankintasopimuksella ja yhden toimittajan kokonaisratkaisulla saadaan kilpailukykyisin ns. pakettihinta. Toimittajan voi olla mahdollisuus hakea kustannustehokkuutta omassa toiminnassaan paremmin, kun tällä on kokonaiskuva ja -vastuu koko logistiikkaketjusta, jolloin tämä pystyy myös hinnoittelemaan tarjouksensa hankintayksikön kannalta edullisemmin kuin jos yksittäinen toimittaja vastaisi ainoastaan yhdestä osasta hankittavan logistiikkakokonaisuuden sisällä. Toinen esimerkki voisi olla tilanteesta, jossa hankintayksikkö haluaa turvata jokapäiväistä toimintaansa ja sen sujuvuutta. Näin voi olla esimerkiksi, jos vaikkapa päiväkotihankintayksikkönä haluaa rauhoittaa päiväkodin piha-alueille suuntautuvaa liikennettä keskittämällä esimerkiksi elintarvikejakelun yhdelle toimittajalle. Vastaavasti jatkuvaa logistiikkaliikennettä on voitu haluta rajoittaa muillakin alueilla, kuten ruuhkaisimmilla kaupunkien keskusta-alueilla, jolloin hankinnan jakamatta jättäminen tuo hyötyjä myös sivullisten kannalta. Toisaalta joskus tämänkaltaisissa tilanteissa yksi vaihtoehto voisi olla hankintakokonaisuuden osiin jakaminen siten, että palvelu- tai tavarahankintaan tarvittavat logistiikkaratkaisut kilpailutetaan joko erillisenä hankintana taikka mahdollistetaan saman kilpailutuksen yhteydessä osatarjousten jättäminen pelkästään logistiikkahankinnan osalta.

Logistiset seikat voivat kulloisestakin tilanteesta riippuen joko puoltaa hankinnan osiin jakamista taikka sitten toimia sen esteenä. Nämä seikat jäävät hankintayksikön harkittavaksi.

Logistiset seikat voivat tilanteesta riippuen joko puoltaa hankinnan osiin jakamista tai toimia sen esteenä. Nämä seikat jäävät hankintayksikön harkittavaksi.

Yhteenveto

- Logistiset seikat on hyvä huomioida hankintaa suunniteltaessa.
- Vaikka hankintakokonaisuus sopisi muutoin jaettavaksi osiin, voivat logistiikan pirstaloituminen tai päällekkäisyydet tehdä osiin jakamisesta käytännössä kuitenkin epätarkoituksenmukaista.

Käytännön kokemus

- Laadullinen jakaminen

Case Jyväskylä

Hankinta

Tuoreet leipä- ja leipomotuotteet. Arvo ilman alv:ta 2 500 000,00 €. Sopimukset voimassa vuodesta 2018 alkaen.

Hankintayksikkö

Jyväskylän kaupungin hankintarengas, eli Jyväskylän kaupunki, Laukaan kunta, Petäjäveden kunta, Jyväskylän koulutuskuntayhtymä, Muuramen kunta ja Uuraisten kunta.

Miten jaettiin

Tarjouskilpailun tavoitteena oli muodostaa hankinnan osiin jakamisen kautta usean toimittajan muodostama tuotteiden jakeluverkosto. Tarjouspyynnössä oli esitetty, että osaan 1 valitaan yksi pääasiallinen toimittaja, joka vastaa ostovolyymeiltaan suurien tuoteryhmien toimittamisesta kaikkiin tilaajan toimituspaikkoihin. Osaan 2 valitaan kaksi (2) täydentävää toimittajaa. Erillisessä liitteessä mainitut tilaajan toimituspaikat ovat sitoutuneet sopimuskaudella tekemään tilauksia täydentäviltä toimittajilta keskimäärin vähintään yhden (1) kerran viikossa. Muina päivinä tilaukset ja toimitukset hoitaa pääasiallinen toimittaja. Kaikilla hankintarengaan toimituspaikoilla on kuitenkin mahdollisuus halutessaan tehdä lisätilauksia täydentävältä toimittajalta myös muina päivinä, ottaen huomioon

täydentävän toimittajan tarjouksessaan mahdollisesti tekemät rajaukset toimituspaikoille.

Pääasiallisen toimittajan kanssa solmittiin toistaiseksi voimassa oleva hankintasopimus.

Täydentävien toimittajien yhteenlaskettu osuus hankinnan ennakoidusta arvosta on arvioitu olevan noin 30 %. Tarjouksen jättämällä osaan 2 tarjoaja sitoutuu toimittamaan tuotteita vain liitteen 4B toimituspaikkoihin. Tilauksia voivat halutessaan tehdä myös muut, liitteessä 4A mainitut Tilaaajan toimituspaikat samoilla sopimusehdoilla. 4A liitteen mukaiset tilaukset ovat kuitenkin joustavia, sillä esim. logistiikkahaasteista johtuen liitteen 4B ulkopuolisiin tilauksiin on oikeus kieltäytyä ilman sanktioita.

Hyödyt

Käytäntö sopimuskaudella on toiminut pääosin hyvin. Usean toimittajan malli on luonut monipuolisuutta tuotevalikoimaan.

6.5 Yhteishankinnat

Hankintalain mukaan hankintayksiköllä on mahdollista hyödyntää hankinnoissaan yhteishankintoja. Yhteishankinnat kokoavat yhteen useamman hankintayksikön hankintoja, jolloin hankintakokonaisuuksista saattaa muodostua suuria. Siksi yhteishankinnoissa on hyvä pohtia sitä, voidaanko hankinta jakaa pienemmiksi kokonaisuuksiksi tarjousten määrän lisäämiseksi sekä pienten ja keski suurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi.

Puitejärjestelyt ja dynaamiset hankintajärjestelmät ovat yhteishankintayksiköiden yhteishankintojen yleisempiä hankintamenetelmiä. Dynaaminen hankintajärjestelmä on usein kilpailun aikaansaamisen ja hankintojen jakamisen kannalta hyvä ratkaisu, sillä soveltuvuusvaatimukset täyttäviä uusia toimittajia otetaan jatkuvasti mukaan ja kaikki toimittajat voivat osallistua järjestelmän sisäisten hankintojen kilpailutuksiin. Hankintojen jakaminen tapahtuu dynaamisissa hankintajärjestelmissä siten usein luonnostaan.

Puitejärjestelyjä suunniteltaessa on hyvä miettiä hankinnan laajuus sellaiseksi, että kilpailutukseen voivat osallistua myös muut kuin suuret yritykset. Puitejärjestelyyn voi myös ottaa useamman toimittajan, jolloin hankinnat myös jakautuvat useammalle yritykselle. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että yhden puitejärjestelyn sijaan perustetaan eri asiakasryhmille, tuotteille taikka maantieteellisille alueille erilliset puitejärjestelyt. Puitejärjestely voidaan myös jakaa esimerkiksi hankinnan kohteen näkökulmasta erillisiin osiin esimerkiksi tuote-/palveluryhmäkohtaisesti, alueellisesti tai muodostaen puitejärjestelyä käyttävistä hankintayksiköistä ryhmiä, mihin valitaan erikseen toimittajat.

Hankintalain mukaan hankintayksikkö voi rajoittaa osien määrää, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi. Puitejärjestelyä suunniteltaessa on myös hyvä huomioida puitejärjestelyn toimintamallin (esim. minikisa, ranking) vaikutus hankintojen jakautumiseen useammalle yritykselle.

Yhteenveto

- Yhteishankinnoissa hankintakokonaisuuksista muodostuu usein suuria, koska niissä on koottu useamman hankintayksikön hankintoja yhteen. Siksi niissä on hyvä pohtia osiin jakamisen mahdollisuutta.

Käytännön kokemus

- Esimerkkejä jaetuista yhteishankintasopimuksista

- Autojen puitejärjestely jaettiin 19 erilliseen autoluokkaan, joihin jokaiseen otettiin useampi toimittaja. Puitejärjestelyn sisäiset hankinnat tehdään minikilpailutuksella.

- Reittilentojen puitejärjestely jaettiin 109 reittiin, joista suurimmalle osalle valittiin yksi toimittaja. Suurivolyymisille reiteille valittiin kaksi tai kolme toimittajaa, toimintamallina ranking.

- Yhden puitejärjestelyn sijaan kaasujen puitejärjestely jaettiin kolmeksi itsenäiseksi puitejärjestelyksi eli teollisten säiliötoimitusten, nestemäisen heliumin toimitusten sekä lääkkeellisten, erikois- ja teollisten pullokaasujen puitejärjestelyiksi, joihin jokaiseen otettiin yksi toimittaja.

- Tietotekniikan laitteet on jaettu yhden kokonaisuuden sijaan useampaan yhteishankintajärjestelyyn; kannettavien tietokoneiden, erikoiskäyttötietokoneiden, tulostuslaitteiden, tietoliikenneverkon laitteiden, tallennus- ja varmistuslaitteiden, mobiilipäätelaitteiden ja esitystekniikan puitejärjestelyihin ja dynaamisiin hankintajärjestelmiin.

- Työterveyshuollon dynaaminen hankintajärjestelmä jaettiin kahdeksi erilliseksi hankintajärjestelmäksi, joissa oli hieman erilaiset hankinnan kohteet sekä soveltuvuusvaatimukset. Molemmat järjestelmät ovat kestoja ajan avoimia kaikille soveltuvuusvaatimukset täyttävälle toimittajille. Sisäiset hankinnat kilpailutetaan toimittajien kesken.

- Dynaamisen hankintajärjestelmän ja puitejärjestelyn sisäisiä hankintoja on toteutettu siten, että hankintoja on jaettu kahdelle toimittajalle esimerkiksi siten, että sisäisessä kilpailutuksessa ensimmäiseksi tullut saa 70 prosenttia kilpailutuksen kohteena olevista hankinnoista ja toiseksi tullut 30 prosenttia. Tällaista hankinnan jakamista voidaan käyttää myös toimitusvarmuuden turvaamisessa.

- Esimerkkinä uudemmissa tavoista on mm. toimitilojen käyttäjäpalveluiden dynaaminen hankintajärjestelmä, jossa luokat muodostuvat erilaisista palveluyhdistelmistä: siivous + turvallisuus, siivous + ateriapalvelut, muut palvelut.

6.6 Turvallisuusnäkökulmat

Hankintayksiköillä voi olla myös hankintoja, jotka edellyttävät yleisten turvallisuuteen liittyvien näkökulmien huomioimista. Näihin hankintoihin voidaan soveltaa joko hankintalakia tai puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia (1531/2011). Hankinnoissa turvallisuusedut ilmenevät muun muassa huoltovarmuutta ja tietoturvallisuutta koskevin tarpeina ja vaatimuksina. Tärkeää on, että näissä hankinnoissa voidaan riittävästi huomioida ja turvata keskeiset valtion turvallisuusedut, joiden voidaan katsoa olevan ensisijaisia muihin tavoitteisiin nähden.

Turvallisuus- ja vastuunäkökohtien huomioiminen tarkoittaa usein sitä, että ne asettavat rajoituksia hankintakokonaisuuden jakamiseksi osiin tai estävät sen kokonaan. Turvallisuusviranomaisen on kyettävä varmistumaan esimerkiksi siitä, että valittu toimittaja täyttää hankinta-asiakirjoissa määritellyt luotettavuuteen liitty-

vät erityiset soveltuvuusvaatimukset ja että arkaluonteisten sekä turvaluokiteltujen asiakirjojen jakaminen voidaan hankinnan toteuttamisessa rajata mahdollisimman pienelle hankintayksikön ulkopuoliselle joukolle. Lisäksi turvallisuushankintoja koskeviin hankinta-asiakirjoihin on myös yleensä sisällytetty ehdot siitä, että hankintayksiköllä on ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista oikeus auditoida voittaneen tarjoajan tilat ja tietosuojakäytännöt (hankintasopimuksen syntyminen on siten tältä osin tehty ehdollisena) sekä tarvittaessa suorittaa tarkastuksia myös tarpeen mukaan sopimuskauden aikana. Yleiset turvallisuusnäkökohdat voivat puoltaa hankinnan keskittämistä vain yhdelle toimittajalle. Näin voi olla turvallisuuskriittisissä hankintayksiköissä, kuten esimerkiksi vankiloissa, joiden tekemät hankinnat edellyttävät toimittajien henkilöstöstä turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaisten turvallisuusselvitysten tekoa.

Yhteenveto

- Hankinnoissa turvallisuusedut ilmenevät muun muassa huoltovarmuutta ja tietoturvallisuutta koskevin tarpeina ja vaatimuksina.
- Turvallisuusnäkökohdat voivat asettaa rajoituksia hankinnan jakamiselle osiin.

7. Yhteenveto

Jakamisessa harkittavia näkökohtia:

- Hankinnan kohde ja toteuttamistavat ovat hankintayksikön päätettävissä ja vastuulla.
- Hankinnat tulee toteuttaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnan osiin jakaminen on yksi niistä keinoista, joilla hankinta voidaan järjestää tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.
- Hankinnan osiin jakaminen tai jakamattomuus edellyttää monen seikan pohtimista.
- Hankintojen jakaminen osiin voi vaikuttaa tarjoajien tarjoushalukkuuteen.
- Niin sanotun luontevan hankintakokonaisuuden määrittely auttaa arvioimaan sitä, onko kyse samaan hankintakokonaisuuteen kuuluvista osista vai kokonaan erillisistä hankinnoista.
- Hankinnan pilkkominen eriin siten, että välttyttäisiin hankintalain mukaiselta kilpailuttamiselta, on kiellettyä. Hankinnan jakaminen osiin on lähtökohtaisesti aina sallittua.

Hankinnan jakaminen osiin on lähtökohtaisesti aina sallittua.

Hankinta- menettelyissä huomioitavaa:

- EU-hankinnoissa hankintayksikön tulee aina pohtia hankintakokonaisuuden osiin jakamista (hankintalain 75 §).
- Osiin jakaminen voidaan tehdä järjestämällä eri osista erilliset kilpailutukset tai siten, että samassa tarjouskilpailussa mahdollistetaan yhden tai useamman osatarjouksen jättäminen.
- Jos hankinta jaetaan osiin, hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa, voiko tarjouksen antaa yhdestä, useammasta vai kaikista osista.
- Osat on tärkeä määritellä hankinta-asiakirjoissa riittävän selkeästi.
- Hankintayksikkö voi rajoittaa niiden osien määrää, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi.
- Jos hankintayksikkö ei jaa hankintaa osiin EU-hankinnoissa, tulee sen esittää perustelut jakamatta jättämisen syistä. Perusteluista ei ole muutoksenhakuoikeutta.
- Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta perustella hankinnan jakamatta jättämistä muissa kuin EU-hankinnoissa.
- Hankintojen jakamista koskevia hankintalain 75 §:n mukaisia periaatteita voidaan soveltaa hankintayksikön niin valitessa myös muissa kuin EU-hankinnoissa.
- Hankinnan osiin jakaminen ei vaikuta hankintamenettelyn tai menettelytekniikan valintaan. Olennaista on, että jokaisen osan kilpailutuksessa käytetään hankinnan kokonaisarvon määrittelemää hankintamenettelyä.
- Yhteishankinnoissa hankintakokonaisuuksista muodostuu usein suuria, koska niissä on koottu useamman hankintayksikön hankintoja yhteen. Siksi niissä on hyvä pohtia osiin jakamisen mahdollisuutta.

Jakamista vauhdittavat:

- Hankintojen osiin jakaminen on lähtökohtaisesti aina sallittua, kunhan se tapahtuu kilpailutuksessa hankintalain säännösten mukaisesti.
- Koska pienhankinnat jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle, on myös pienhankinnan jakaminen mahdollista tehdä varsin joustavin keinoin. Kuitenkin varottava, ettei pienhankinnan jakamisesta muodostu kiellettyä pilkkomista.
- Liitteen E-mukaisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten pienhankintavolyymitkin voivat olla suuria ja siksi jakamista kannattaa harkita myös näissä pienhankinnoissa.
- Markkinavuoropuhelu on koettu hyödylliseksi harkittaessa hankinnan osiin jakamisen keinoja ja ylipäättään sitä, sopiiko kyseinen hankintakokonaisuus osiin jaettavaksi.
- Jakamisen avulla voidaan hankintaan saada monipuolisempi tarjoajajoukko eri kokoisia tarjoajia.
- Dynaamisen hankintajärjestelmän avulla voidaan luontevasti jakaa hankintoja tarkoituksenmukaisesti osiin.
- Usean toimittajan puitejärjestely mahdollistaa hankintakokonaisuuden osiin jakamisen järjestelyn sisällä.
- Dynaamisen toimittajarekisterin avulla voidaan luontevasti jakaa hankintoja tarkoituksenmukaisesti osiin.

Jakamista rajoittavat:

- Hankintayksikön harkintavaltaa rajoittaa hankintalain reunaehdot mm. pilkkomiskiellosta ja osiin jakamisesta.
- Syitä jakamatta jättämiselle voivat olla esimerkiksi pienivolyymien (bulkkitarvaran) hankinta, liian pieniksi ja epätarkoituksenmukaisiksi muodostuvat osat, hallinnollinen taakka ja lisäkustannukset, vastuiden pirstaloituminen, yhteensopivuusongelmat.
- Kustannustehokas sopimushallinta voi jossakin tapauksissa tarkoittaa sitä, että hankintaa ei ole järkevää jakaa osiin.
- Vaikka hankintakokonaisuus sopisi muutoin jaettavaksi osiin, voivat logistiikan pirstaloituminen tai päällekkäisyydet tehdä osiin jakamisesta käytännössä kuitenkin epätarkoituksenmukaista.
- Turvallisuusnäkökohdat voivat asettaa rajoituksia hankinnan jakamiselle osiin.

Osana kansallisen
hankintastrategian
toteutusta



JH JULKISTEN
HANKINTOJEN
NEUVONTAYKSIKKÖ
NY