Pasi Kanerva

Hankintamenettely ilman hankintayksikköä

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (ylempi AMK)

Julkisten hankintojen tutkinto-ohjelma

Opinnäytetyö

Marraskuu 2023

Tiivistelmä

Tekijä:	Pasi Kanerva
Otsikko:	Hankintamenettely ilman hankintayksikköä
Sivumäärä:	67 sivua + 1 liite
Aika:	Marraskuu 2023
Tutkinto:	Insinööri (ylempi AMK)
Tutkinto-ohjelma:	Julkisten hankintojen tutkinto-ohjelma
Ohjaaja:	Lehtori Kaija Haapasalo

Tämän opinnäytetyön aihe syntyi Helsingin kaupungin tytäryhtiö Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen tarpeesta kehittää tytäryhtiöittensä kiinteistönpitopalvelu-hankintaa. Yksittäisiä rakennuksia omistaville yhtiöille tarvittiin hallinnollisesti tehokas kiinteistönpidon tilaajatehtävien johtamis- ja hankintamalli. Tavoitteena oli laatia ja julkaista yhteishankintailmoitus, jossa hyödynnetään vahvemman tilaajan asemaa hankkimalla useamman myöhemmin rakennettavan kiinteistön ylläpitopalvelut kerralla.

Tutkimuksen tärkeimmät tiedot hankinnan edellytyksistä ja vaatimuksista hankittiin haastattelemalla organisaation kiinteistönpidon ja laillisuuspalveluiden asiantuntijoita. Etukäteen teemoitetut haastattelut tehtiin valittujen henkilöiden kanssa. Lisäksi tehtiin eri oikeusasteissa tehtyjen hankintoja käsittelevien päätösten dokumenttianalyysi. Dokumenttianalyysissä tutkittiin löydetyt asiaan liittyvät markkinaoikeuden ja muiden oikeusasteiden päätökset perusteluineen.

Kiinteistönpidon asiantuntijoiden haastatteluissa tunnistettiin tarve paremmin johdettavien kiinteistöpalveluiden hankinnasta. Haastateltavat kokivat nykyisin käytössä olevat hankintamallit riittämättömiksi yksittäisen rakennuksen ylläpitopalveluiden hankinnassa. Hankintojen laatu tuli saada tasaisemmaksi eri kiinteistöjen vertailun mahdollistamiseksi. Kirjallisuudesta ei löytynyt yksiselitteistä estettä hankkia yhteishankintailmoituksella palveluita tilanteessa, jossa kaikkia hankintayksiköitä ei vielä ole olemassa, kunhan hankintayksiköt yksilöitäisiin riittävän tarkasti. Oikeustapausten dokumenttianalyysissä selvisi, ettei oikeustapauksia täsmälleen tavoitteiden mukaisesta tapauksesta löytynyt.

Vaikka vielä perustamattomien hankintayksiköiden yhteishankinta voisi olla mahdollinen, dokumenttianalyysi osoitti menettelyyn liittyvät suuret epävarmuudet ja riskit. Kohdeorganisaatio piti tutkimuksen tulosten perusteella menettelyn riskejä liian suurena suhteessa siitä mahdollisesti saavutettuihin hyötyihin, joten se päätti jättää julkaisematta suunnitellun yhteishankinnan hankintailmoituksen tässä vaiheessa. Tutkimuksella ei siten päästy kaikkiin sen tavoitteisiin.

Avainsanat: julkinen yhteishankinta, yhteishankintayksikkö, kiinteistöjen kunnossapitopalveluiden hankinta

Abstract

Author:	Pasi Kanerva
Title:	Procurement procedure without a procurement unit
Number of Pages:	67 pages + 1 appendices
Date:	November 2023
Degree:	Master of Engineering
Degree Programme:	Master's Degree Program in Public Procurement
Instructor:	Kaija Haapasalo, Senior Lecturer

The subject of this thesis was born out of necessity to develop the procurement of property management services for subsidiaries of Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat. An administratively efficient management and procurement model for contracting property management services was needed. The goal was to publish a joint procurement notice that would benefit from economies of scale by acquiring maintenance services of several future properties at once.

The vital information for the research was obtained by thematic interviews with previously selected experts in property management and legal services from within the organization. A document analysis of mainly Market Court cases related to procurement issues was also carried out. The focus was put on examining the verdicts and the reasoning behind them.

In the interviews with property management experts, a need for better managed real estate service procurement was identified. The experts felt that the currently used models were insufficient for the procurement of maintenance services for a single building. Uneven quality in procurement of services made comparisons between properties difficult. The literature study provided no unequivocal obstacles for buying services through a joint procurement model for not-yet-established units, given that they are identified with sufficient precision. The document analyses found none of the court cases to match the goals for this thesis exactly.

Although a joint procurement model for unestablished units could be possible, the document analysis pointed out great uncertainties and risks associated with the procedure. Based on the results of the study, the target organization found the risks of the procedure to be too great in relation to the benefits and decided to withdraw from publishing a procurement notice at this stage. The research, therefore, did not reach all its goals.

Keywords: public procurement, joint procurement unit, procurement of facility services

Sisällysluettelo

1 Johdanto julkisiin hankintoihin 1

2 Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen nykytila-analyysi 2

2.1 Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat 2
2.2 Tytäryhtiöiden tarkoitus 3
2.3 Helsingin kaupungin kehitystarpeet 6

3 Tutkimusasetelma 11

3.1 Tutkimuksen alkuasetelma 11
3.2 Tutkimusongelma ja sen juurisyyt 11
3.3 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaus 15
3.4 Tutkimuskysymykset 17

4 Taustaa hankintamenettelyn valinnalle 18

4.1 Hankintojen keskittäminen 18
4.2 Erilaiset hankintamenettelyt 19
4.3 Uuden hankintamallin rajoitukset 23

5 Tutkimusmenetelmät ja aineiston keruu 26

5.1 Lähestymistapa ja aikataulu 26
5.2 Haastattelu tutkimusmenetelmänä 26
5.3 Dokumenttianalyysi 29
5.4 Tulosten arviointi ja mittarit 30

6 Analyysi yhteishankintavaihtoehdoista 31

6.1 Yhteishankintayksikön edellytysten arviointi 31
6.2 Yhteishankintayksikön perustaminen 31
6.3 Olevan hankintayksikön käyttö yhteishankintayksikkönä 34
6.4 Hankintarengas 35

7 Analyysi mahdollisista hankintamenettelyistä 37

7.1 Puitejärjestelyn soveltuvuus 37
7.1.1 Oikeuskäytäntöä puitejärjestelystä 40
7.1.2 Puitejärjestelyn osapuolista 43

7.2 Dynaaminen hankintajärjestelmä DPS 51
7.2.1 DPS:n käyttämisen mahdollisuudet 51
7.2.2 Hankinnat DPS:n kautta 52
7.2.3 DPS:n hyödyt ja muu arviointi 53
7.3 Avoin menettely 54
7.3.1 Hankintailmoituksen julkaiseminen 54
7.3.2 Tarjouksen tekeminen ja tarjouksen käsittely 56
7.3.3 Oikeuskäytäntöä avoimesta menettelystä 59
7.3.4 Avoimen menettelyn hyödyt ja mahdolliset haitat 60
8 Johtopäätökset 61
Lähteet 64
Liitteet
Liite 1. Haastatteluiden teemoitus

1 Johdanto julkisiin hankintoihin

Julkisten hankintayksiköiden tulee noudattaa lakia julkista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, jota yleisesti ja jäljempänä tässä opinnäytetyössä kutsutaan hankintalaiksi. Kyseisen lain mukaan hankintatoimi tulee järjestää siten, että hankinnat voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti. Hankinnoissa on otettava huomioon sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat sekä hyödynnettävä olemassa olevia kilpailuolosuhteita. (hankintalaki 2016, 2 §.) Hankintayksikön on siten varmistettava sen tarvitsemien tuotteiden ja palveluiden taloudellinen ja tarkoituksenmukainen hankinta.

Perinteisesti hyvän hankinnan lähtökohtana on ollut ostaa oikealla hetkellä oikea määrä tarvittavaa oikean laatuista palvelua tai tavaraa (Sakki 2014, 138). Reaktiivinen osto sopeutuu kuitenkin huonosti esimerkiksi laatuongelmiin, tarpeen muutoksiin tai muuhun markkinoilla tapahtuvaan muutokseen. Hankintayksiköiden tulisi pyrkiä aktiivisesti hyödyntämään toimittajamarkkinoiden muutosten tarjoamia mahdollisuuksia. Ennakoiva hankinta pyrkii vaikuttamaan ja reagoi muutoksiin jo ennakolta ja ohjaa muutoksia haluttuun suuntaan. Ennakoivan hankinnan toteutuminen edellyttää suunnitelmallista hankintojen johtamista. Hankintoja tulee johtaa ja valvoa yhdessä palveluja käyttävän tahon kanssa. (Ilo-ranta & Pajunen-Muhonen 2015, 95.)

Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020 nostaa esiin hankintojen strategisen johtamisen ja hankintaosaamisen kehittämisen merkityksen. Hankintojen vaikuttavuus paranee, kun toimintaa kehitetään ja johdetaan määrätietoisesti. Kansallisen strategian mukaan strategisesti merkittävimmät hankintakokonaisuudet tulisi tunnistaa ja hankintoja tulee johtaa koko niiden elinkaaren ajan. Hankintaosaamista kartoitetaan ja hankintoihin liittyvää koulutusta lisätään. Hankintojen vaikuttavuutta tulisi siten arvioida suhteessa organisaation asettamiin tavoitteisiin. (Valtioneuvosto 2020, 4–7.)

Opinnäytetyön tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää Kiinteistö Oy Helsingin Toimitiloille, mikä toimintamalli mahdollistaisi aiempaa laadukkaampien ja helpommin ohjattavien kiinteistönhoitopalveluiden hankinnan yhteishankinnassa ja mitkä ovat tämän toimintamallin käyttöönottomahdollisuudet. Tutkimustyö tehtiin niin sanotun Koulutalomallin käyttöönoton yhteydessä, jolloin uuden hankintamallin käyttöönotto olisi konkretisoitunut samalla kun Helsingin kaupungin omistamisen hallintaan liittyvä uusi hallintamalli ja yhtiörakenne otetaan käyttöön. Tutkimustyön aikana kävi selväksi, että toivottuun menettelyyn liittyvät epävarmuudet ja riskit tulisivat olemaan kohdeorganisaatiolle liian suuria suhteessa toivotusta uudesta hankintamenettelystä mahdollisesti saataviin hyötyihin. Tutkimusprojektin aikana kohdeorganisaation kanssa neuvotellen luovuttiin tavoitteesta julkaista hankintailmoitus toivotusta hankintamenettelystä.

2 Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen nykytila-analyysi

2.1 Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat (myöhemmin Toimitilat) on Helsingin kaupungin kokonaan omistama tytäryhtiö, joka kuuluu Helsingin kaupungin kaupunkikonserniin. Yhtiön yhtiöjärjestys määrää, että yhtiön tietyt osakkeet oikeuttavat hallitsemaan tiettyä huoneistoa tai muuta osaa yhtiön omistamassa rakennuksessa tai kiinteistössä. Yhtiö on siten niin sanottu keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö (Antikainen 2022).

Keskinäisessä kiinteistöosakeyhtiössä osakkeenomistaja hallitsee yhtiön yhtiöjärjestyksessä lueteltuja tiloja ja vastaa yhtiön kustannuksista vastikkeenmaksuvelvollisuudella. Yhtiöön sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006). Yhtiön toimintaa ohjaa muiden kaupungin tytäryhtiöiden tapaan Helsingin kaupungin kaupunginhallituksen konsernijaoksen alla toimiva konserniohjaus. Yhtiön ainoana omistajana Helsingin kaupunki nimeää yhtiön hallituksen kokonaan. Yhtiön ei ole tarkoitus tuottaa voittoa. (Helsingin kaupunki 2023b.)

Julkisista hankinnoista määräävän hankintalain 5 pykälän 1 momentin ensimmäinen kohta määrää, että hankintayksiköitä ovat ainakin valtio, kunnat, kuntayhtymien viranomaiset. Lisäksi hankintayksiköitä ovat sellaiset hankinnan tekijät, jotka saavat hankintaan tukea yli puolet sen arvosta pykälän kohdassa 1-4 tarkoittamalta hankintayksiköltä. Kyseisen pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan muiden ohella hankintayksiköitä ovat julkisoikeudelliset laitokset. Hankintalain 5 pykälän 2 momentti viittaa 5 pykälän 1 momentin 4 kohdan julkisoikeudelliseen laitokseen ja täsmentää julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä.

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan sellaista oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, ja joihin pätee vähintään yksi seuraavista hankintalain 5 pykälän 2 momentissa luetelluista kriteereistä. Sitä joko rahoittaa pääasiallisesti 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö, sen johto on 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön valvonnan alainen, taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet. (Hankintalaki 2016.)

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat on hankintalain mukaan hankintayksikkö ja sen on noudatettava hankintalakia. Myös jäljempänä esiteltävät yksityiset opetuksen järjestäjät, jotka saavat toimintansa rahoittamiseen valtionosuuksia, ovat julkisia hankintayksiköitä.

2.2 Tytäryhtiöiden tarkoitus

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen toimitusjohtajan Raino Antikaisen mukaan Helsingin kaupunki on perustanut ja edelleen perustaa tytäryhtiöiksi kiinteistöyhtiöitä omistamaan ja hallinnoimaan Helsingin kaupungin omassa palvelutuotannossaan tarvitsemia kiinteistöjä. Tytäryhtiöitä perustetaan silloin, kun kaupungin tarpeet sitä edellyttävä, eikä kaupunki ole päättänyt investoida rakennuksia sen omaan taseeseen. Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat on muodostunut vuonna 2005, kun kymmenen kaupungin aiemmin perustamaa kiinteistöyhtiötä, jotka

hallinnoivat yhtä yksittäistä kiinteistöä, sulautettiin yhdeksi keskinäiseksi kiinteistöosakeyhtiöksi. (Helsingin kaupunki 2005.)

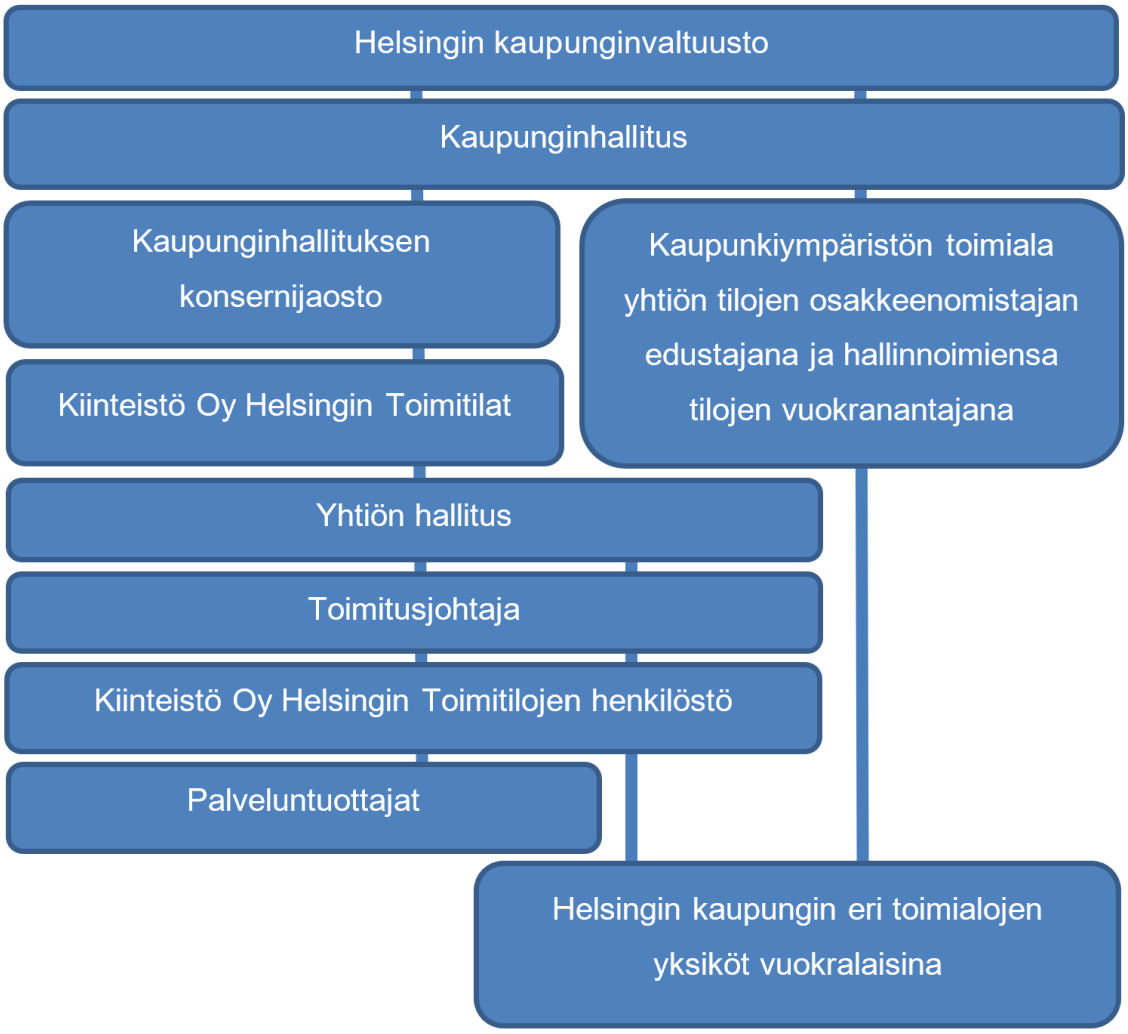
Helsingin kaupungin omistaman toimitilakannan yhtiöt olivat aiemmin kooltaan varsin pieniä ja yhteen käyttötarkoitukseen erikoistuneita. Jokaisella yhtiöllä oli oma hallitus ja oma, yleensä sivutoiminen toimitusjohtaja. Jokainen yhtiö hoiti itse peruskorjauksen ja uudisrakentamisen itsenäisesti taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaan. Sulautumisien avulla muodostettu Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat -yhtiö on kooltaan riittävän suuri omistamaan, rakennuttamaan ja hoitamaan eri käyttötarkoituksiin tarkoitettuja tiloja. (Helsingin kaupunki 2005.)

Helsingin kaupunki on Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen ainoa osakkeenomistaja. Se päättää yhtiössä yksin laissa ja yhtiöjärjestyksessä sen päätettäväksi määrätyistä asioista, joko yhtiökokouksessa tai osakkeenomistajien yksimielisillä päätöksillä. (Ks. osakeyhtiölaki 624/2006, 4 luku 1 §.) Yhtiöjärjestyksensä mukaan yhtiön yhtiökokous valitsee yhtiölle hallituksen ja sille puheenjohtajan. Hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. (Osakeyhtiölaki 2006, 6 luku 1 §.)

Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiöllä on toimitusjohtaja, jonka hallitus valitsee ja jonka tulee hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa. Toimitusjohtajan nimittämisessä ja palkkauksessa noudatetaan Helsingin kaupungin konserniohjeiden mukaisia menettelyjä. (Helsingin kaupunki 2023a.)

Kaupunginhallituksen konsernijaosto huolehtii kaupunkikonsernin konserniohjauksen ja -valvonnan täytäntöönpanosta sekä niiden toimivuudesta. Lisäksi konsernijaosto ohjaa, seuraa ja valvoo kaupungin tytäryhteisöjen ja -säätiöiden toimintaa sekä niille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Kaupungin hallintosääntö ohjaa konsernijaostoa ja määrittelee sen toimivallan. (Helsingin kaupunki 2023a.)

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat ylläpitää Helsingin kaupungin palvelutuotannossa käytettäviä tiloja. Toimitilat -yhtiö hoitaa kaupunkikonsernin toimitilaomaisuuden hallinnointia ja vahvistaa kaupunkikonsernin kiinteistöjen ylläpidon osaamista. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, mutta kokonaistuottojen ja -kulujen sekä investointien on oltava tasapainossa. Yhtiön omistus on tarkoitus jatkossakin säilyttää nykyisellään Helsingin kaupungin täydessä omistuksessa. (Helsingin kaupunki 2023b.)



Kuvio 1. Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat - yhtiön asema Helsingin kaupunkikonsernissa (Antikainen 2022).

Yhtiön asemaa Helsingin kaupunkikonsernissa on havainnollistettu kuviossa 1. Helsingin kaupunki omistaa yhtiön ja käyttää yhtiössä omistajan valtaa valiten

muun muassa hallituksen. Yhtiö tuottaa palveluita Helsingin kaupungin eri yksiköiden tarpeisiin omistajan määrittelemän strategian mukaisesti ja vastaa niistä itsenäisesti.

Yhtiön toiminnan tavoitteena ovat omistajalleen kilpailukykyiset vastikkeet, joiden tasossa otetaan huomioon muun muassa peruskorjaus ynnä muut kustannukset, tyytyväiset rakennusten käyttäjät, rakennusten arvon säilyttäminen sekä ympäristöasiat. Yhtiön organisaatiota ja sen osaamista hyödynnetään Helsingin kaupunkikonsernin toimitilaomaisuuden hallinnoimisessa. Yhtiö ylläpitää ja kehittää sopimuskoulujärjestelmään liittyvien Koulutaloyhtiöiden toimintaa ja hallintoa. Yhtiö strategiana on luopua kaupungin ydintoimintoja palvelemattomista tiloista ja asunnoista, silloin kun se on taloudellisesti perusteltua. Yhtiö edistää Helsingin kaupungin toimitilastrategian toteutumista. (Helsingin kaupunki 2023b.)

2.3 Helsingin kaupungin kehitystarpeet

Helsingin kaupunki päätti 14.12.2020 toteuttaa Englantilaisen koulun uudet tilat niin sanotulla Koulutalomallilla siten, että koulu rakennetaan Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat alle perustettavan Koulutaloyhtiön omistukseen. Hankkeessa pilotoidaan kaupungin sopimuskouluille kehittämää uuden Koulutalo toteutus- ja hallintamallia.

Uudessa mallissa Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat vuokraisi arvonlisäverollisena Koulutaloyhtiöltä sen omistamat tilat täysvastuullisesti pääomavuokrauksen periaattein. Tämän jälkeen Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat vuokraisi tilat edelleen arvonlisäverollisena kaupungille ylläpidettynä. Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat huolehtii vuokrattavien koulutilojen teknisestä isännöinnistä ja ylläpidon järjestämisestä. Kaupunki puolestaan luovuttaa vuokralle ottamansa koulurakennuksen käyttöoikeuden vastikkeetta Koulutaloyhtiössä vähemmistöosakkaana olevalle yksityiselle opetuksen järjestäjälle siksi aikaa, kuin se niitä tarvitsee opetuksen järjestämiseksi. (Helsingin kaupunki 2022.)

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat -yhtiön tarkoitus oli kilpailuttaa yhteishankinta, johon saadaan liitettyä sen tytäryhtiöksi myöhemmin perustettavat osakeyhtiöt ja niiden julkisina hankintayksikköinä toimivat muut opetuspalveluita tarjoavat osakkaat. Tarkoituksena oli muodostaa hankintakokonaisuus, jota Toimitilat hallinnoi ja jossa se toimii kaikkien tilaajien edustajana. Kokonaisuuteen liittyisivät Toimitilojen tytäryhtiöt ja niiden muut osakkaat tilaajiksi. Kokonaisuudessa mukana olevat hankkisivat kilpailutetuilta palveluntuottajilta tässä menettelyssä kilpailutettavia palveluita. Menettelyn tarkoituksena oli varmistaa Helsingin kaupungin tavoite järjestää niin sanottujen Koulutalorakennusten ylläpito sekä kunnossapito siten, että se vastaa Helsingin kaupungin toimitilastrategian asettamiin laadullisiin tavoitteisiin. Lisäksi menettely mahdollistaa ylläpidon hankintojen kustannusten vertailukelpoisuuden Helsingin kaupungin omien koulurakennusten ylläpidon kanssa. (Antikainen 2022.)

Tavoitteena oli toteuttaa tällaiset investoinnit jatkossa siten, että siihen liittyvät arvonlisäverot voidaan kaupungin omien koulurakennushankkeiden tapaan saada valtiolta palautuksena takaisin. Tällöin arvonlisäveron osuus ei jäisi rakennuksen investoinnin lopulliseksi kustannukseksi (Helsingin kaupunki 2022). Järjestelyn mahdollistama arvonlisäveron palautus olisi useita miljoonia kustakin rakennushankkeesta. Intressi järjestelylle on merkittävä. (Antikainen 2023.)

Tutkimuksella haettiin ratkaisua sille, miten voitaisiin tukea Helsingin kaupungin tavoitetta saada hankittua yksityisten opetuksen järjestäjille tarjottavien tilojen ylläpito keskitetysti siten, että kaupunki voi varmistua ylläpidon toteutumisesta ja laadusta tasavertaisesti muiden kaupungin kiinteistöjen kanssa. Ajatuksena oli, että keskittämällä hankintoja ja käyttämällä muita hankintojen mahdollisuuksia laadunvalvonnassa, kyettäisiin joustavammin ja paremmalla laadulla hankkimaan ja valvomaan kiinteistönpidon palveluhankintoja. Opinnäytetyöhön liittyvän tutkimustyön tavoitteena oli selvittää, olisiko tällainen toimintamalli mahdollinen toteuttaa.

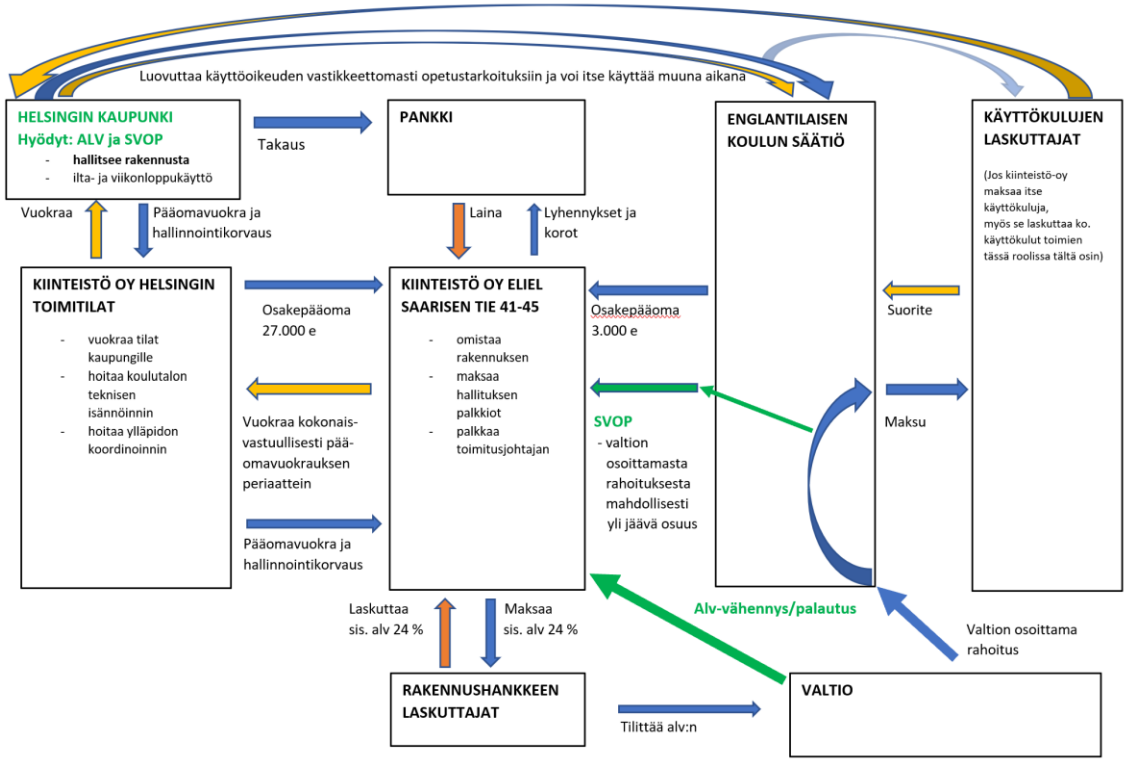
Tutkimuksen alkutilanteessa kysymys oli siitä, olisiko koulurakennus edellä kuvatun menettelyn kautta arvonlisäverolain (1501/1993) 130 pykälän mukaisessa kuntapalautukseen oikeuttavassa käytössä Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisussa 31/2019 kuvatulla tavalla.

Tämän opinnäytetyön tutkimuksen lähtökohtana oli, että Helsingin kaupungin suunnittelemassa toimintamallissa Helsingin kaupunki perustaisi täysin omistamansa holdingyhtiön, jonka tehtävänä on omistaa ja hallinnoida koulutaloyhtiöitä. Näitä koulutaloyhtiöitä voitaisiin perustaa useita, yksi kutakin eri sopimuskoulun koulurakennusta varten ja yhtiöiden tarkoituksena olisi rakentaa ja hallinnoida opetustoiminnassa käytettäviä rakennuksia. Enemmistön kunkin Koulutaloyhtiön osakkeista omistaisi Helsingin kaupungin omistama holdingyhtiö. Lähtökohtaisesti kyseisen Koulutaloyhtiön omistamassa ja kaupungille vuokraamassa rakennuksessa opetustoiminnan harjoittaja olisi koulutaloyhtiössä vähemmistöosakas. Kukin Koulutaloyhtiö ja holdingyhtiö hakeutuisivat kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta arvonlisäverovelvollisiksi. (Helsingin kaupunki 2020a.)

Tämä hallintamalli toteutettiin tutkimushankkeen aikana ja Helsingin kaupunki päätti 22.6.2022 vuokrata arvonlisäverollisena perustettavan Koulutaloyhtiön omistamat tilat pääomavuokrauksen periaattein holdingyhtiöltä, joka on ensin vuokrannut tilat edellä mainitulta Koulutaloyhtiöltä vastaavin periaattein kuin Helsingin kaupunki. Helsingin kaupunki luovuttaisi yksityiselle opetuksen järjestäjälle oikeuden käyttää vuokraamansa rakennusta opetuskäytössä vastikkeetta. Opetuksen järjestäjän oikeus käyttää koulurakennusta vastikkeettomasti olisi rajattu opetustoimintaan ja siihen välittömästi liittyvään toimintaan. Helsingin kaupungille jäisi oikeus käyttää vuokrattuja tiloja muina aikoina. Koulurakennuksen hallintaoikeus jäisi Helsingin kaupungille. (Helsingin kaupunki 2022.)

Perusopetusta ja varhaiskasvatusta järjestävien yksityisten tahojen tulot muodostuvat pääosin valtion maksamista valtionosuuksista ja korvauksista. Valtiokonttori maksaa peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään sisältyvät kuntien

korvaukset suoraan yksityisille opetuksen järjestäjille ja tämä osuus vähennetään kunnalle maksettavasta valtionosuudesta. Yksittäisen opetuksen järjestäjän saamassa valtionosuudessa otetaan huomioon varsinaisen opetuksen järjestämiseksi syntyvät välittömät kustannukset sekä osa kiinteistöjen ylläpitokustannuksista ja osa pienemmistä korjaushankkeista aiheutuneista kuluista. (Valtiovarainministeriö.)



Kuvio 2. Helsingin kaupungin Koulutalomallin omistus- ja hallintakaavio (Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat 2021).

Vuonna 2020 esitellyssä mallissa, jota kuvio 2 havainnollistaa, yksityinen opetuksen järjestäjä hankkisi kiinteistöhuoltoa koskevat sopimukset itse. Lisäksi yksityinen opetuksen järjestäjä sitoutuisi vuosittain sijoittamaan Koulutalon sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon saamansa erikseen lasketun korjaustarpeita vastaavan valtionrahoituksen. Sijoitetun vapaan pääoman sijoitus tehdään yhtiöön jälkikäteen, koulun ylläpitäjän edellisvuoden vahvistettujen tilinpäätöstietojen pohjalta. (Helsingin kaupunki 2020a).

Perusopetuslain (1998) 4 pykälän mukaan vastuu perusopetuksen järjestämisestä on kunnalla. Kunta voi järjestää perusopetuksen itse tai hankkia ne palveluina. Helsingin kaupungin konsernilakimies Miia Ahon mukaan Helsingin kaupunki järjestää perusopetuksen tässä mallissa hankkimalla palvelut yksityiseltä opetuksen järjestäjältä. Helsingin kaupunki luovuttaisi vuokraamansa koulurakennuksen tiloja korvauksetta opetuksen järjestäjän perusopetuksen käytettäväksi. Opetuksen järjestäjän oikeus käyttää koulurakennusta vastikkeettomasti rajautuu vain välittömästi perusopetukseen liittyvään toimintaan. Koulurakennuksen hallintaoikeus jää kokonaan Helsingin kaupungille. Opetuksen järjestäjä osallistuu kiinteistön kuluihin saamallaan valtionosuudella. (Helsingin kaupunki 2020a.)

Verohallinto katsoi 17.8.2020 päätöksessään L0118746614, että Helsingin kaupungin vastikkeetta opetuksen järjestäjälle luovuttama koulurakennus olisi arvonlisäverolain 130 pykälän mukaisesti kuntapalautukseen oikeuttavassa käytössä. Helsingin kaupunki hyväksyi 22.6.2022 päätöksellään §188 toimintamallista päättäessään vuokrata ensimmäisen toimintamallin mukaan rakennettavan Koulutalorakennuksen Toimitilat -yhtiöltä. Toimitilat - yhtiön päätöksen mukaan kiinteistönpidon palveluiden hankinta pyritään näissä niin sanotuissa Koulutaloyhtiöissä tekemään yhteishankintana opetuksen järjestäjien kanssa. Menettelyn tavoite on parantaa palvelun ohjaamisen vaikuttavuutta ja mahdollistaa yhdenvertainen omaisuudenhallinta sekä palveluiden laadun valvonta eri kohteissa. (Antikainen 2022.)

Yhtenä Helsingin kaupungin tavoitteena on siis säästää nykyisessä menettelyssä menetettävästä vähennyskelvottomasta arvonlisäverosta investointivaiheessa. Tutkimusta varten haastateltu Helsingin kaupungin tilapalvelupäällikkö Pasi Lönnberg pohti myös, voisiko Koulutaloyhtiö hankkia kaikki palvelut rakennuksen ylläpitämiseksi, jolloin arvonlisäverohyötyä voitaisiin saada myös ylläpidon kustannuksista. (Lönnberg 2023.)

3 Tutkimusasetelma

3.1 Tutkimuksen alkuasetelma

Tämän opinnäytetyön tutkimusaihe liittyy läheisesti ansiotyöhöni Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat -yhtiön kiinteistöpäällikkönä ja valikoitui näin luontevasti opinnäytetyöni aiheeksi. Tehtäviini kuuluu yhtiön itsensä sekä yhtiön hallinnassa olevien muiden Helsingin kaupungin tytäryhtiöiden omistamien kiinteistöjen ylläpidon järjestäminen, niiden hankintojen valmistelu ja niistä päättäminen toimivaltuuksieni puitteissa.

Yhtiön hallitus on määritellyt yhtiön henkilökunnan tehtävät sekä toimivaltuudet, kuten esimerkiksi päätöksentekovaltuudet. (Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat 2022). Siten tämän tutkimuksen tekeminen nimenomaan opinnäytetyönä sopi tehtävään luontevasti, koska ongelmaan olisi tullut joka tapauksessa paneutua normaaleihin työtehtäviin kuuluvana yhtiön toimitusjohtaja Raino Antikaisen osoittamana tehtävänä.

3.2 Tutkimusongelma ja sen juurisyyt

Helsingin kaupunki tehnyt sopimuksia myös yksityisten tahojen kanssa kaupungin lakisääteisten opetuksen järjestämiseksi tarvittavien palveluiden tuottamiseksi. Yksityisetkin opetuksen järjestäjät, joilta palveluita hankitaan, saavat sopimusten perusteella valtionavustusta palveluntuotantoonsa (valtiovarainministeriö).

Palveluntuottajat ovat aiemmin hankkineet, vuokrattuna tai muutoin saaneet käyttöönsä palveluntuotantoon tarvittavaa omaisuutta. Omaisuuden tarkoituksenmukainen hoito ei ole kaikissa tapauksissa onnistunut toimintaan osoitetuilla ja kunnossapitoon tarkoitetuilla valtionosuuksilla. Peruskorjauksia on jätetty tekemättä, kun raha on ohjautunut ensisijaisesti perusopetuksen tarpeisiin. Kiinteistöjen korjausvelka on kasvanut lopulta niin suureksi, että rakennuksen käyttö perusopetukseen joudutaan lopettamaan rakennusten terveellisyyden ja turvallisuuden vaarantuessa. (Antikainen 2022.)

Kunnan velvollisuus on lopulta tuottaa kyseiset palvelut osoittamalla niihin tarvittavat varat ja tuotantoon tarvittavat tilat. Intressinä on siis myös yksityisen opetuksen järjestäjien valtionavustusten mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja oikea kohdentaminen siihen, mihin ne on tarkoitettu. Tästä syystä kaupunki on päättänyt antaa uuden tätä tarkoitusta varten hankittavan omaisuuden ylläpidon vastuun ja koordinoinnin erilliselle kaupungin valvonnassa olevalle yhtiölle. (Aho 2020.)

Selvitin kiinteistöpalveluhankintojen ongelmien juurisyitä haastattelemalla Koulutalomallin holdingyhtiönä toimivan Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat toimitusjohtajan Raino Antikaisen kanssa, joka on myös esimieheni. Keskustelut käytiin vapaamuotoisesti pohdiskellen mahdollisia toimintamalleja hankintamenettelyiksi Koulutaloyhtiömallissa. Kävimme keskustelua useaan otteeseen kevään 2021 aikana. Näissä keskusteluissa kävi selväksi, että kiinteistöpalveluhankintoihin ja kiinteistöhuollon palveluun liittyy paljon odotuksia ja oletuksia, jotka eivät kuitenkaan toteudu. Lisäksi tunnistettiin ongelma opetuksen järjestäjien valtionosuuksien riittävästä kohdentamisesta kiinteistönpitoon. Tältä pohjalta määrittelin opinnäytetyön tutkimusongelmaksi hankintaprosessin valvonnan tehottomuuden ja hallitsemattomuuden.

Ongelman määrittämisessä käytin viiden miksi kysymyksen tekniikkaa, jonka avulla voidaan kaivautua ongelman juurisyihin (Kananen 2014, 44).

Ensimmäinen kysymys tässä oli:

Miksi palveluntuottajat eivät tuota odotettua laatua?

Vastaus: Palvelun laatua ei valvota eikä vaadita.

Miksi?

Vastaus: Uskotaan, että palveluntuottaja tekee sopimuksen mukaiset työt.

Miksi?

Vastaus: Koska ei ole muuta mahdollisuutta valvoa.

Miksi?

Vastaus: Koska ei ole valvontaresursseja.

Toinen kysymys oli:

Miksi opetuksen järjestäjät eivät ylläpidä koulurakennuksia?
Vastaus: Rakennusten tarpeita ei tunnisteta.
Miksi?
Vastaus: Kukaan ei suunnittele kiinteistön ylläpitoa.
Miksi?
Vastaus: Rahaa on vähän ja se tarvitaan opetukseen.
Miksi raha menee muualle?
Vastaus: Kukaan ei valvo kiinteistönpitoa.
Miksi?
Vastaus: Ei ole valvontaresursseja.

Juurisyihin kaivautuminen toi esiin toisaalta valvontaresurssien puutteen ja toisaalta myös intressin. Valvonnan intressi on liian kaukana lyhyen tähtäimen tarpeiden ajaessa edelle. Kiinteistönpidon eriyttäminen rakennuksen käyttäjän substanssitoiminnasta mahdollistaa kiinteistönpidon objektiivisen hoidon. Käyttäjä tietää etukäteen, mitä ylläpito maksaa, eikä toisaalta voi tehdä epätoivottavaa osaoptimointia, kun kiinteistöä ylläpitää erillinen toimija, jolla on oma talous ja valvonta.

Osa tutkittavaa ongelmaa oli, että uuden hallintomallin mukaisia tytäryhtiöitä ei ole vielä perustettu hankintaa tehtäessä, eikä näiden yhtiöiden muita osakkaita pystytä siten etukäteen täydellä varmuudella yksilöimään, eikä edes rajaamaan ainakaan niin tarkasti, kuin mihin perinteisesti on ehkä totuttu. (Antikainen 2022.)

Yhteishankintojen kilpailutuksessa on lähtökohtana ollut, että hankintaan osallistuvat ja sopimuksia mahdollisesti myöhemmin eri päätöksillä solmivat hankintayksiköt yksilöidään ja nimetään täsmällisesti hankintailmoituksessa. Tutkimuksen alkutilanteessa alkuvuodesta 2022 ei ollut tiedossa, miten sellainen hankintamenettely tulisi toteuttaa, johon voisi myöhemmin liittyä hankintayksiköitä, joita ei vielä kilpailutuksen ajankohtana ole vielä olemassa. (Antikainen 2022.)

Juurisyyn pohtiminen vahvisti näkemystä, että jo aiemmin päätetty uusi hallintomalli auttaisi koettuihin ongelmiin, eli puutteelliseen ja väärin aikataulutettuun ylläpitoon. Uudessa hallintomallissa kiinteistön ylläpito järjestettäisiin erillisen organisaation kautta, joka saa rahoituksensa riippumatta vuokralaisen kulloisestakin taloudellisesta tilanteesta. Organisaatio olisi myös vastuussa vain rakennuksen ylläpidosta, eikä sillä olisi tuohon kuulumattomia tehtäviä. Ylläpidon suunnittelu ja valvonta voidaan resursoida tarkoituksenmukaisesti ja riittävästi. Korjausinvestoinnit pystytään suunnittelemaan hyvissä ajoin etukäteen, eivätkä ne aiheuta käyttäjälle kohtuuttomia rasitteita kertainvestointeina. Investointeihin voidaan varautua etukäteen rahaa keräämällä tai rahoittamalla ne erikseen. (Antikainen 2023.)

Helsingin kaupungin Tilapalvelupäällikkö Pasi Lönnberg piti tärkeänä palvelujakson aikaista tilaajan hankintajohtamista. Ongelmat eivät synny palveluntuottajan osaamattomuudesta, vaan sen seurauksena, että tilaajalla ei ole ollut resursseja johtaa kiinteistön kunnossapitoa. (Lönnberg 2023).

Tutkimus - ja kehittämishankkeen alkuperäinen tavoite oli selvittää sopiva hankintamenettelyn, jonka avulla voidaan varmistaa hankintayksiköiden vertailukelpoisten ja laajuudeltaan sekä laadultaan riittävien ja tarkoituksenmukaisten palveluiden hankinnat. Hankittuja palveluita olisi hyödynnetty yksityisten palveluntuottajien käytössä olevien koulurakennusten hoidossa ja ylläpidossa tarkoituksenmukaisesti.

Tavoitteena oli myös, että kehityshankkeen tuloksena syntyisi hankintamalli, jota voitaisiin käyttää myös muissa toimintaympäristöissä kuin pelkästään Helsingin kaupungin yksityisiltä opetuksen järjestäjiltä tilaamien koulutuspalveluiden järjestämisessä. tavoitteena oli, että sitä voitaisiin käyttää esimerkiksi minkä tahansa kunnan yhteishankinnoissa. Muita toimintaympäristöjä voisivat olla minkä tahansa useamman omistajan hallinnoiman kiinteistömassan kiinteistönhoitopalveluiden hankinnat. Malli voisi toimia myös, missä tahansa muussa palvelunhankinnassa. Nämä muut vaihtoehdot on rajattu tämän opinnäytetyön ulkopuolelle.

Tämän opinnäytetyön toimeksianto perustui Helsingin kaupunginkanslian Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat -yhtiölle antamiin ohjeisiin ja yhtiön osoittamiin toteuttamisresursseihin tehtävän täyttämiseksi. Ensimmäinen uudella mallilla hallinnoitava kohde oli tarkoitus ottaa käyttöön syksyllä 2025. Opinnäytetyön laatimisen aikana Koulutalomallin ohjelmaan lisättiin kaksi muuta koulua lisää. Lisäksi Englantilaisen koulun aikataulu on siirtynyt eteenpäin.

Toimitilat -yhtiö oli sitoutunut tutkimuksen tuloksena mahdollisesti syntyvään muutokseen ja osallistui tutkimuksen ja hankintojen kehitystyön toteuttamiseen. Tutkimus ja kehitystyö edellyttivät ilmenneiden ongelmien ratkaisemista yhtiölle soveltuvalla tavalla. Toimitiloilla oli korkea intressi ratkaista tutkittava ongelma, koska yhtiöllä oli mahdollisesti edessä tarve suunnitella jokin muu hallintomalli palvelunhankintojen laadun varmistamiseksi Koulutaloyhtiöissä.

3.3 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaus

Tämän opinnäytetyön tavoite oli määritellä sellainen hankintailmoitus, joka mahdollistaisi etukäteen nimeämättömän tai tarjouspyynnön julkaisuhetkellä perustamattoman hankintayksikön liittyminen yhteishankintaan. Helsingin kaupunki asetti hankintayksiköille tavoitteeksi sen, että hankinnoista ei tule menettelyvirheestä johtuvia valituksia. Tavoite on tärkeä, sillä se varmistaa osaltaan hankintojen virheettömän valmistelun ja lainmukaisen etenemisen.

Tutkimuksen ja siihen liittyvien kysymysten asettelussa otettiin huomioon seuraavat etukäteen todetut reunaehdot ja oletukset.

I) Yhteishankintaan myöhemmin liittyvä hankintayksikkö ei ole tiedossa, kun tehdään puitesopimuksen hankintailmoitus, eikä nimenomaista hankintayksikköä ole mainittu yhteishankinnan hankintailmoituksessa.

II) Yhteishankinnassa otetaan huomioon, että siihen voi liittyä myöhemmin nimettäviä hankintayksiköitä.

Holding yhtiönä toimivan Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat -yhtiön ajatuksena oli, että hankintamallissa Toimitilat kilpailuttaa yhteishankinnan, johon liittyvät ensimmäinen perustettava Koulutaloyhtiö osakkaineen ja sen jälkeen muut myöhemmin perustettavat Koulutaloyhtiöt osakkaineen sitä mukaa, kun niitä perustetaan. Toimitilat -yhtiö olisi toiminut yhteishankinnan järjestäjänä ja olisi koordinoinut palveluiden hankintaa ja valvontaa sopimuskaudella.

Hankintamallissa yksityinen opetuksen järjestäjä tilaa kiinteistönpidon palveluita Helsingin kaupungin kanssa solmimansa koulutalorakennuksen käyttöoikeussopimuksen määrittelemässä laajuudessa kustannuksellaan. Palvelut tilataan Toimitilojen kilpailuttamilta palveluntuottajilta hankintasopimusten ehtojen ja sisällön mukaisesti.

Hankintamenettelyn määrittelyn tarkkuus tuli olla niin yksiselitteinen, jotta yhteishankintaan myöhemmin liittyvä hankintayksikkö voi liittyä hankintailmoituksen perusteella yhteishankintatoimintona hankittuun puitesopimukseen. Määritetyn hankintayksikön liittymisestä yhteishankintamenettelyyn liittymisestä ei saanut muodostua hallintomenettelyn alaista vaaraa hankintayksikölle itselleen tai yhteishankintamenettelylle tai yhteishankintamenettelyyn aiemmin liittyneille hankintayksiköille eikä liittymisestä saa syntyä muutakaan valitusperustetta yhteishankintamenettelyn asianmukaisuudesta. (Antikainen 2023.)

Ongelman ratkaiseminen on suunnitellun yhteismitallisen kiinteistönhoidon järjestämiseksi suunnitellun organisaatiorakenteen edellytys. Jos yhteishankintayksikköön ei voi liittyä myöhemmin, ei myöhemmin perustettavia yhtiöitä ja niiden osakkaita voida liittää aiemmin hankittuihin puitesopimuksiin. Siksi on selvitettävä, voitaisiinko hankinta toteuttaa perustamalla yhteishankintayksikkö vai pitäisikö se toteuttaa hankintarenkaana. Tämän ongelman ratkeamisen jälkeen piti pohtia sopivan hankintamenettelyn käyttämistä. Dynaaminen hankintajärjestelmä, puitejärjestely sekä viimeisenä vaihtoehtona erilliset hankintamenettelyt ovat vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa hanke. Erilliset hankinnat voisivat olla myös ratkaisu, jos riittävä määrä koulutaloyhtiöitä tai muita kiinteistöjä saataisiin mukaan yhteishankintaan.

jos puitejärjestelyn hankinta epäonnistuu, voidaan kiinteistöhuoltopalvelut hankkia erikseen kullekin tilaajalle. Lisäksi aiheutuisi lisätyötä myös hankintojen sopimusaikana, koska palveluntuotannon tilaajatehtävien hoito ja palvelutuotannon valvonta tulisi järjestää kussakin kohteessa erikseen. Tämä tarkoittaisi, ettei voitaisi saavuttaa synergiaetuja, joita puitejärjestelyllä haluttiin tavoitella.

3.4 Tutkimuskysymykset

Tutkittavan ongelman ratkaisemiseksi määritettiin viisi tutkimuskysymystä, joissa vastausta haettiin hankintamenettelyn oikeudellisen perustan selvittämisen lisäksi siihen, miten kiinteistöjen ylläpidon hankintaa voidaan yhteishankinnassa kehittää. Kysymyksiä jouduttiin muuttamaan tutkimustyön edetessä, koska ilmeni ettei aiottua hankintailmoitusta tultaisikaan julkaisemaan.

Tutkimuksen lopullisiksi kysymyksiksi valikoitui seuraavat kolme kysymystä:

1) Miten Koulutalo -hallintamallin hankintayksikkö tulisi määritellä?

   Pyritään määrittelemään ne hankintayksikköä määrittävät tekijät ja ominaisuudet, joilla hankintayksikkö voidaan määritellä riittävän tarkasti.

2) Millä edellytyksillä hankintayksikkö voi liittyä aiemmin kilpailutettuun yhteishankintaan hankintalain näkökulmasta?

   Selvitetään mitä asioita on ainakin huomioitava, kun yhteishankintaan liittyy hankintayksikkö, joka on määritelty yhteishankinnassa vain yleisesti.

3) Millä hankintamenettelymallilla yhteishankintamenettely on mahdollinen kysymysten 1 ja 2 tulosten perusteella?

   Katsooko tutkimuksen kohteena oleva uuden hallintamallin holdingyhtiönä toimiva Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat -yhtiö saatujen tulosten perusteella mahdolliseksi julkaista tutkimuksessa määritellyn hankintamallin mukainen hankintailmoitus.

Tutkimuksessa etsittiin vastauksia tutkimuskysymyksiin edelleen ongelman ratkaisun määrittelemiseksi.

4 Taustaa hankintamenettelyn valinnalle

4.1 Hankintojen keskittäminen

Hankintayksiköillä on erilaisia tapoja ja tottumuksia järjestää ja johtaa omia hankintoja. Hankintoja voidaan tehdä hajauttamalla tai keskittämällä hankintaprosessin tehtäviä, oikeuksia sekä vastuita. Hankintojen organisointi määräytyy usein muun muassa hankintayksikön koon ja totuttujen tapojen perusteella sekä miten hankintoihin suhtaudutaan, millainen on organisaation rakenne sekä sisäiset tarpeet hajauttaa tai keskittää päätösvaltaa ja vastuita. (Keino-osaamiskeskus 2021.)

Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan hankintapäällikkö Nina Sundellin mukaan hankintayksiköiden tulisi pyrkiä kilpailutuksissa varmistamaan, että hankinta tai hankinnan sisällä tehtävät tilaukset voitaisiin kilpailuttaa niin, että valittavissa on useampi eri toimija. (Sundell 2023.)

Työ- ja elinkeinoministeriön alainen Keino-osaamiskeskus kehittää julkisen sektorin kyvykkyyttä kestävien ja innovatiivisten hankintojen hyödyntämiseen, vahvistaa julkisen sektorin ja yritysten välistä yhteistyötä sekä lisää kestävien ja innovatiivisten hankintojen määrää ja vaikuttavuutta. (Keino-osaamiskeskus 2021.)

Keino-osaamiskeskuksen mukaan viime vuosina vallalla on ollut suuntaus hankintatoimen keskittämiseen. Keskittämisellä on tavoiteltu toisaalta alempia hankintakustannuksia kuin myös transaktiohyötyjä poistamalla päällekkäistä työtä. Tavoitellut keskittämisen mukanaan tuomat hyödyt eivät usein toteudu sellaisenaan ja samaan aikaan kaikille hankintayksikön hankintoja tekeville osille. Hyödyt realisoituvat, kun hankintoja johdetaan strategisena kokonaisuutena. Tähän voidaan pyrkiä jakamalla hankinnat osa-alueisiin hankintakategoriajohtamisen avulla. (Keino-osaamiskeskus 2021.)

Keino-osaamiskeskuksen mukaan keskitetyssä hankintatoimessa hankintojen kaupallinen ja juridinen toteutus on keskitetty hankintoihin keskittyneelle hankintaosastolle. Kaikki keskeiset hankintoihin kuuluvat toimet kuten kilpailuttaminen, ostaminen, sopimushallinta, yhteistyö toimittajien kanssa sekä hankinnoista päättäminen on keskitetty. Keskitetyllä mallilla saavutetaan taloudellisia ja laadullisia etuja transaktiokustannusten madaltuessa ja hankintojen vakioituessa. Myös muita yhteisvaikutusetuja saavutetaan. Yhteishankintojen laaja käyttäminen vahvistaa hankintayksikön asemaa markkinoilla yhdistetyn hankintavolyyminsä kasvaessa. Keskitetty hankintatoimi voi kuitenkin tuoda mukanaan hitautta ja byrokraattisuutta. Myös sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden huomioiminen ja tarpeiden ymmärrys voi heikentyä. (Keino-osaamiskeskus 2021.)

Täysin hajautetussa hankintatoimessa jokainen hankintayksikön osasto tai henkilö vastaa itse omien hankintojensa toteuttamisesta. Hajauttamalla hankintoja, voi hankintoja tekevä osasto tai henkilö kontrolloida oman vastuualueen hankintoja ja niiden toteutumista. kun hankintayksikön käyttää hajautettuja hankintoja, voi se itse määritellä hankintojen lähtökohdat omista tarpeistaan, ottamatta huomioon muiden tarpeita. Tällöin hankintoja tekevän osaston tai henkilön ei tarvitse hankinnoissa odottaa muiden kommentteja eikä hyväksyntöjä. Tällöin hankintojen tekeminen on usein sujuvaa ja nopeaa. (Keino-osaamiskeskus 2021.)

Kokonaisuuden hallinta hankintayksikön tasolla voi osoittautua vaikeaksi. Hajautetut hankinnat saattavat johtaa osaoptimointiin, joka ei palvele hankintayksikön kokonaisetua. Hankintojen seurannasta tulee vaikeaa, kun hankinnat pilkkoutuvat, jolloin hankintojen kokonaisarvojen suuruus hämärtyy. Tällöin hankintojen pirstaloituessa voidaan tahattomasti ylittää kynnysarvot, jotka edellyttäisivät muuttamaan hankintamenettelyä. (Keino-osaamiskeskus 2021.)

4.2 Erilaiset hankintamenettelyt

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää ja kuvata laadukkaan ja helposti johdettavan kiinteistönpidon hankinnan mahdollistava hankintamenettely sekä laa-

tia ja jättää hankintailmoitus osana opinnäytetyötä. Erilaisten hankintamenettelyjen soveltuvuus tulee arvioida suhteessa hankinnan luonteeseen ja taloudelliseen intressiin. Koulutalojen kiinteistöhoito ja ylläpito halutaan järjestää niin, että rakennuksen arvo säilyy ja ennakoimattomilta korjaustoimenpiteiltä vältytään. Hankintamenettelyn tulisi mahdollisimman tehokkaasti tukea laadukkaan ja joustavan palvelutuotannon hankkimista. Seuraavaksi kuvataan tärkeimpiä vaihtoehtoisia julkisissa hankinnoissa käytettyjä hankintamenettelytapoja. Lähteenä on käytetty Julkisten hankintojen neuvontayksikön nettisivuilla annettuja tietoja sekä hankintalakia. (Kuntaliitto 2021a).

Avointa menettelyä käytetään hankintalain 32 pykälää noudattaen hankittaessa selkeästi määriteltäviä tuotteita tai palveluita ja kun hankinta voidaan ratkaista pelkän hinnan perusteella. Avoimessa menettelyssä hankintailmoitus julkaistaan ja kaikilla halukkailla toimijoilla on mahdollisuus tehdä tarjous.

Avoimessa menettelyssä tarjoajien kelpoisuus tarkistetaan, kun tarjoukset on saatu. Hankintapäätös tehdään hyväksyttävien tarjousten perusteella. Avoin menettely soveltuu huonosti silloin, kun halutaan etukäteen selvittää tarjoajien kyvykkyys laadukkaaseen palvelutuotantoon. Avoin menettely ei sovellu myöskään silloin, jos hankittava palvelu ei ole täsmällisesti etukäteen tiedossa.

Rajoitettua menettelyä käytöstä säädetään hankintalain 33 pykälässä. Sitä noudattaen on mahdollista kiinnittää etukäteen paremmin huomio tarjoajien soveltuvuuteen. Menettely soveltuu myös tilanteeseen, jossa tarjoajan tai palvelun ominaisuudet vaikuttavat tarjousten vertailuun, eli valitaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja halukkaat palveluntuottajat ilmoittavat halukkuutensa osallistua hankintamenettelyyn osallistumishakemuksella. Hankintayksikkö valitsee etukäteen asetettujen kriteereiden perusteella riittävän monta tarjoajaa, joille varsinainen tarjous-

pyyntö lähetetään. Valinta tehdään saatujen tarjousten perusteella. Rajattu menettely sopii huonosti silloin, jos palvelun sisällöstä on tarpeen neuvotella tarjoajien kanssa tai jos hankinnassa on tarkoitus tehdä toistuvia tilauksia.

Neuvottelumenettelyssä on kyse hankintalain 34 pykälän mukaisesta menettelystä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat toimittajat voivat ilmoittautua mukaan osallistumishakemuksella. Neuvottelumenettelyn kulku on kuvattu hankintalain 35 pykälässä. Hankintayksikkö valitsee etukäteen määritettyjen kriteerien perusteella ne tarjoajat, joiden kanssa se neuvottelee palveluhankinnan ehdoista.

Neuvottelumenettelyn käyttö edellyttää hankintalain 34 pykälän 2 momentin mukaista perustetta. Ehdokkaita on kutsuttava neuvotteluun riittävä määrä. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää esimerkiksi, kun aiemmassa tarjouskilpailussa ei ole saatu tarjouksia. Neuvottelumenettely soveltuu esimerkiksi asiantuntija- ja tietoliikennehankinnoissa. Neuvottelumenettely edellyttää hankintayksiköltä omia voimavaroja neuvotteluiden läpiviemiseksi. Neuvotteluiden tuloksena on kuitenkin mahdollista löytää paremmin tarpeeseen vastaava palveluntuottaja, kuin pelkällä hintavertailulla.

Kilpailullisesta neuvottelumenettelystä säädetään hankintalain 36 pykälässä. Kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää, kun hankintayksikkö haluaa neuvotella palveluntuottajien kanssa löytääkseen ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita parhaiten. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn hankintailmoitukseen voivat kaikki toimittajat pyytää saada osallistua. Kilpailullinen neuvottelumenettely on EU-hankintamenettely, mutta sitä voidaan soveltaa myös kansallisiin menettelyihin, kuten muitakin hankintamenettelyitä. Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään erityisesti monimutkaisten palveluiden tai urakoiden hankinnoissa.

Kuten neuvottelumenettely myös kilpailullinen neuvottelumenettely edellyttää hankintayksiköltä muita menettelyitä enemmän omia voimavaroja neuvotteluiden läpiviemiseksi. Hankintayksiköllä tulee olla omia tai hankittuja asiantuntija-

voimavaroja ohjaamaan tarjoajia tarpeen mukaiseen suuntaan. Neuvottelumenettelyt ovat raskaita myös tarjoajille ja sisältää riskin kuluista ilman tuloa. Neuvottelumenettelyissä onkin yleistä tarjota palveluntuottajille jokin palkkio neuvotteluihin osallistumisesta.

Suunnittelukilpailusta säädetään hankintalain 54 pykälässä. Suunnittelukilpailussa erityinen tuomaristo valitsee voittajan kilpailun perusteella. Suunnittelukilpailu soveltuu esimerkiksi rakennusten arkkitehtisuunnittelun kilpailuttamiseen.

Puitejärjestelystä säädetään hankintalain 42 pykälässä. Puitejärjestely tulee kysymykseen, kun hankinnassa on tarve tehdä toistuvia tilauksia. Puitejärjestelyn mukainen sopimus voi olla lähtökohtaisesti enintään neljä vuotta voimassa. Puitejärjestely kilpailutetaan yleisimmin avoimella tai rajoitetulla menettelyllä ja siten puitejärjestely ei lähtökohtaisesti ole hankintamenettely vaan enemminkin sopimusmuoto.

Dynaaminen hankintajärjestelmä hankintajärjestelmässä luodaan sähköinen alusta yleensä tavanomaisille ja yleisesti saatavilla oleville palveluille. Menettelystä säädetään hankintalain 49 pykälässä. Menettelyn voimassaolo on rajoitettu. Kestonsa ajan menettely on avoin kaikille niille kelpoisuusehdot täyttäville tarjoajille, jotka ovat esittäneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen. Dynaaminen hankintajärjestelmä edellyttää hankintayksiköltä sähköisen alustan ylläpitämistä ja palveluntuottajien ilmoittautumisten vastaanottoa ja käsittelyä koko hankinnan keston ajan.

Sähköinen huutokauppa tulee kyseeseen, kun tavoitteena on löytää vain hankintayksiköllе edullisin lopputulos. Hankintalain 44 pykälä säätää sähköisestä huutokaupasta. Menettely ei sovellu palveluhankintoihin.

Suorahankinta on hankintalain poikkeus pääsääntöön kaikkien hankintojen kilpailuttamisesta. Hankintalain 40 pykälässä luetellaan suorahankinnan käyttöedellytykset ja suorahankinnan käyttämisen perusteet on todettava ennen hankinnan tekemistä ja ne on kirjattava hankintapäätökseen. Menettelyssä hankin-

tayksikkö valitsee ilman julkista ilmoitusta vähintään yhden toimittajan. Hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista vain valitun tai valittujen toimittajan kanssa. Suorahankinnassa ei siis järjestetä tarjouskilpailua. Suorahankinta ei lähtökohtaisesti sovellu sen luonteen takia suunnitelmalliseen ja oikein aikataulutettuun palveluhankintaan.

EU-hankinnoista on huomioitava, että lainsäädännössä on erilaiset vaatimukset niin sanotuille kansallisille ja EU hankintamenettelyille. Hankinnan arvo määrittää, tuleeko hankinta kilpailutta EU hankintana, vai voidaanko se toteuttaa kansallisena hankintana. Koska tutkittavana olevan hankinnan ennakoitu arvo tulisi arvioidun mukaan ylittämään hankintalain 26 pykälän mukaisen EU-kynnysarvon, paneuduttiin tässä ainoastaan EU-hankintamenettelyihin. Opinnäytetyössä ei käsitellä kaikkia EU-hankintamenettelyjä. (Iskala 2022.)

4.3 Uuden hankintamallin rajoitukset

Uuden koulukiinteistöjen hallintamallin mukaisten kiinteistöjen ylläpito suunniteltiin toteutettavaksi nimenomaisesti hankittavien kohteiden keskenään laadullisesti ja sisällöllisesti vertailukelpoisten kiinteistöjen huolto- ja korjauspalveluiden toimesta. Kiinteistöjen huolto- ja korjauspalvelut haluttiin hankkia eri kohteille yhdellä sopimuksella palvelun yhteismitallisen toteutumisen varmistamiseksi.

Kansallisena hankintana tehtävä palveluhankinta mahdollistaisi hankintamenettelyn määrittelemisen joustavammin kuin EU-hankintana tehtävä hankinta, jonka mukainen menettely on laissa määritelty tarkemmin. Hankintalain mukaan EU-kynnysarvot tavara ja palveluhankinnoille ovat valtion keskushallintoviranomaisilla 140 000 euroa ja muilla hankintaviranomaisilla kunnat mukaan lukien 215 000 euroa. Jos käytettäisiin toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta, tulisi sopimuksen arvo laskea neljän vuoden säännön mukaan. (Hankintalaki 2016, 4 luku 30 §.)

Koska tässä opinnäytetyössä kyseessä ei ole valtion keskushallintoviranomainen, tulee soveltaa korkeampaa kynnysarvoa. EU-kynnysarvosta ja neljän vuoden laskentasäännöstä seuraa, että sopimuksen kuukausiveloitus ei saa ylittää

noin 4 400 euron kuukausiveloitusta, jotta hankinta voitaisiin tehdä kansallisena hankintana. Yleisesti voidaan todeta, että jo yhden koulun kaikki kiinteistönhoidon palveluiden arvo ylittää tämän tason.

Lisäksi hankinnassa oli tarkoitus hankkia usean koulun kiinteistönhoitopalvelut yhdellä kertaa. Tällöin voidaan todeta, että hankinta tulisi toteuttaa niin sanottuna EU-hankintana. Hankintasopimus olisi mahdollista tehdä myös määräaikaisena, jolloin sen arvo laskettaisiin keston ajaksi suunniteltujen hankintasopimusten ennakoituna kokonaisarvona (hankintalaki 2016, 4 luku 30 §).

Tarkoitus on EU-hankintamenettelyssä valita useampi palveluntuottaja vastaamaan useamman koulutalokiinteistöjen ylläpidosta Toimitilat -yhtiön ohjauksessa. Tavoitteena kohdeorganisaatiolla on, että eri tekniikan alojen huolto- ja korjauspalveluita pyritään hankkimaan eri palvelusopimuksilla. Tällaista toimintamallia puoltaa jäljempänä esiteltävä puitejärjestely. Puitesopimuksen sisällä palveluntuottajaa voitaisiin myös vaihtaa laatupoikkeamien takia kilpailuttamalla tehtävä uudelleen minikilpailuna. Hankinnan arvoa määriteltäessä tulee ottaa huomioon koko hankinnan arvo, eli kaikki puitejärjestelyn perusteella tehtävät tilaukset. (Iskala 2022.)

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen tekninen isännöitsijä Sami Turunen toi esille saman asian kiinteistöpalveluhankintojen laatujohtamisesta kuin Helsingin kaupungin Nina Sundell. Hankinnoissa tulisi enemmän ja rohkeammin käyttää palkitsemista hyvin toteutuneesta työstä, kuin mitä nykyisin tehdään, kun käytetään lähinnä vain rangaistuksia huonosta suoriutumisesta. Sundell peräänkuuluttaa palkitsemiseen varautumista jo talousarvioita laadittaessa, jolloin rahoituspuolikaan ei muodostuisi ongelmalliseksi palkkioiden realisoituessa. (Sundell 2023.)

Tarjoajien koko suhteessa kilpailutettavaan hankintaan tulee ottaa myös huomioon. Aina ei välttämättä saada tarjouksia toivotuilta tarjoajilta, jos hankinta kooltaan ei sovi tarjoajan senhetkiseen omaan ajatukseen hankittavista sopimuksista joko kilpailutilanteen tai esimerkiksi ammattitaitoisen työvoiman heikon saatavuuden vuoksi (Lönnberg 2023).

Hankintalain mukaisia yleisimmin käytettäväksi tulevia hankintamenettelyitä EU-hankinnassa ovat avoin-, rajoitettu- ja erilaiset neuvottelumenettelyt sekä dynaaminen hankintajärjestelmä. Avointa sekä rajoitettua menettelyä voi käyttää kaikissa hankinnoissa. Neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, suorahankinta, sähköinen huutokauppa sekä suunnittelukilpailu edellyttävät menettelyn käyttöedellytysten arviointia ennen hankintamenettelyn valintaa (Kuntaliitto 2021a). Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen toimitusjohtaja Antikaisen mukaan kiinteistönhoidon palveluhankintoihin käytetään organisaatiossa yleisesti avointa menettelyä (Antikainen 2022).

Uuden hallintomallin mukaan tarvittavia tytäryhtiöitä ei ole perustettu vielä puitesopimuksen hankintaa tehtäessä, eikä näiden yhtiöiden muita osakkaita pystytä siten etukäteen täydellä varmuudella yksilöimään. Yhteishankintojen kilpailutuksessa hankintaan osallistuvat ja sopimuksia mahdollisesti myöhemmin eri päätöksillä solmivat hankintayksiköt yksilöidään riittävästi hankintailmoituksessa. Siksi on selvitettävä, miten hankintamenettely tulisi toteuttaa, jotta siihen voisi myöhemmin liittyä hankintayksiköitä, joita ei nyt vielä ole olemassa. (Antikainen 2023.)

Mahdollisia hankintayksikköä määrittäviä tekijöitä yhteishankinnassa voisivat asianajaja Iskalan mukaan olla esimerkiksi palveluiden alueellisuus Helsingin kaupungin sisällä sekä se, että tilaajana on aina Helsingissä toimiva yksityinen opetuksen järjestäjä (Iskala 2022). Helsingin kaupungin Kaupunkiympäristön toimialan hankintapäällikkö Sundell listaa edellisten lisäksi sen, että palveluita hankitaan aina Helsingin kaupunkikonsernin omistaman kiinteistön ylläpitoon (Sundell 2023).

5 Tutkimusmenetelmät ja aineiston keruu

5.1 Lähestymistapa ja aikataulu

Tämä opinnäytetyö perustuu kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen. Tutkimuksen lähestymistapana on toiminta-analyyttinen tutkimusote, jossa tavoitteena on tuottaa uutta tietoa ilmiöstä ymmärtävän tulkinnan avulla. Koska toiminta-analyyttisessä tutkimusotteessa kokemusperäinen tiedonkeruu tapahtuu yleensä harvojen yksilöiden kautta, on tulosten yleistämisen mahdollisuus rajallinen. Etuna on uusien ideoiden ja hypoteesien löytyminen, ei niinkään niiden koestaminen. (Puusa 2020.) Tutkittavan ongelman ratkaisemiseksi tarvittava tutkimus ja tietojenkeruu tehtiin puolistrukturoituna haastattelututkimuksena sekä dokumenttianalyysina.

Tutkimus tehtiin yhden vuoden aikana, alkaen syksystä 2022 syksyyn 2023. Keskustelua tavoitteenasettelusta ja aiheen määrittelystä käytiin kohdeorganisaatiossa syksyllä 2022. Alkuvuodesta 2023 valmistui lopullinen opinnäytetyösuunnitelma, jossa tarkentuivat tavoitteet ja tietoperusta sekä tavoiteaikataulu. Dokumenttien keruuta analyysia varten tehtiin keväällä 2023 samalla kun suunniteltiin ja valmistauduin haastatteluihin. Varsinaiset asiantuntijahaastattelut tein keväällä ja kesällä 2023. Dokumenttianalyysi venyi kesään ja tulosten analyysi elokuulle 2023. Elo- ja syyskuussa 2023 keskityin raportin kirjoittamiseen ja lähteiden tarkastamiseen. Opinnäytetyö esiteltiin seminaarissa lokakuussa 2023.

5.2 Haastattelu tutkimusmenetelmänä

Teemoitetussa haastattelussa haastateltavan kanssa käytiin vapaamuotoisesti läpi ongelmaan liittyviä näkökohtia ja niistä saatuja kokemuksia. Liitteessä esitetyn mukaisesti määritetyt aiheet esitettiin haastattelussa yhteishankintayksikköjen menettelyjä ja lainsäädäntöä tunteville Helsingin kaupungin Kaupunkiympäristön toimialan ja Toimitilat -yhtiön asiantuntijoiden sekä laillisuusasioiden asiantuntijayhteisön jäsenille.

Haastattelututkimus on laadullisen tutkimuksen menetelmä, jossa tutkija kerää tietoa tutkimusaiheestaan haastattelemalla osallistujia. Haastattelututkimuksen alussa on tärkeää määrittää selkeät tutkimuskysymykset ja tavoitteet. Tämä auttaa ohjaamaan haastattelujen suunnittelua ja analysointia. Tutkijan on päätettävä, ketkä osallistujat ovat relevantteja tutkimuksen kannalta. Osallistujien valinnassa voi käyttää esimerkiksi satunnaisotantaa tai tarkoituksenmukaista otantaa. (Puusa 2020, 257.)

Tutkijan on suunniteltava tarkkaan haastattelukysymykset. Kysymykset voivat olla strukturoituja (vakiot kysymykset jokaiselle osallistujalle) tai puolistrukturoituja (tiettyjen teemojen tai aiheiden pohjalta laaditut kysymykset). Kysymysten tulee tukea tutkimuskysymyksiä. Haastattelut voidaan suorittaa henkilökohtaisesti, puhelimitse tai sähköisesti. Tärkeää on luoda luottamuksellinen ja avoin ilmapiiri osallistujien kanssa, jotta he voivat jakaa tietoaan vapaasti. Usein haastattelut tallennetaan ääninauhureilla tai videolla, ja ne voidaan myös kirjoittaa ylös. Tämä varmistaa, että kaikki haastattelun aikana kerrottu tieto tallentuu tarkasti. (Puusa 2020, 257.)

Haastattelututkimuksen aineisto pyrittiin Puusan (2020, 257) esittämin tavoin analysoimaan systemaattisesti. Yleisiä menetelmiä analysointiin ovat Puusan mukaan teemoittelu sekä sisällön analyysi. Tavoitteena oli tunnistaa merkittäviä teemoja ja kuvauksia osallistujien kokemuksista ja näkemyksistä. Puusan mukaan tutkijan tehtävänä on tulkita haastatteluista saatuja tuloksia suhteessa tutkimuskysymyksiin ja tavoitteisiin.

Tässä opinnäytetyssä tutkimuksen haastatteluosiot tallennettiin älypuhelimen nauhuritoimintoa hyväksikäyttäen. Haastatteluista kertyi yhdestä kahteen tuntia pitkät tallenteet. Älypuhelimen nauhurin ominaisuudet myös helpottivat tallenteisiin palaamista ja eri näkökulmien tarkistamista. Tulosten tulkitseminen vaatii ymmärrystä tutkimuskontekstista ja osallistujien antamasta tiedosta. Haastattelututkimuksen tulokset raportoidaan yleensä tieteellisissä artikkeleissa, opinnäytetöissä tai raporteissa. Raportoinnin tuli olla selkeää ja läpinäkyvää, jotta muut

voivat arvioida tutkimuksen laadun ja toistettavuuden. Tutkijana minun tuli noudattaa haastattelututkimuksessa eettisiä periaatteita, mukaan lukien osallistujien suostumus ja yksityisyyden suoja.

Haastattelututkimus on hyödyllinen menetelmä, kun pyritään ymmärtämään monimutkaisia ilmiöitä syvällisesti ja keräämään laadullista tietoa ihmisten kokemuksista ja näkemyksistä, vaikka yhteiskuntatieteissä teorianmuodostus Puusan mukaan ennemminkin hyväksytään, kuin todistetaan oikeaksi. Ihmistieteiden kuten liiketalouden teorioita ei voi todistaa oikeaksi samoin kuin eksakteja tieteitä. Haastattelututkimuksessa onkin tärkeää suunnitella haastattelut hyvin ja toteuttaa ne laadukkaasti, jotta tulokset ovat luotettavia ja informatiivisia. (Puusa, 2020, 257.) Siksi opinnäytetyön liitteessä 1 esiteltävän haastattelurungon laadintaan kiinnitettiin erityistä huomiota.

Haastattelu tulee ymmärtää vuorovaikutustilanteena, jossa haastattelijan vaikutusta aineiston muotoutumiseen ei voi kokonaan koskaan poistaa (Kallinen & Kinnunen 2021). Tilanteeseen varauduttiin tiedostamalla asia ja kiinnittämällä huomiota objektiivisuuteen. Kehittämishankkeen painopisteistä ja ratkaisuvaihtoehdoista oli tarkoitus laatia haastatelluille jälkikäteen kysely palautteen saamiseksi. Tutkimuksen lopputuloksen takia palautekyselyä ei tehty osana tätä opinnäytetyötä.

Haastattelututkimuksessa hyödynnettiin laatujohtamisen ja prosessinkehittämisen kalanruotokaaviota muistuttavaa mallia, jossa eri ryhmiin kuuluvia asioita jaotellaan ruotomuotoon asioiden syy- ja seuraussuhteiden hahmottamiseksi (Lähteenmäki & Leiviskä 1998, 14). Haastatteluissa käytiin läpi eri teemoja valittujen avainsanojen avulla liitteessä 1 esitetyssä järjestyksessä. Haastattelun teemat johdattivat haastateltavan pohtimaan aihetta eri näkökulmista ja löytämään ongelmien todelliset juurisyyt sekä parhaat ratkaisuvaihtoehdot niihin. Ratkaisuja ei etsitty vain ongelmien aiheuttamiin oireisiin, vaan niiden syntymisen perimmäisiin syihin ja näiden syiden konkretisoitumisen estämiseen.

Tutkimuksen tuloksista tehtiin johtopäätökset, onko tavoiteltu hankintayksiköt tarkasti määrittelemättä jättävä yhteishankintamenettely mahdollinen millä edellytyksillä ja jos on, millaisin edellytyksin ja mitä yhteishankintayksikön perustamisessa ja muussa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon, onnistuneen hankinnan varmistamiseksi.

Osana kehityshanketta oli tarkoitus julkaista tutkimuksen tulosten perusteella ensimmäiselle koulutalohankkeelle hankkeen tarpeisiin laadittu kiinteistön ylläpidon palveluhankintojen julkinen hankintailmoitus erikseen valittavalta kiinteistönpidon osa-alueelta, jos tutkimustulokset sitä puoltavat. Hankintailmoituksessa oli tarkoitus pilotoida niitä hankinnan laadulliseen ohjattavuuteen liittyviä tekijöitä, joita kehityshankkeen tuloksissa on noussut esiin. Koska kohdeorganisaatio ei ollut valmis kokeilemaan tavoiteltua muutosta dokumenttianalyysin osoittaman korkean riskin takia, ei hankintailmoituksen julkaisemisellekaan saatu lupaa ja siten tavoite siitä jouduttiin rajaamaan tutkimuksen ulkopuolelle.

Haastatteluiden lisäksi tutkimusmenetelmänä käytettiin dokumenttianalyysiä. Haastateltavat valittiin asiantuntijaorganisaatiosta, jossa oli lainopillista osaamista ja tietotaitoa. Heidän kanssaan käytiin läpi myös dokumenttianalyysiin seuloutuneet oikeustapaukset ja kirjallisuuslähteet oikeuskäytännön selvittämiseksi.

5.3 Dokumenttianalyysi

Dokumenttianalyysi on laadullisen tutkimuksen menetelmä, jossa tutkija analysoi kirjallisia, visuaalisia tai digitaalisia dokumentteja saadakseen ymmärrystä tietystä aiheesta tai ilmiöstä. Tutkimuksen alkuvaiheessa on valittava sopivat dokumentit, jotka liittyvät tutkimuksen aiheeseen ja tavoitteisiin. Dokumentit voivat olla esimerkiksi kirjoituksia, artikkeleita, lehtiä, historiallisia arkistoja, verkkosivuja, kuvia, elokuvia tai muita vastaavia aineistoja. Valitut dokumentit kerätään ja tallennetaan huolellisesti. Tarvittaessa dokumentit voidaan muuttaa sähköisiksi tai kopioida tutkimusta varten. Dokumentit luokitellaan ja järjestetään tutki-

musta varten. Tämä voi sisältää esimerkiksi aikajanan laatimista, aiheiden ryhmittelyä tai tiettyjen kriteerien mukaan lajittelua. (Ojasalo & Moilanen & Ritalahti 2015.)

Tutkija pyrkii ymmärtämään dokumenttien historiallisen, kulttuurisen ja yhteiskunnallisen kontekstin. Tämä auttaa tulosten tulkinnassa ja analysoinnissa. Dokumenttien analysointiin voidaan käyttää erilaisia menetelmiä, kuten sisällönanalyysiä, teemoittelua, sisällön analyysiä tai diskurssianalyysiä. Analyysimenetelmä valitaan tutkimuskysymysten ja tavoitteiden perusteella. (Ojasalo & Moilanen & Ritalahti 2015.)

Dokumenttianalyysi on hyödyllinen menetelmä, kun pyritään ymmärtämään historiallisia tapahtumia, kulttuurisia ilmiöitä, yhteiskunnallisia muutoksia tai muita aiheita, jotka voidaan hahmottaa dokumenttien kautta. Menetelmä voi myös olla hyödyllinen silloin, kun fyysisten osallistujien haastattelu ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

Edelleen Osasalon, Moilasen ja Ritalahden mukaan dokumenttianalyysissä voidaan erottaa kaksi keskeistä analyysitapaa. Ensimmäinen on sisällön analyysi ja sisällön erittely, jota käytetään ensisijaisesti tässä tutkimuksessa. Sisällön analyysillä tarkoitetaan pyrkimystä kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti, ja sen tavoitteena on etsiä ja tunnistaa tekstin merkityksiä. Tämän tutkimuksen tietopohjaksi muodostuivat markkinaoikeustapausten päätösperustelut.

5.4 Tulosten arviointi ja mittarit

Tutkimuksessa mittareilla pyritään normaalisti tutkimuksen lopuksi arvioimaan tutkimuksen tavoitteiden toteutumista. Saavutetaanko haluttu tulos vai ei ja miten luotettava tutkimus on ollut. Myös tämän opinnäytetyön tavoitteiden onnistumista oli tarkoitus mitata etukäteen suunnitelluilla mittareilla. Tutkimuksen keskeisten johtopäätösten perusteella mitään mitattavaa ei kuitenkaan jäänyt ja tutkimuksen luotettavuutta joudutaankin arvioimaan yleisemmällä tasolla ja dokumenttianalyysin luotettavuuteen nojaten. (Julkunen & Puusa 2020, 444.)

Tutkimuksen tulosten tulkinnassa kiinnitetään Ojasalon, Moilasen ja Ritalahden mukaan huomiota dokumenttien sisältämiin merkityksiin, teemoihin, argumentteihin ja näkökulmiin. Tulkinta perustuu usein teoreettiseen viitekehykseen. Dokumenttianalyysin luotettavuutta ja validiteettia on arvioitava huolellisesti. Tämä voi sisältää esimerkiksi toisen tutkijan tekemää tarkistusta tai dokumenttien riippumattoman arviointia.

6 Analyysi yhteishankintavaihtoehdoista

6.1 Yhteishankintayksikön edellytysten arviointi

Yhteishankintoja voi Suomen Hankintajuristit Osakeyhtiön partnerin asianajaja Marita Iskalan mukaan toteuttaa eri tavoin. Koska yhteishankintaa oli ehdotettu hankintamenettelyksi tutkittavaan ongelmaan, oli pohdittava sen ja toisaalta erillisiin hankintoihin liittyviä hyötyjä ja haittoja. Analyysiä työstettiin yhdessä Suomen Hankintajuristit Oy lakimiehistä kootun asiantuntijatiimin kanssa Iskalan ohjauksessa. Asiantuntijoina toimivat asianajajat Marita Iskala ja Hannamari Harju, lakimies Eveliina Röysky sekä oikeusnotaari Aleksandra Silén. Analyysissä käytiin haastattelun keinoin läpi erityisesti Markkinaoikeuden oikeuskäytäntöä ja näiden tulosten perusteella pohdittiin eri mallien käyttömahdollisuuksia. Lopuksi tuloksista vedettiin yhteen johtopäätökset.

Analyysissa käytiin läpi lakitiimin haastatteluvastausten perusteella valitut kaksi erilaista vaihtoehtoa siitä, miten yhteishankinnan voisi toteuttaa ja sen jälkeen arvioitiin eri menettelytapojen hyötyjä. Seuraavassa on esitetty hankintamenettelyksi ehdotetun yhteishankinnan vaihtoehtoisia toteutustapoja.

6.2 Yhteishankintayksikön perustaminen

Kunnat ja hyvinvointialueet voivat halutessaan perustaa yhteisen yhteishankintayksikön. Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan hankintalain 4 pykälän 12 kohdan mukaan yksikköä, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja ja mahdollisesti hankintojen tukitoimintoja sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksi-

köille tai sellaisille hankintayksiköille, joiden oikeudesta käyttää yhteishankintayksikön toimintoja on erikseen säädetty. Edellytyksenä on lisäksi, että yhteishankintayksikkö hoitaa edellä mainittuja tehtäviä ja että se on perustettu näiden tehtävien hoitamiseksi. (Hankintalaki 2016.)

Hallituksen esityksessä hankintalaiksi on kyseessä olevan lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 108/2016 vp, 79 ja 80) todettu, että yhteishankintayksikön tulee olla hankintalain 5 pykälässä tarkoitettu hankintayksikkö. Siten esimerkiksi kunnan tai valtion viranomainen, liikelaitos taikka muu julkisoikeudellinen laitos voi olla yhteishankintayksikkö. Yhteishankintayksikön toiminnan tulee pykälän mukaan kohdistua sen suoraan tai välillisesti omistaviin hankintayksiköinä toimiviin tahoihin. Siten se voi olla hankintalain 15 pykälän mukainen sidosyksikkö, tai toiminta tulee kohdistua sellaisiin yksiköihin, joilla on erikseen säädetty oikeus käyttää yhteishankintayksikköä.

Yhteishankintayksikkö on yleensä itsenäinen oikeushenkilö. Osakeyhtiön osakkeenomistajat ovat toimivan yhteishankintayksikön omistajia. Välillinen omistus on myös mahdollista. Silloin yhteishankintayksikön toiminta voi kohdistua niihin hankintayksiköihin, jotka suoraan tai välillisesti omistavat sitä. Välillinen omistus mahdollistaa yhteishankintatoimen konsernin sisällä. Konsernissa esimerkiksi yksi tytäryhteisöistä tai emoyhteisö voi toimia yhteishankintayksikkönä. (Iskala 2023.)

Hankintalain 4 pykälän 13 kohdan mukaan yhteishankintatoiminnoilla tarkoitetaan seuraavia pysyväisluonteisia toimintoja:

- hankintayksikölle tarkoitettujen tavaroiden ja palvelujen hankkiminen
- hankintayksikölle tarkoitettuja rakennusurakoita, tavaroita tai palveluja koskevien hankintasopimusten tai 42 pykälässä tarkoitettujen puitejärjestelyjen tekemistä tai 49 pykälässä tarkoitettujen dynaamisten hankintajärjestelmien perustamista.

Markkinaoikeus on oikeuskäytännössään ottanut kantaa yhteishankintayksikön määritelmään tapauksessaan 339/19. Siinä oli kyse Valkeakosken kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan hallintopäätöksestä, jossa kaupunki oli tehnyt

hankintapäätöksen hankintayksikkönä liittyvän Tuomi Logistiikka Osakeyhtiön kuljetustenohjausjärjestelmästä. Hankinnassa Valkeakosken kaupunki oli valtuuttanut palveluntuottajan tekemään edelleen autoilijoiden kilpailutuksen. (Markkinaoikeus 2019.)

Valituksen perusteena oli se, että Tuomi Logistiikka Oy ei olisi edellä tarkoitetussa tapauksessa lain tarkoittama yhteishankintayksikkö, eikä kilpailutus siten ole ollut hankintalain säännösten mukainen. Valittaja katsoi, ettei valtuutettu ollut täyttänyt yhteishankintayksikköä koskevia edellytyksiä, koska yhtiö ei ole hankintasäännöksissä tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos. Tämän julkisoikeudellinen yhteisön tulee olla oikeushenkilö ja perustettu nimenomaan tyydyttämään muita kuin teollisia tai kaupallisia yleisen edun tarpeita.

Valittaja esitti, että Tuomi Logistiikka tarjoaa palveluja markkinoilla. Tuomi Logistiikka Oy voi myös tarjota yhteisöjärjestyksensä mukaan palvelujaan myös muille kuin niille tahoille, joiden määräysvallassa se on. Tuomi Logistiikan toiminnasta pääosa oli niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Yhteishankintayksikön toiminnan tulee markkinaoikeuden mukaan kuitenkin kohdistua ainoastaan sen suoraan tai välillisesti omistaviin hankintayksiköihin (Markkinaoikeus 2019).

Markkinaoikeus totesi yllä mainitussa tapauksessa, että yhteishankintayksikön tulee olla perustettu ja sen tulee toimia yhteishankintayksikkönä tai sen tehtäviksi tulee olla nimenomaisesti säädetty yhteishankintojen tekeminen. Markkinaoikeus viittasi perusteluissaan esimerkiksi Tuomi Logistiikka yhtiön yhtiöjärjestyksessä todettuihin ohjeisiin, että yhtiö oli perustettu yhteishankintayksiköksi ja että se toimi sellaisena yhteishankintayksikkönä, joka hankkii yhtiön suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille palveluja taikka tekee näille näitä palveluita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Yhtiöjärjestyksessä oli edelleen todettu, että yhtiö harjoitti pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Lisäksi yhtiöjärjestyksessä todettiin, että yhtiön toimintaa valvovat hankintayksiköt samalla tavoin kuin ne valvovat omia toimipaikkojaan. Siten Markkinaoikeus katsoi, että Valkeakosken kau-

punki oli hankintalain 20:2 mukaisesti täyttänyt hankintalain mukaiset velvoitteensa, kun se oli päättänyt hankkia kuljetuspalvelut Tuomi Logistiikka Osakeyhtiöltä. (Markkinaoikeus 2019.)

Hankintalain 4 pykälän 13 kohdan mukaisina kilpailutettavina yhteishankintatoimintoina voidaan pitää pysyväisluonteisia toimintoja kuten hankintayksikölle tarkoitettujen palvelujen hankkiminen. Esimerkiksi edellä mainitussa tapauksessa Markkinaoikeuden päätös 339/19, Tuomi Logistiikka Oy toimi hankintalain mukaisena hankintayksikkönä ja kilpailutti Valkeakosken sosiaali- ja terveyslautakunnan toimeksiannosta autoilijat.

6.3 Olevan hankintayksikön käyttö yhteishankintayksikkönä

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat on kaupungin kokonaan omistama tytäryhtiö. Yhteishankintayksikkönä toimimisen edellytyksenä on lisäksi, että yhteishankintayksikkö toimii tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä taikka asiasta on muutoin säädetty. Jotta se voisi toimia yhteishankintayksikkönä, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja sen omistaville hankintayksiköille, tulisi sen perustamista koskevissa asiakirjoissa, kuten yhtiöjärjestyksessä, olla nimenomaan todettu, että yhtiö on perustettu tätä tarkoitusta varten.

Helsingin kaupunki hallitsee osakeomistuksen nojalla Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat palvelu- ja toimitiloja. Tällainen rakennuskanta koostuu muun muassa kouluista, päiväkodeista, terveysasemista ja toimistotaloista. Sen lisäksi Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat hoitaa kaupunkikonserniin kuuluvia erillisiä kiinteistöyhtiöitä, joissa on erilaisia kaupungin ja yksityisen sektorin palvelu- ja toimitiloja, muun muassa. seniori-, liikunta-, elokuvateatteri-, ravintola-, myymälä- sekä pysäköintitiloja. Toisaalta kaupparekisterissä ei ole näistä yhteishankintatoiminnoista merkintää, joka vahvistaisi sen yhteishankintayksikön aseman. (Iskala 2023.)

Yhteishankintayksikön asema voi syntyä myös yksikön tosiasiallisesti tekemän toiminnan kautta ilman, että yksikköä olisi perustettu nimenomaan tätä tarkoitusta

varten. Yhteishankintayksikön toiminnalta edellytetään riittävän tasoista pysyvyyttä. Mikäli yhteishankintayksikkö kuntien omistuksessa tai määräysvallassa, yhteishankintayksikön toimiala tulee määritellä kunnallisessa päätöksenteossa sekä yksikön toimintaa ohjaavissa säännöissä tai asiakirjassa. Yhtiömuotoisten yhteishankintayksiköiden toimialaa koskeva määräys tehdään yleensä kaupparekisteriin (Pekkala & Pohjonen 2022).

Iskalan (2023) mielestä opinnäytteen tutkittavassa tapauksessa luontevinta lienee se, että Helsingin kaupunki ja Toimitilat -yhtiö perustavat kokonaan oman yhteishankintayksikön perustuen kiinteistöhuollon palveluihin. Tällä tavoin ohjesääntöön tai kaupparekisteriin ei tarvitsisi tehdä erillisiä merkintöjä tästä yhteishankinnasta, vaan halutessaan yhtiö ja kunta voisivat tarvittaessa purkaa yhteishankintayksikön puitejärjestelyn päätyttyä, sillä puitejärjestely on voimassa enintään neljä vuotta.

6.4 Hankintarengas

Hankintalain 21 pykälän säätää, että hankintayksiköt voivat sopia yksittäisen hankinnan toteuttamisesta yhdessä. Tällöin hankintayksiköt vastaavat yhdessä lain säännösten noudattamisesta, kun hankinta tehdään kaikkien hankintaan osallistuvien hankintayksiköiden nimissä ja puolesta. Kaikki mukana olevat hankintayksiköt mainitaan hankintailmoituksessa hankintayksikköinä.

Muun muassa muutoksenhaun kannalta on tärkeää tietää, mikä taho on tosiasiallisesti toteuttanut hankintamenettelyn ja mikä taho tekee esimerkiksi muutoksenhaun kohteena olevan hankintapäätöksen (Pekkala & Pohjonen & Huikko & Ukkola 2022, 142). Yhteishankinnan menettelyä koskeva mahdollinen valitus voidaan kohdistaa ainoastaan muodollisesti vain yhteen yhteishankinnassa olevaan hankintayksikköön, vaikka hankintamenettelystä ovat vastuussa kaikki mukana olevat hankintayksiköt. Puitejärjestelyä käyttäessä hankintayksiköt olisivat yhteisvastuussa yhdessä toteutetusta puitejärjestelyn kilpailutuksesta, jossa valitaan järjestelyyn otettavat tarjoajat. Hankintayksikö olisivat kuitenkin puitejärjestelyn sisällä itse tekemistään hankinnoista ja kevennetyistä kilpailutuksista yksin vastuussa. (Pekkala & Pohjonen & Huikko & Ukkola 2022, 143.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa 436/14 oli kyse hankintarenkaan tekemästä hankintailmoituksesta, jonka valittaja katsoi olleen virheellinen, koska hankintailmoituksessa olleita tietoja oli olennaisesti muutettu Porin kaupungin liittyessä hankintamenettelyyn jälkikäteen. Valittaja ilmoitti valituksessaan jättäneensä osallistumatta tarjouskilpailuun nimenomaan, koska Porin kaupunki ei ollut osallisena siinä.

Valittaja oli ilmoituksensa mukaan tullut myös siihen käsitykseen, että Porin kaupunki ei ole mukana mainitussa hankintarenkaan kilpailutuksessa, koska se oli julkaissut eräiden toisten kuntien kanssa yhteisen vastaavaa hankintaa koskevan tarjouspyynnön samoihin aikoihin. Markkinaoikeudessa kyse oli siitä, merkitsikö Porin jätehuolto liikelaitoksen liittyminen hankintarenkaaseen jälkikäteen hankinnan kohteen muuttamista hankintailmoituksessa annettuihin tietoihin nähden ja oliko muutos niin olennainen, että kyse oli uutta kilpailuttamista edellyttävästä hankinnasta. (Markkinaoikeus 2014.)

Edellä tarkoitetussa Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö, joka ei ole ollut mukana hankintarenkaan järjestämässä kilpailutuksessa alusta alkaen, ei lähtökohtaisesti voi liittyä kilpailutukseen myöhemmässäkään vaiheessa. Kyse olisi tällöin olennaisesta muutoksesta alkuperäiseen sopimukseen ja se olisi edellyttänyt uutta kilpailuttamista. Markkinaoikeus katsoi, että Porin Jätehuolto liikelaitoksen liittyminen hankintarenkaaseen jälkikäteen oli olennaisesti laajentanut ja muuttanut hankinnan kohdetta hankintailmoituksessa esitettyyn verrattuna. Näin ollen Porin kaupunki oli jättänyt kilpailutetun palvelun hankinnan kilpailuttamatta. Kilpailuttamatta jättäminen oli julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaista. (Markkinaoikeus 2014.)

Edellä kuvatussa hankinnassa Porin Jätehuolto liikelaitoksen tekemän hankinnan osalta oli siis menetelty julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Tapaus osoittaa erityisesti sen, että hankintarenkaan osapuolten tulee olla selvillä viimeistään siinä vaiheessa, kun hankintailmoitus julkaistaan.

7 Analyysi mahdollisista hankintamenettelyistä

7.1 Puitejärjestelyn soveltuvuus

Seuraavissa osioissa tarkastellaan eri hankintamenettelyitä ja niiden soveltuvuutta Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat -yhtiön näkökulmasta. Esitellyt vaihtoehdot on valittu sen mukaan, mitkä saivat haastatteluissa kannatusta valittavaksi menettelyksi. Vaihtoehtoja on käsitelty tarkemmin luvussa 5.

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat -yhtiön toimitusjohtajan Raino Antikaisen ohjeistukseen perustuen tämän vaiheen tarkasteluun ei otettu enää mukaan Antikaisen epätodennäköisenä pitämiä hankintamenettelyitä, koska sitä ei pidetty tarkoituksenmukaisena tutkimuksen kannalta.

Hankintalain 42 pykälän 1 momentin mukaan puitejärjestely on yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa puitejärjestelyssä ilmoitetun ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot. Useamman hankintayksikön yhdessä toteuttamasta hankinnasta käytetään nimitystä yhteishankinta (hankintalaki 2016, 21 §).

Hankintalain 42 pykälän 2 momentilla säädetään, että hankintayksikön on valittava toimittajat puitejärjestelyyn hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä ja että hankinnassa tulee noudattaa hankintamenettelyjen käyttöedellytyksistä ja kilpailutuksen menettelyvelvoitteista. Hankintalain pykälän 3 momentin mukaan puitejärjestelyyn on valittava yksi tai useampi palveluntuottaja. Valittavien palveluntuottajien määrä on ilmoitettava ennalta hankintailmoituksessa. Pykälän 4 momentin mukaan puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä puitejärjestelyyn valittujen toimittajien ja sellaisten hankintayksiköiden kesken, jotka on selkeästi ilmaistu ja joiden hankintojen yhteenlaskettu enimmäismäärä on ilmoitettu kilpailutuksen hankinta-asiakirjoissa. (Hankintalaki 2016.)

Hallituksen esityksessä hankintalaiksi (HE 108/2016 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 42 pykälän osalta todettu, että siinä säädettäisiin puitejärjestelyihin liittyvistä ehdoista sekä sen perustamisesta. Perustana pykälän sisällölle on hankintadirektiivin 33 artiklan kohdat 1 ja 2. Pääasiallisesti sisältö vastaa, mitä asiasta oli säädetty aiemman lain 31 pykälässä. Pykälän 2 momentin mukaan palveluntuottajien valinta tulisi tehdä puitejärjestelyssä hankintalain hankintamenettelyiden mukaan.

Puitejärjestelyn hankintamenettelyn valinnassa noudatettaisiin 32–41 pykälässä säädettyjä eri hankintamenettelyihin liittyviä käyttöedellytyksiä ja menettelyvelvoitteita soveltuvin osin. Puitejärjestelyjen perustamisessa olisi noudatettava hankintalain normaaleja kulloinkin kyseeseen tulevia hankintamenettelyyn liittyviä kilpailuttamisen menettelyvelvoitteita. Näitä ovat esimerkiksi hankinnan kohteen määrittelyä koskevat säännökset. Mitä hankinnan kohteen kuvauksesta sekä tarjouspyynnön sisällöstä on säädettyä, noudatettaisiin myös hankinnan kohteen määrittelyssä. Puitejärjestelyn käyttöön oikeutetuista hankintayksiköistä tulisi näin ollen olla tarjouspyynnössä tiedot muiden tietojen ohella. (Iskala 2023.)

Puitejärjestelyä voivat käyttää erityisesti yhteishankintayksiköt pidempiaikaisena hankintamenettelynä. Menettely mahdollistaa todennäköisiin tuleviin hankintoihin varautumisen. Tällöin voidaan välttää esimerkiksi kiireestä johtuvat suorahankinnat tai neuvottelumenettelyt. (Kuntaliitto 2021b.)

Puitejärjestely voi olla hankintalain 42 pykälän 5 momentin mukaan voimassa enintään neljä vuotta. Hankinnan kohteen sitä perustellusti edellyttäessä, puitejärjestely voisi poikkeuksellisesti olla neljää vuotta pidempi. Kyseistä lainkohtaa koskevissa esitöissä on todettu, että pidempää kestoa voisi puoltaa esimerkiksi hankintayksikön tai toimittajan investoinnit, toimialojen yleiset sopimuksen kestot, käytännöt ja kaupalliset ehdot. (HE 108/2016 vp, 139).

Taustalla on se, että puitejärjestelyssä toimittajien määrä on rajoitettu sen voimassa olon ajaksi ja markkinat on suljettu. Kuitenkin esimerkiksi Rakennustietosäätiön julkaiseman Kiinteistöpalvelualan yleisten sopimusehtojen 2007 (KP YSE 2007) 2 pykälän mukaan kiinteistöpalvelualalla sopijapuolet pyrkivät pitkäjänteiseen yhteistyöhön (Rakennustietosäätiö RTS 2008). Siten poikkeamista puitejärjestelyyn liittyvästä neljän vuoden enimmäisajasta olisi mahdollista perustella toimialan yleisillä sopimuksen kestoilla. Kuitenkin poikkeaminen on aina riski.

Hankintalain 43 pykälän mukaan puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat tehdään puitejärjestelyn voimassa olon aikana puitejärjestelyn ehtojen mukaisesti. Lain esitöissä puitejärjestelyn kestoa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että järjestelyyn perustuvat hankintasopimukset tulee tehdä ennen sen voimassaolon päättymistä. Perusteluissa todetaan kuitenkin, että puitejärjestelyn hankintasopimusten kesto ei tarvitse olla sama kuin itse järjestelyn, vaan se voi olla myös joko lyhempi tai pidempi. Hankinnan sitä edellyttäessä, puitejärjestelyyn perustuvien hankintasopimusten kesto voisi olla myös olennaisesti pidempi kuin itse puitejärjestely. (HE 108/2016 vp, 139). Markkinaoikeus on esimerkiksi tapauksessaan 525-526/11 hyväksynyt neljää vuotta pidemmän puitejärjestelyn vanhusten palveluasumiseen liittyvässä hankinnassa. (Markkinaoikeus 2016.)

Koska kuitenkin kiinteistönhuoltopalvelut hyötyvät pitkistä sopimuskausista, kannattavaa voisi olla palvelun kilpailuttaminen toistaiseksi voimassa olevilla sopimuksilla. Koska puitejärjestelyn kesto on kuitenkin säännelty ja vaikka puitejärjestelyn sisällä tehtävien hankintojen sopimuskausi voikin olla puitejärjestelyä pidempi tai lyhyempi, puitejärjestelyä koskevat yksityiskohtaiset perustelut viittaavat kuitenkin siihen, että myös puitejärjestelyjen sisäisten kilpailutusten sopimuskauden pituus voisi vain perustellusta syystä olla neljää vuotta pidempi. Puitejärjestelyn sisällä kilpailutettavat toistaiseksi voimassa olevat tai neljää vuotta pidemmät määräaikaiset sopimukset voitaisiin tulkita siten, että niillä pyritään kiertämään hankintalain 42 pykälän 5 momentin pääsäännön mukaista puitejärjestelyn voimassaolon enimmäispituutta. Helsingin toimitilojen Antikainen

toteaa, että sopimuskauden pituuden rajoitukset saattavat merkitä turhia kilpailutuksia, mikäli sopimus koetaan toimivaksi.

Hankintalain vuonna 2021 toteutetulla uudistuksella pyrittiin lisäämään mm. puitejärjestelyjen sääntelyn selkeyttä. Hankintalain 42 pykälän 4 momenttiin lisättiin tuolloin velvoite ilmoittaa puitejärjestelyssä mukana olevien hankintayksikköjen yhteenlaskettu hankintojen enimmäismäärä taikka enimmäisarvo. Sen ylittävät hankinnat ovat Suomen Hankintajuristit Osakeyhtiön partnerin asianajaja Marita Iskalan mukaan lähtökohtaisesti puitejärjestelyn ulkopuolella ja kiellettyjä.

Lain esitöissä (HE 244/2020 vp, 17 ja 18) todetaan, että puitejärjestelyn tarjouspyynnössä ei edellytetä esittämään tarkkoja tietoja puitejärjestelyn käyttöön oikeutettujen hankintayksiköiden tulevista hankinnoista. Säännös ei edellytä ilmoittamaan näitä tietoja edes hankintayksikkökohtaisesti. Esitöissä todetaan lisäksi, että menettelyn käyttöön liittyy aina tiettyä epävarmuutta. Puitejärjestely on tarkoitettu joustavaksi menettelyksi. Menettelyn tarkoituksena on mahdollistaa sopimuskaudella hankintayksiköiden tarpeiden vaihtelun mukanaan tuomat muutokset hankintatarpeisiin.

Puitejärjestelyn kilpailuttamisen epäonnistuessa, voidaan kiinteistöhuoltopalvelut hankkia erikseen kullekin tilaajalle. Hankinnan epäonnistuminen toisi kuitenkin hankinnan aikatauluun epätoivottavaa viivettä. Lisäksi palveluntuotannon tilaajatehtävien hoito ja palvelutuotannon valvonta tulisi järjestää kussakin kohteessa erikseen. Tällöin ei saavutettaisi niitä synergiaetuja, joita puitejärjestelyllä tavoitellaan.

7.1.1 Oikeuskäytäntöä puitejärjestelystä

Markkinaoikeuden ratkaisussa 333/2020 oli kyse puitejärjestelystä, jossa hankintayksikkö ei ollut antanut olennaista tietoa tarjoajille hankinnan laadusta. Kantaja vaati tapauksessa hankintapäätöksen kumoamista ja virheellisen menettelynsä korjaamista. Valittajan mukaan menetellyt oli toteutettu hankintasäännösten vastaisesti tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisen ja hankinnan kohteen määrittelyn osalta.

Kantaja vetosi siihen, että tarjouspyyntöasiakirjojen tiedot tarjousten laatimiseksi olivat olleet riittämättömät ja siten tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön asema yhteismitallisten ja vertailukelpoisten tarjousten laatimisessa ja vertailussa vaarantui. Hankintayksikkö ei ole kantajan mukaan kertonut tarjouspyyntöasiakirjoissaan sitä, keitä asiakkaita puitejärjestely koskee, jonka perusteella selviäisi, kuinka laajaksi puitejärjestely muodostuu. Markkinaoikeus totesi ratkaisunsa johtopäätöksenä, ettei hankintayksikkö menetellyt hankinnassaan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. (Markkinaoikeus 2020.)

Markkinaoikeus kuitenkin totesi edellä kuvatussa tapauksessa, että tarjouspyyntöasiakirjoissa on yksilöitävä kaikki ne hankintayksiköt, jotka ovat mukana puitejärjestelyssä. Lisäksi se totesi, että hankintayksiköt olisi pitänyt mainita tarjouspyynnön liitteessä. Tietojen tarkastamista voidaan pitää hankintalainsäännösten mukaisesti sallittuna, jos muutokset ovat vähäisiä, jollei muutoksilla voida katsoa olevan merkitystä hankinnan laajuudesta markkinoille välittyvän tiedon kannalta. Lisäksi Markkinaoikeus otti kantaa valittajan vastineessa esitettyihin kysymyksiin puitejärjestelyyn sisältyvien hankintojen käyttöönottoaikataulua koskevista tiedoista. Hankintayksikön mukaan hankintojen käyttöönoton kiireellissyysjärjestys oli tarkoitus muodostaa vasta sen jälkeen, kun puitesopimus on allekirjoitettu ja palveluiden hankinnat ovat tosiasiallisesti alkaneet. Markkinaoikeus katsoi, ettei hankintayksikkö menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se ei ole ilmoittanut hankinnan kohteena olevien palvelujen käyttöönottoaikatauluista hankintayksikkökohtaisesti. (Markkinaoikeus 2020.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa 514/2018 oli kyse EU-hankintailmoituksella avoimella menettelyllä puitejärjestelynä toteutettavasta diabetestarvikkeiden tavarahankinnasta ajalle 1.4.2018-31.3.2020 sekä kahdelle yhden vuoden optiokaudelle. Kantaja vaati markkinaoikeutta kumoamaan hankintapäätöksen siltä osin kuin se koskee kahta nimikettä. Lisäksi kantaja oli vaatinut, että hankintayksikkö velvoitetaan korjaamaan virheellinen menettely. Kantaja totesi, ettei palveluntuottajien valinnan perusteita ollut määritetty riittävän yksiselitteisesti. (Markkinaoikeus 2018.)

Tarjouspyynnön mukaan hankinnat tehtäisiin valituilta toimittajilta ilman ensisija- tai muuta järjestystä. Valinnassa otettaisiin huomioon tilattavien tuotteiden hinta- ja muut tekijät. Hankintayksikkö valitsi nimikkeen siitä huolimatta, että toinen mittari sai valittua nimikettä enemmän pisteitä. Tarjouspyynnön mukaan valituksen kohteena olevien verensokerimittareiden tulee täyttää tuotekohtaiset vaatimukset. Tämä ei ole kuitenkaan vastannut tarjousta, sillä sen käyttöohjeissa ei ole esitetty mitään tarjouspyynnön mukaisista vaatimuksista. Näin ollen tarjous olisi tullut hylätä tarjouspyyntöä vastaanottamana. (Markkinaoikeus 2018.)

Markkinaoikeus on edellä mainitun asian arvioinnissa todennut, että menettelyn tarkoituksena on ollut vahvistaa hankintayksikön ja useamman kuin yhden tämän sopimuskumppanin väliset puitejärjestelyn ehdot. Hankintaan voi puitejärjestelyn luonteen takia sisältyä epävarmuutta, joka voi vaikuttaa tarjousten hinnoitteluun. Ehdot eivät saa tarjouspyynnössä jäädä sillä tavalla yleisiksi tai muutoin epäselviksi, että ne antaisivat hankintayksikölle rajattoman harkintavallan tai muutoin vaarantaisivat osapuolten tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun.

Markkinaoikeus on todennut puitejärjestelyyn valittavien toimittajien lukumääristä, että lukumäärää koskevan ilmoituksen ja valinnan perusteena olevien tarjouksia koskevien tietojen on oltava yhdenmukaisia siten, että tarjoajat voivat tietää, millä ehdoilla ne voivat päästä puitejärjestelyyn hankintayksikön ilmoittamien toimittajamäärien puitteissa. Lisäksi Markkinaoikeus on katsonut, että tarjouspyynnön maininnat puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemisestä on esitetty yleisellä ja yksilöimättömällä tavalla muun muassa vedoten siihen, että tarjouspyynnöstä ei ole ilmennyt, mitkä toiminnalliset ja muut ominaisuudet vaikuttavat lopullisen toimittajan valintaan ja miten valinta tehdään.

Tässä tapauksessa, vaikka hankintayksiköt eivät ole vielä tiedossa tai perustettu, on selvää, että hankinnan kohde on jo selkeästi tiedossa, kun tarkastellaan hankinnan tavoitetta ja kohdetta. Edellä mainittujen ratkaisujen valossa voidaan Iskalan mukaan todeta, että hankintayksikön tarjouspyyntö pitää määri-

tellä tarkasti silloin, kun on kyse puitejärjestelystä, jonka perusteella tarjoajat jättävät oman tarjouksensa. Hankinta-asiakirjojen perusteella hankintayksikkö ja mahdolliset tarjoajat tietävät tarkasti, millaisia hankintoja tullaan tekemään sopimuskaudella. Myös tulevien hankintojen ennakoidut arvot ja enimmäismäärät euromääräisinä tulee määritellä hankinta-asiakirjoissa. (Iskala 2023.)

7.1.2 Puitejärjestelyn osapuolista

Kuten todettu, hankintalain 42 pykälän 4 momentin mukaan puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä menettelyyn valittujen palveluntuottajien ja sellaisten hankintayksiköiden kesken, jotka on hankintojen yhteenlaskettu hankintojen enimmäismäärä mukaan lukien selkeästi ilmoitettu hankinta-asiakirjoissa. Tarjouspyynnössä on Iskalan mukaan siis oltava tiedot muun ohella puitejärjestelyn käyttöön oikeutetuista hankintayksiköistä. (Iskala 2023.)

Hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä on lain 42 pykälän 4 momentissa todettu muun muassa, että hankintasopimukset, jotka perustuvat puitejärjestelyyn, tulisi tehdä menettelyyn valittujen toimittajien ja puitejärjestelyssä ilmoitettujen hankintayksiköiden kesken. Puitejärjestelyn tarjouspyynnössä on yksilöitävä ne hankintayksiköt, joilla on oikeus käyttää puitejärjestelyä. (HE 108/2016 vp, 138.)

Hankintalain taustalla olevan direktiivin johdanto-osan 60 perustelukappaleessa todetaan, että puitejärjestelyn osapuolina olevat hankintaviranomaiset olisi ilmoitettava selkeästi joko nimeltä tai muulla keinoin. Esimerkiksi viittaamalla tiettyyn hankintaviranomaisten ryhmään selkeästi rajatulla maantieteellisellä alueella. Tämä siitä syystä, että asianomaiset hankintayksiköt olisivat helposti ja yksiselitteisesti tunnistettavissa. (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2014.)

Direktiivin johdanto-osan perustelukappaleessa 61 todetaan, että ne vaikka puitejärjestelyn käyttämiseen oikeutetut hankintaviranomaiset on ilmoitettava tarjouspyynnössä, ei niiden ole kuitenkaan pakko tehdä näitä hankintoja kyseistä puitejärjestelystä. Siten olisi hankinta-asiakirjoissa olisi sallittua yksilöidä ne

kaikki hankintayksiköt, joiden olisi mahdollista harkintansa mukaan käyttää hankintoihinsa puitejärjestelyssä valittuja toimittajia. Jotta puitejärjestely olisi onnistunut kaupallisesti myös myyjien näkökulmasta, tulisi järjestelyn kuitenkin perustua realistisiin käsityksiin järjestelyä hyödyntävistä tahoista ja tulevista tilausmääristä. (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2014.)

Hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleessa 60 todetaan, että puitejärjestelyiden osalta olisi tarpeen joitakin näkökohtia, esimerkiksi sitä, että vain tarjouspyynnössä ilmoitetut hankintayksiköt saisivat käyttää menettelyä. Tämä siitäkin huolimatta, että puitejärjestely katsotaan tarpeelliseksi säilyttää pitkälti entisenlaisenaan, koska menettely on käytössä hyvin yleisesti ja sitä pidetään tehokkaana hankintamenetelmänä koko Euroopassa.

Hankintayksiköt tulisi ilmoittaa joko nimeltä tai muulla keinoin selvästi. Selvästi ilmoittaminen voisi toteutua esimerkiksi yksilöimällä hankintayksiköt yksiselitteisesti tunnistettavaan ryhmään selkeällä maantieteellisellä alueella. Puitejärjestelyn ei myöskään pitäisi olla avoin uusille toimijoille perustamisen jälkeen. (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2014.) Tämä merkitsisi esimerkiksi sitä, että jos yhteishankintayksikkö pitää rekisteriä puitejärjestelyn käyttöön oikeutetuista hankintaviranomaisista tai niiden ryhmistä, tulisi sen huolehtia myös, että rekisteristä olisi tarkastettavissa järjestelyssä mukana olevien hankintayksiköiden tiedot päivämäärineen, mistä mihin kyseiseen puitejärjestelyyn kuuluvan hankintayksikön on oikeus käyttää kyseistä menettelyä. (Iskala 2023.)

Korkein hallinto-oikeus otti kantaa tapauksessaan KHO 2019:84 kysymykseen siitä, oliko puitejärjestelyn osapuolet ilmoitettu tarjouspyynnössä hankintasäännösten edellyttämällä tavalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi että, ilmoittaessaan hankintamenettelyyn mukaan suuren määrän sellaisia hankintayksiköitä, jotka eivät yhteishankintayksikön aikaisemman kokemuksen perusteella käytä puitejärjestelyä, Hansel Oy menetteli hankintasäännösten vastaisesti. Tarjouspyyntöpapereista ei tästä syystä ollut muodostunut tarjouspyyntöön osallistumista harkitseville tarjoajille realistista ja riittävää tietoa järjestelyyn osallistuvien ja sitä

hyödyntävien hankintayksiköiden laajuudesta. Siten tarjouspyyntö loi tältä osin hankintasäännösten vastainen. (Korkein hallinto-oikeus 2019.)

Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus totesi, että vuonna 2017 voimaan tullut hankintalainsäädäntö ja sen valmisteluaineisto edellyttivät puitejärjestelyssä mukana olevien hankintayksiköiden yksilöintiä. Vaikka puitejärjestelyyn ei olekaan velvollisuutta liittyä, hankintayksiköt olisi pitänyt yksilöidä tarjouspyynnössä tarkemmin. Jotta tarjoajat saavat harkintaansa varten tarjouspyynnön sisällöstä riittävät tiedot ja jotta tarjousten vertailussa turvataan tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, on tarjouspyyntöasiakirjoissa annettava perustettavasta puitejärjestelystä riittävät tiedot menettelyssä mukana olevista hankintayksiköistä sekä hankittavien palvelujen määristä. (Korkein hallinto-oikeus 2019.)

Päätöksen kohteena olevan tarjouspyynnön liitteenä oli kaikki Hanselin asiakkaana olevat yhteensä 186 eri virastoa, laitosta, liikelaitosta ja osakeyhtiötä hallinnonaloittain ryhmiteltyinä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka hankintailmoituksen sanamuodoista oli mahdollista tulkita siten, ettei luettelo ollut tyhjentävä, ei menettely ollut avoin sellaisille hankintayksiköille, joita luettelossa ei oltu mainittu. (Korkein hallinto-oikeus 2019.)

Toisaalta korkein hallinto-oikeus totesi, että koska Hanselin omankin ilmoituksen mukaan hankintailmoituksen liitteessä oli lueteltu kaikki Hanselin asiakkaat, ei hankintailmoituksessa ollut edes pyritty yksilöimään puitejärjestelyä todennäköisesti käyttäviä hankintayksiköitä. Merkittävä osa Hanselin asiakkaista oli sellaisia valtionhallinnon virastoja ja laitoksia tai muita hankintayksiköitä, joiden ei voitu tosiasiallisesti olettaa olevan mukana puitejärjestelyssä, eikä Hansel Oy ollut sellaista edes väittänyt. (Korkein hallinto-oikeus 2019.)

Edelleen korkein hallinto-oikeus totesi, että Hansel Oy:lle oli pitänyt muodostua suhteellisen selvä käsitys aikaisempien vastaavien hankintojen kautta, mitkä hankintayksiköt edellä mainitusta 186 mahdollisesta osallistujasta todennäköi-

sesti käyttäisivät järjestelyä. Vastaavasti Hansel Oy:llä oli pitänyt muodostua käsitys niistä luetteloiduista hankintayksiköistä, jotka todennäköisesti eivät tulisi osallistumaan hankintaan. Tarjouspyynnössä ei tällaisia tietoja kuitenkaan ilmoitettu. Valtionhallinnon asiantuntijoina tarjouspyyntöä valmistelemassa olleiden kuuden hankintayksikön ilmoittaminen ei ollut riittävästi yksilöinyt puitejärjestelyä käyttämään oikeutettuja hankintayksiköitä. (Korkein hallinto-oikeus 2019.)

Direktiiviä selventävää oikeuskäytäntöä puitejärjestelyä käyttävien hankintayksiköiden yksilöimisestä ja niiden tulevien hankintojen määrän ja arvon riittävästä ilmoittamisesta on annettu EU-tuomioistuimen tuomiossa C-216/17 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice Soc. coop. arl, jäljempänä myös ”Coopservice”. Tuomion perustelukappaleissa 53–55 tuomioistuin toteaa, että yhteishankintojen tavoitteena on yhdistää julkisia ostoja hankintojen tehokkuuden parantamiseksi mittakaavaedulla. Menettelyä voidaan käyttää kuitenkin vain sellaisten osapuolien välillä, jotka olivat selvästi yksilöity mukana järjestelyssä sitä perustettaessa. (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2014.)

Tarkoituksena on ollut mahdollistaa se, että yhteishankintayksikkönä toimiva hankintaviranomainen mahdollistaa muillekin hankintayksiköille pääsyn järjestelyyn, jonka se aikoo tehdä sellaisten palveluntuottajien kanssa, jotka olisivat alusta alkaen järjestelyn osapuolia. Tuomioistuin toteaa vielä perusteluissaan, ettei kaikkien puitejärjestelyä hyödyntämään oikeutettujen ole tarpeellista allekirjoittaa laadittavia puitejärjestelyn sopimusasiakirjoja, vaan riittävää olisi, että hankintaviranomainen mainitaan järjestelyn tekemisajankohtana siten, että se on selkeästi nimetty tarjouspyyntöä koskevissa asiakirjoissa, jolla mahdollisuus ilmoitetaan hankintayksikölle ja mahdollisille tarjoajille. (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2014.)

Edellä esitetysti puitejärjestelyn perusteella solmittavat hankintasopimukset on tehtävä järjestelyyn osallistuvien toimittajien ja selkeästi puitejärjestelyn hankinta-asiakirjoissa ilmoitettujen hankintayksiköiden välillä. Hankintayksiköiden

yksilöintivaatimus koskee myös yhteishankintayksiköiden kilpailuttamia puitejärjestelyjä. Puitejärjestely ei siis olisi avoinna uusille hankintayksiköille sen perustamisen jälkeen. Yksilöinti on mahdollista tehdä esimerkiksi ilmoittamalla hankintayksiköt nimeltä tai viittaamalla tiettyyn, maantieteellisesti rajattuun hankintayksiköiden ryhmään helposti tunnistettavalla ja yksiselitteisellä tavalla. Yksilöimättä jääneillä hankintayksiköillä ei ole oikeutta käyttää kyseistä puitejärjestelyä. Vaikka hankintayksiköt eivät ole vielä tiedossa tai perustettu vielä, on selvää, että hankinnan kohde on jo nyt selkeästi tiedossa. Tarjouspyynnön määrittelyltä vaaditaan riittävää tarkkuutta. (Iskala 2023.)

Lisäksi kaikkien puitejärjestelyyn tulossa olevien hankintayksikköjen tulevien hankintojen määrä on laskettava mukaan hankinta-asiakirjoissa ilmoitettavaan yhteenlaskettuun hankintojen enimmäismäärään taikka enimmäisarvoon. Puitejärjestelyn kilpailutuksen perustuminen realistiseen näkemykseen puitejärjestelyä käyttävistä hankintayksiköistä sekä niiden hankinnan todennäköisistä volyymeistä on tarjoajien kannalta oleellista. (Iskala 2023.)

Unionin tuomioistuimen tapauksessa C-216/17 Coopservice tuomioistuin toteaa, että kaikkien puitejärjestelyssä mukana olevien osapuolten ei olisi välttämätöntä allekirjoittaa hankinta-asiakirjoja. Siten osakeyhtiön perustamisen ollessa vielä kesken puuttuva mahdollisuus allekirjoittaa hankinta-asiakirjoja ei Iskalan mukaan olisi esteenä valmisteltavaan puitejärjestelyyn osallistumista.

Perustettavien yhtiöiden hankintamenettelyllä tarkoitetaan sellaisten hankintayksikköjen hankintamenettelyä, joita ei ole perustettu vielä hankintamenettelyä aloitettaessa. Siten tällaisia hankintayksikköjä ei voi suoraan mainita tarjouspyynnössä tai muissa asiakirjoissa, joissa nämä tiedot tulisi olla yksilöityinä ennen puitejärjestelyn aloittamista. Puitejärjestelyä ei voi täydentää sen aloittamisen jälkeen, joten näin ollen puitejärjestely ei onnistu perustettavien yhtiöiden lukuun, sillä se ei voi myöhemmin täydentyä uusilla hankintayksiköillä. Yksilöimättä jääneillä hankintayksiköillä ei ole oikeutta käyttää kyseistä puitejärjestelyä. Näin ollen hankintayksiköt tulee voida yksilöidä ennen puitejärjestelyn aloittamista.

yhteishankintayksikön voi olla hankalaa määritellä hankintojen enimmäismääriä ja -arvoja, koska yhteishankintayksiköllä ei välttämättä ole tietoa kunkin osallistuvan hankintayksikön suunnitelmista ja tarpeista. Hankintalain esitöissä on todettu, että tärkeää on, että tiedot ilmoitetaan niin tarkasti, että alalla ammattimaisesti toimivat kaupalliset tahot pystyvät antamaan niiden perusteella tarjouksia. (HE 244/2020 vp, 18)

Euroopan unionin tuomioistuin (jäljempänä myös ”EUT”) on ottanut kantaa tapauksessa Coopservice siihen, miten avoimuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate vaikuttavat yhteismitallisten tarjousten antamiseen. Periaatteiden takia hankintayksikköjen tulee täsmentää esimerkiksi puitejärjestelyn perusteella tehtävien hankintojen kokonaismäärää.

Korkein hallinto-oikeus tapauksessa KHO 2019:84 kumosi markkinaoikeuden asiasta antaman ratkaisun vedoten myös EU tuomioistuimen antamaan Coopservice ratkaisuun. KHO:n mukaan Hansel Oy:n tarjouspyynnöstä ei käynyt ilmi riittävän tarkasti tarjoushintaan vaikuttavien kuljetuskustannusten kannalta keskeisiä polttonesteiden toimituspaikkoja.

Tapauksessa C-23/20 (Simonsen & Weel A/S v Region Nordjylland og Reqion Syddanmark, Nutricia A/S, jäljempänä ”Simonsen & Weel”) oli kyse ruokintaletkujen puitejärjestelystä Pohjois-Jyllannin alueella. Tarjouspyynnössä lisäksi mainittiin, että Etelä-Tanskan alue osallistuu puitejärjestelyyn vain ”vaihtoehtoisesti”. Hankinnan ennakoitua arvoa, ostettavien tavaroiden määrää tai enimmäismäärää ei tarjouspyynnöllä ollut ilmoitettu. Valittaja esitti valituksessaan hankintayksikön rikkoneen hankintasäännöksiä, koska hankintailmoituksessa ei ollut ilmoitettu ennakoitua määrää tai arvoa eikä enimmäismäärää tai -arvoa. Asia kiteytyi siihen, voidaanko edelläkin käsiteltyä tapausta Coopservice pitää valituksen esikuvana. Tanskan julkisten hankintojen valituslautakunta päätti siten esittää asiasta ennakkoratkaisukysymykset Euroopan unionin tuomioistuimelle, joka selvensi puitejärjestelyn käyttöä. (Euroopan unionin tuomioistuin 2021.)

EUT täsmensi, että ne hankintayksiköt, joita järjestelyn tarjouspyynnössä ei mainita, eivät saisi käyttää puitejärjestelyä. Kaikki mukana olevat osapuolet on siis kyettävä tunnistamaan yksiselitteisesti. Puitejärjestelyyn on sitouduttava sen perustamisen yhteydessä. Lisäksi hankintailmoituksessa on ilmoitettava hankintojen ennakoitu määrä ja/tai arvo sekä enimmäismäärä ja/tai enimmäisarvo. Puitejärjestelyn vaikutukset lakkaavat, kun enimmäismäärä/-arvo saavutetaan, vaikka puitejärjestelyssä olisikin vielä aikaa jäljellä.

Kyseiset tiedot olisi lähtökohtaisesti ilmoitettava hankintayksikkökohtaisesti, mikäli ne ovat tiedossa tai saatavilla. Kuitenkin tärkeää on samalla pitää puitejärjestelyt tehokkaana ja joustavana menetelmänä. Selvää kuitenkin on, että puitejärjestelyistä on paljon oikeuskäytäntöä, joka ohjaa niiden käyttöä. Puitejärjestelyn käyttöä ohjaavat siis melko täsmälliset ja tarkkarajaiset säännökset, jotka toisaalta helpottavat hankintamenettelyn käyttöä, mutta toisaalta asettavat rajoja, jotka erityisesti uutta kilpailutusmallia ajatellen, voivat hankaloittaa järjestelyä.

Kiinteistönhuollon hankintaa ajatellen puitejärjestelystä nousee esille kolme seikkaa, jotka on arvioitava tarkoin järjestelmän käytön kannalta:

1. puitejärjestelyn osapuolten tarkka määrittely hankintailmoituksessa
2. ennakoidut määrät ja enimmäismäärät ja -arvot
3. puitejärjestelyn keston enimmäisaika

Kuten edellä kappaleessa 7.1.1 on esitetty, puitejärjestelyn osapuolet tulee määritellä tarkasti perustamisvaiheessa ja siksi oikeuskäytännössä onkin korostettu osallistujien alkuperäisyyttä. Haasteeksi perustettavien yhtiöiden hankintamenettelyssä tulee se, ettei perustettavia yhtiöitä ole vielä olemassa. Samalla halutaan säilyttää joustavuus menettelyyn liittymisessä, mitä toisaalta puitejärjestely ei mahdollista. Siksi kaikki perustettava yhtiöt, joiden on tarkoitus liittyä puitejärjestelyyn, tulisi määritellä perustamisvaiheessa jo niin yksiselitteisesti, että puitejärjestelyssä olisi varmuus, että yritykset ovat puitejärjestelyssä mu-

kana alusta lähtien ja niiden joukko olla niin rajattu, ettei epäselvyyksiä voi muodostua. Tähän kuitenkin liittyy riski, sillä vastaavaa tilannetta oikeuskäytännössä ei ole käsitelty. Lisäksi erillisenä kysymyksenä tulisi arvioida sitä, onko Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilojen mahdollista sitoutua perustettavien yhtiöiden puolesta jo etukäteen, ennen perustamista siihen, että yhtiöt käyttävät puitejärjestelyä.

Huomioitava on, että osakeyhtiölain 2 luvun 10 pykälän 2 momentin perusteella perustettavan yhtiön puolesta ennen sen rekisteröimistä tehdyistä toimista vastaa toimeen päättämällä tai muuten osallistuneet yhteisvastuullisesti. Vastuu toimista siirtyy 9 pykälän 1 momentin mukaan yhtiölle, kun se rekisteröidään. Yhtiö syntyy osakeyhtiölain 9 pykälän 1 momentin mukaan silloin kun se rekisteröidään. Yhtiön rekisteröinnissä perustamissopimuksessa yksilöidyistä tai sen allekirjoittamisen jälkeen tehdystä toimesta syntyneet velvoitteet siirtyvät yhtiölle.

Puitejärjestely edellyttää myös enimmäismäärän tai enimmäisarvon ilmoittamista. Tämä voinee olla haastavaa, jos kaikki puitejärjestelyyn liittyvät perustettavat yhtiöt eivät ole tiedossa tai jos hankintatarpeen määrittely ei ole mahdollista vielä puitejärjestelyn perustamisvaiheessa.

Viimeisenä huomioitavana seikkana on se, että puitejärjestelyssä on suotavaa lähteä siitä, että puitejärjestely voi olla voimassa vain neljä vuotta. Poikkeaminen on perusteltava ja poikkeaminen pääsäännöstä on puolestaan riski. Siten kaikki hankinnat, jotka puitejärjestelyn sisällä halutaan tehdä, tulisi tehdä tämän neljän vuoden sisällä. Osakeyhtiölain 2 luvun 9 pykälän 1 momentin mukaan kuitenkin perustettavan yhtiön nimiin tehdyt sopimukset siirtyvät lähtökohtaisesti yritykselle, jos toimi on tehty enintään vuosi ennen perustamissopimuksen allekirjoittamista. Siten suositeltavaa on, että jos puitejärjestelyä aiotaan hyödyntää ja yritykset yksilöidään tarkasti hankintailmoituksessa, tulisi yritykset perustaa korkeintaan vuoden sisällä puitejärjestelyyn sitoutumisesta. Huomattavaa myös on, että hankintatarve kiinteistönhoidon palveluille tulisi perustettavilla yrityksillä olla puitejärjestelyn voimassa olon aikana.

7.2 Dynaaminen hankintajärjestelmä DPS

7.2.1 DPS:n käyttämisen mahdollisuudet

Dynaaminen hankintajärjestelmä, joka yleisemmin tunnetaan sanoista Dynamic Purchasing System tulevalla lyhenteellä DSP, voisi Suomen Hankintajuristit Osakeyhtiön partnerin asianajaja Marita Iskalan mukaan toimia vaihtoehtona puitejärjestelylle. Hankintalain 49 pykälän 1 momentin mukaan dynaaminen hankintajärjestelmä on tavanomaisille ja yleisesti saatavilla oleville hankinnoille täysin sähköinen ja toistaiseksi voimassa oleva hankintamenettely. Hankintamenettely on sen keston ajan kaikille soveltuvuusehdot täyttäville palveluntuottajille avoin. Kiinnostuneiden toimittajien tulee toimittaa hankintayksikölle pelkästään osallistumishakemus, jota arvioidaan vain hankinnassa määritettyjen soveltuvuusvaatimusten osalta. Näin ollen toimittajille ei aseteta vaatimuksia alustavien tarjouksien sisällöstä. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä markkinat säilyvät toimittajille avoimena koko järjestelmän keston ajan. (Iskala 2023)

Dynaaminen hankintajärjestelmä perustetaan sitä koskevalla rajoitetun menettelyn hankintailmoituksella. Hankintalain 49 pykälän 2 momentin mukaan hankintayksikön on noudatettava hankintapäätöksen tekemiseen asti kaikissa menettelyn vaiheissa hankintalain 33 pykälässä tarkoitetun rajoitetun menettelyn sääntelyä. Rajoitetussa menettelyssä kaikki halukkaat toimittajat voivat ilmoittautua ehdokkaaksi hankintayksiön julkaisemaan ilmoitukseen. Vain hankintayksikön valitsemat palveluntuottajat voivat tehdä varsinaisen tarjouksen.

Tarjoajat valitaan noudattamalla hankintailmoituksessa määrättyjä arviointiperusteita. Vain ilmoittautuneita palveluntuottajia saa ottaa mukaan menettelyyn. Rajoitettua menettelyä koskevasta säännöksestä (hankintalain 33 §) poiketen, hankintayksikkö ei saa rajoittaa dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksyttävien ehdokkaiden määrää missään vaiheessa.

Hankintailmoituksessa on edellä mainittujen soveltuvuusvaatimusten lisäksi ilmoitettava järjestelmän kesto sekä se, onko hankinta jaettu eri luokkiin (tavarat, palvelut tai rakennusurakka). Hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä tulee

ilmoittaa ainakin 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 tulee hankinta-asiakirjoissa ottaa huomioon tarjoajien tasapuolisen kohtelun ja avoimuun periaatteet.

Järjestelyyn osallistuminen tulee olla mahdollista auki vähintään 30 päivää ja sen tulee olla avoin kaikille tarjouspyynnöstä kiinnostuneille tarjoajille. Menettelyyn on hyväksyttävä järjestelmään mukaan kaikki asetetut soveltuvuusvaatimukset täyttävät ehdokkaat, eikä niiden määrää saa rajoittaa. Hankintayksikön tulee tehdä päätös ehdokkaan valitsemisesta mukaan ilman viivytystä. Käsittely ei lähtökohtaisesti saa kestää kymmentä päivää kauempaa ilmoittautumisesta. (Iskala 2023).

Edelleen, kun DPS päättyy, hankinta-asiakirjoissa määritetty aika kuluu loppuun. Päättyminen ei katkaise hankintasopimuksen voimassaoloa. DPS:n kestoa on mahdollista muuttaa. Järjestelmän päättynyt muutoksista ilmoitetaan jälki-ilmoituksella. Sähköisen huutokaupan käyttämisestä järjestelyssä on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Dynaamisen hankintajärjestelmän perustanut hankintayksikkö voi myös sulkea järjestelmän vain tilapäisesti, milloin tahansa dynaamisen hankintajärjestelmän keston aikana. Mahdollisuudesta sulkea menettely tilapäisesti, tulee ilmoittaa etukäteen hankinta-asiakirjoissa. Yksittäisiä hankintoja ei voi tehdä järjestelyssä se ollessa kiinni.

7.2.2 Hankinnat DPS:n kautta

Hankintalain 52 pykälän 1 momentin mukaan jokainen yksittäinen hankinta dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä on kilpailutettava. Hankintayksikön on pyydettävä järjestelmään hyväksyttyjä ehdokkaita esittämään tarjous dynaamisessa hankintajärjestelmässä tehtävistä erillisistä hankinnoista.

Voittaneen tarjouksen valintaan sovelletaan hankintalakia ja sen 93–96 pykäliä. Dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehdyn hankinnan kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet voidaan Iskalan mukaan määritellä tarkemmin hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä.

7.2.3 DPS:n hyödyt ja muu arviointi

Tässä käsillä olevassa ongelmassa dynaaminen hankintajärjestelmä mahdollistaisi sen, että hankintayksikön ei tarvitse ilmoittaa tarjoajia koskevia soveltuvuusvaatimuksia, vaan tarjouksia voidaan pyytää järjestelmään valituilta tarjoajilta. Lisäksi järjestelmän hyöty on se, että järjestelmään hyväksytään soveltuvuusehdot täyttäviä toimittajia koko keston ajan, joten se mahdollistaa myös myöhemmän osallistumisen. Uusien hankintayksikköjen liittymistä ei myöskään ole rajoitettu, jos yhteishankintayksikkö on kilpailuttanut DPS:n. Tämän takia järjestelmä on joustava ja ottaa huomioon laajan joukon erilaisia tarjoajia, jotka soveltuvat heidän preferensseihinsä. Mitä useampi toimittaja järjestelmässä on mukana, sitä parempi lopputulos mahdollisesti tulee. Pienet ja keskisuuret yritykset voivat hyötyä DPS:stä, sillä se voi ottaa paremmin huomioon myös heidän tarpeensa. Hankintaviranomainen voi jakaa myös ostot usean toimittajan kesken ja toimittajien määrää ei voida rajoittaa.

DPS:n sisällä kilpailutettavien hankintojen ollessa hyvin samankaltaisia, huomattavia etuja saadaan siitä, että kilpailutuksissa voidaan hyödyntää samoja materiaaleja. Tilanne on toki sama puitejärjestelyssä, jossa puitejärjestelyn sisällä tehdään samankaltaisia hankintoja erillisillä kilpailutuksilla. Huomionarvoista kuitenkin on, että DPS ei sulje markkinoita kuten puitejärjestely. DPS:n dynaamisuuden myötä hankintayksikkö hyötyy välittömästi markkinoilla tapahtuvista luonnollisista muutoksista, kuten uusien toimijoiden markkinoille tulosta. Puitejärjestelyssä tällaista hyötyä ei voida saavuttaa ennen puitejärjestelyn päättymistä.

DPS:n haittapuolena on se, että järjestelmää voidaan asianajaja Iskalan mukaan pitää melko työläänä. Koska järjestelmä ei sulje markkinoita, voi DPS:ään

hakemuksia tulla milloin vain. Järjestelmään liittyy siis käytännössä jatkuvaa ylläpitotyötä. Hankintalain 52 pykälän 2 momentin mukaan hankintayksikön pitää tehdä päätös ehdokkaan hyväksymisestä järjestelmään lähtökohtaisesti 10 työpäivän kuluessa dynaamista hankintajärjestelmää koskevan osallistumishakemuksen vastaanottamisesta tai sitten järjestelmän uudelleen avaamisesta, jos dynaaminen hankintajärjestelmä on ollut suljettuna. Poikkeuksellisesti määräaika hyväksymiselle voi olla 15 päivää tai pidempikin, jos kilpailutuksia järjestelmän sisällä ei tehdä ja jos arviontiin käytettävän ajan kesto on ilmoitettu hankinta-asiakirjoissa. Lisäksi jokainen yksittäinen hankinta on kilpailutettava DPS:n sisällä (hankintalaki 52 §), kun taas puitejärjestely mahdollistaa sen määrittelemin ehdoin hankintojen tekemisen myös ilman kilpailuttamista.

Helsingin kaupungin Kaupunkiympäristön toimialan hankintapäällikkö Nina Sundell pohtii DPS menettelyn raskautta kuitenkin laajuudeltaan varsin rajallisessa sopimuksessa menettelyn raskaan ylläpidon takia.

7.3 Avoin menettely

7.3.1 Hankintailmoituksen julkaiseminen

Hankintalain (2016) pykälän 32 mukaan avoimessa menettelyssä hankintayksikkö asettaa julkisesti saataville tarjouspyynnön julkaisemalla hankintailmoituksen. Kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen näiden asiakirjojen perusteella. Hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyynnön lisäksi katsomilleen tahoille, kun hankintailmoitus ja tarjouspyyntö on julkaistu. Hankintalain 60 pykälän mukaan hankintailmoitus on julkaistava sähköisesti internetissä osoitteessa http://www.hankintailmoitukset.fi sijaitsevassa julkisessa palvelussa.

Käytännössä avoin menettely alkaa sillä, että hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja asettaa samalla sähköisesti ja avoimesti kaikkien saataville tarjouspyynnön, joiden perusteella halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksensa. Ilmoitus tehdään HILMA-ilmoituskanavassa (hankintailmoitukset.fi). Sähköisten

viestintävälineiden käytöstä voidaan kuitenkin poiketa erityistilanteissa, esimerkiksi silloin, kun kohteesta on annettava pienoismalli tai tarjouspyyntöä täydennetään vielä suullisesti hankinnan kohteessa tehtävällä tutustumiskäynnillä.

Hankintalain 60 § 5 momentin mukaan hankintayksikkö voi julkaista hankintailmoituksen tai sen sisältämiä tietoja missä tahansa tarkoituksenmukaisessa tiedotusvälineessä. Näitä voivat olla esimerkiksi sanomalehdet tai ammattijulkaisut tai ilmoituksen voi julkaista vaikkapa hankintayksikön omilla internet-sivuillaan. On kuitenkin huomattava, että hankintailmoituksen julkaiseminen muualla on mahdollista vasta sen jälkeen, kun ilmoitus on ensin julkaistu HILMA järjestelmässä. Lisäksi hankintayksikön olisi Iskalan mukaan suositeltavaa olla tietoinen siitä, mitkä tahot ovat tutustuneet tarjouspyyntöasiakirjoihin. Tiedolla potentiaalisista tarjoajista on merkitystä esimerkiksi silloin, jos tarjouspyyntöasiakirjoissa on ollut pieni virhe, jonka hankintayksikkö haluaa korjata ennen tarjousajan päättymistä.

Mikäli hankintayksiköllä ei ole tietoa siitä, ketkä kaikki tarjousta ovat tekemässä, ei myöskään oikaisua pystytä lähettämään kaikille niille, joita asia koskee. Toisaalta tiedolla on merkitystä myös silloin, jos hankintayksikkö haluaa lähettää vastaukset tarjouspyyntöä koskeviin kysymyksiin kaikille potentiaalisille tarjoajille. Yleensä tämä ongelma on vältetty sillä, että kaikkia potentiaalisia tarjoajia on edellytetty lähettämään sähköpostiosoitteensa, johon kaikki saadut kysymykset ja niihin annetut vastaukset lähetetään. Toinen vaihtoehto on ilmoittaa hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa internet-osoite, jossa lisätiedot ja kysymykset ja niihin annetut vastaukset julkaistaan – tällöin on siten tarjoajien omalla vastuulla seurata hankintaa koskevia tietoja.

Mikäli hankintayksikkö käyttää sähköistä kilpailutusjärjestelmää, saa hankintayksikkö asianajaja Iskalan mukaan yleensä suoraan järjestelmästä tiedon niistä toimittajista, jotka ovat käyneet tutustumassa ja lataamassa tarjouspyyntöasiakirjat. Myös kysymys-vastausvaihe hoituu kilpailutusjärjestelmän kautta. Iskalan mukaan on kuitenkin huomattava, ettei sähköisen kilpailutusjärjestelmän

käyttö poista hankintayksikön velvollisuutta julkaista kynnysarvon ylittävistä hankinnoista hankintailmoitusta HILMA järjestelmässä.

Kuten hankintalain 32 pykälän säännöksen sanamuodosta ilmenee, hankintayksiköllä on myös mahdollisuus lähettää *oma-aloitteisesti* tarjouspyyntö suoraan sellaisille tavaran- tai palveluntoimittajille tai urakoitsijoille, joilta erityisesti halutaan tarjous. Tätä voi suositella erityisesti silloin, kun hankintayksikkö arvelee, etteivät kaikki sen kannalta kiinnostavat toimittajat seuraa aktiivisesti hankintailmoittelua. Tällainen toimintatapa on kuitenkin mahdollinen vasta sen jälkeen, kun hankintailmoitus on julkaistu ja tarjouspyyntö asetettu yleisesti saataville.

Yksinkertaisissa hankinnoissa avoimen menettelyn hankintailmoitus voi jo sellaisenaan olla varsinainen tarjouspyyntö, mikäli hankintailmoituksen perusteella on mahdollista tehdä keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tällöin hankintailmoituksessa olisi kuitenkin syytä selventää, ettei sen lisäksi ole enää erillistä tarjouspyyntöä. Useimmiten hankintailmoituksessa mainitaan kuitenkin vain tarjouspyynnön pääkohdat, ja varsinaiset tarjouspyyntöasiakirjat tai muut lisätiedot ovat saatavilla HILMA-ilmoituksen yhteydessä.

7.3.2 Tarjouksen tekeminen ja tarjouksen käsittely

Avoin menettely on nimensä mukaisesti avoin siinä mielessä, että kaikki halukkaat tarjoajat voivat tehdä tarjouksensa ja hankintayksiköiden on käsiteltävä jokainen näistä.

Hankintalain 79 § koskee tarjousten ja tarjoajien tarkistamista. Säännöksen 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaan hankintayksikön tulee ennen tarjouksen valintaa tarkistaa, että se on tarjouspyynnössä ja siihen liittyvissä muissa julkisesti julkaistuissa asiakirjoissa asetettujen vaatimusten, ehtojen ja perusteiden mukainen. Lisäksi on tarkistettava, että tarjouksen antajaa ei ole suljettu menettelyn ulkopuolelle 80 pykälän pakollisten poissulkuperusteiden tai 81 pykälän harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden nojalla. Lisäksi pykälän toisen kohdan mukaan tarjoajan tulee täyttää hankintayksikön asettamat lain 83 pykälässä tarkoitetut ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta koskevat vaatimukset.

Sähköisiä kilpailuttamisjärjestelmiä käytettäessä tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen on Iskalan mukaan automatisoitu osaksi järjestelmää. Edellä mainittu 79 § 1 momentti koskee kaikkia hankintamenettelyjä, ei siis pelkästään avointa menettelyä.

Avoimessa menettelyssä tarjouksessa on sekä tarjoajaa koskevat tiedot että itse tarjous joko samassa asiakirjassa tai eri asiakirjoina, ja ne annetaan yhtäaikaisesti, koska mitään erillistä tarjoajien valintavaihetta ei ole. Tavanomaisempaa Iskalan mukaan on ensin tarkistaa, että kaikki tarjoajat täyttävät edellä mainitut vaatimukset ja hankintayksikön asettamat tarjoajaa koskevat muut ehdot, ja ottaa vertailuun vain näiden tarjoukset. Näin menettelemällä voidaan vähentää huomattavasti hallintotyötä, koska pois suljettavien tarjoajien tarjouksia ei tarvitse turhaan ottaa vertailuun. Hankintalain 79 § 2 momentti mahdollistaa avoimessa menettelyssä myös vaihtoehtoisen mahdollisuuden vertailla tarjoukset suoraan ja vasta sen jälkeen tarkistaa, että voittaja täyttää myös tarjoajaa koskevat soveltuvuusvaatimukset.

Tarjoajien valinnassa käytetään hankintayksikön itsensä ennalta päättämiä valintaperusteita. Perusteet saavat olla periaatteessa mitä vain, kunhan ne ovat suhteellisia, liittyvät hankinnan kohteeseen eivätkä anna hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta. Perusteiden tulee olla objektiivisia ja syrjimättömiä, eli niillä ei saa pyrkiä suosimaan tai syrjimään mitään tarjoajaa tai tarjoajaryhmää.

Tiettyihin vakaviin rikoksiin (hankintalaki 80 §) syyllistyneet tarjoajat on pakko sulkea pois tarjouskilpailusta, kun taas lievempiin rikkomuksiin (hankintalaki 81 §) syyllistyneiden tapauksessa hankintayksiköllä on harkintavaltaa. Tämän ohella hankintayksikkö voi lain 83 pykälän nojalla asettaa ehdokkaiden tai tarjoajien rekisteröitymistä, taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevia hankintalain 84-86 pykälässä tarkoitettuja vaatimuksia. Vaatimusten tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja ne on suhteutettava hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen. Vaatimuksilla tulee

voida asianmukaisesti varmistaa, että ehdokkaalla tai tarjoajalla on oikeus harjoittaa ammattitoimintaa ja että sillä on riittävät taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat sekä tekniset ja ammatilliset valmiudet suoriutua kyseessä olevasta hankintasopimuksesta. Ehdokkaat tai tarjoajat, jotka eivät täytä hankintayksikön asettamia vähimmäisvaatimuksia, on suljettava tarjouskilpailusta.

Ensin voidaan tarkistaa tarjoajien kelpoisuutta koskevat tarjouksen osat. Yritykset, jotka eivät täytä kelpoisuusehtoja, hylätään jo tässä vaiheessa. Jatkoon valitaan vain sellaiset tarjoajat, jotka täyttävät asetetut kelpoisuusehdot. Seuraavaksi arvioidaan jatkoon valittujen tarjoajien tarjoukset. Lopuksi suoritetaan tarjousvertailu sen mukaan, mitä on ilmoitettu, ja valitaan paras tarjous. Mikäli päädytään ensin vertailemaan saadut tarjoukset, niin tämän jälkeen on hyvin huolellisesti tarkistettava, että voittajaksi valittu täyttää kaikki tarjoajaa koskevat vaatimukset.

Sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä käytettäessä tällaista vaiheittaista, manuaalista tarjouksen eri osa-alueiden läpikäyntiä ja vertailua ei ole Iskalan mukaan tarpeen tehdä, koska järjestelmä huomioi automaattisesti tarjoajan kelpoisuuden puutteet tai muut poissulkemiseen johtavat seikat. Järjestelmä yleensä myös ilmoittaa tarjoajalle jo tarjoustietoja järjestelmään tallennettaessa, ettei joku tarjoajan ilmoittama seikka ole tarjouspyynnön mukainen, jolloin lähtökohtaisesti ei ole edes mahdollista antaa vähimmäisvaatimusten vastaista tai muutoin puutteellista tarjousta.

Avoimessa menettelyssä tarjousten sisällöstä ei voi neuvotella tarjoajien kanssa. Tarjoukset vertaillaan, painotetaan tai pisteytetään sen perusteella, mitä tarjouspyynnössä on ilmoitettu. Tarjouksista valitaan paras niin ikään sen mukaan, mitä tarjouspyynnössä on ilmoitettu. Hankintalain 93 pykälä säätää, että tarjouksista on kuitenkin valittava tarjous, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Yksityiskohtaisesti perusteltu hankintapäätös annetaan tiedoksi voittajalle ja kaikille hävinneille tarjoajille.

7.3.3 Oikeuskäytäntöä avoimesta menettelystä

Markkinaoikeuden ratkaisussa 607/2011 oli kyse avoimena menettelynä toteutetusta rakennusurakasta. Hankintailmoituksen mukaan menettely oli kaksivaiheinen siten, että ensimmäisessä vaiheessa tarjoajien tuli toimittaa KVR-urakkaa koskevat tarjoukset hankintayksikölle, minkä jälkeen jatkoneuvotteluihin valittiin kolme tarjoajaa. Hankintayksikkö oli ennen ensimmäisten tarjousten jättämistä ja neuvottelujen aikana täsmentänyt tarjouspyyntöään useita kertoja sekä antanut tarjoajille neuvottelujen kuluessa mahdollisuuden muuttaa tarjouksiaan.

Voittajan valinta perustui alkuperäisiin tarjouksiin, tarjousneuvotteluissa saatuihin lisätietoihin ja neuvotteluiden perusteella tarjoajien antamiin uudistettuihin tarjouksiin. Voittajaksi valitun kanssa neuvoteltiin vielä sopimusehdoista. Markkinaoikeus katsoi, että hankintamenettely oli siihen sisältyneet lukuisat tarjouspyyntöä ja tarjouksia koskeneet täsmennysvaiheet huomioiden menettelyllisesti epäselvä. Se piti tätä avoimen menettelyn ja neuvottelumenettelyn yhdistävää hankintatapaa hankintalain vastaisena.

Markkinaoikeuden ratkaisussa 334–336/13 toiminnanohjausjärjestelmää koskeva hankinta toteutettiin avoimena menettelynä. Menettelyssä oli kuitenkin tosiasiassa kaksi erillistä vaihetta. Hankintayksikkö pisteytti ensin tarjousten hinnan ja laadun, minkä jälkeen ainoastaan kolme tarjoajaa hyväksyttiin niin sanottuun demovaiheeseen. Markkinaoikeuden mukaan tämä muistutti kuitenkin enemmän rajoitettua menettelyä, jossa on kutsuttava tarjouskilpailuun vähintään viisi ehdokasta.

Markkinaoikeuden ratkaisussa 635/15 sairaalakaasuja koskeva hankinta toteutettiin avoimena menettelynä. Valittaja väitti, että kyseessä oli puitejärjestely. Sopimuskausi oli kaksi vuotta, ja kaasun kulutus ilmoitettiin historiatietona, joka voisi olla kaudella pienempi tai suurempi. Sopimusehtona todettiin, että hankinnasta tehdään tarjoajaa sitova puitesopimus liitteenä olevan luonnoksen mukaisesti. Hinnat olivat kiinteät varsinaisen sopimuskauden, mutta optiovuodelle oli mahdollista neuvotella hinnankorotus. Kaasua ostettaisiin vain tarpeen mukaan

ilman määrävelvoitetta. Markkinaoikeus totesi, että menettelyssä valittiin vain yksi tarjoaja. Vain kaasun määrä ja tarkka toimitusaika oli jäänyt myöhemmin määriteltäväksi. Ostaja ei voinut enää pyytää tarjoajaa täsmentämään tarjoustaan muilta osin. Kyseessä oli siten avoin menettely eikä puitejärjestely.

7.3.4 Avoimen menettelyn hyödyt ja mahdolliset haitat

Avointa menettelyä voidaan luonnehtia parhaiten tunnetuksi hankintamenettelyksi ja ehkä siitä syystä myös eniten käytetyksi. Avoimen menettelyn etuna voidaan pitää sitä, ettei se sisällä useampia vaiheita eikä useita määräaikoja. Avoimen menettelyn käyttäminen saattaa Suomen Hankintajuristit Osakeyhtiön partnerin, asianajaja Marita Iskalan mukaan olla kuitenkin hyvin vaivalloista silloin, kun tarjouksia odotetaan suurta määrää tai kun tarjouksen tekeminen on hyvin työlästä. Tarjousten tarkastaminen ja tarjousten vertailu on tällöin erittäin aikaa vievää, varsinkin jos vertailuperusteina on hinnan lisäksi myös laatutekijöitä, joille on määritelty useita vertailtavia asioita. Usein avoin menettely valitaan kuitenkin käytettäväksi kaikissa hankinnoissa pelkästään sillä perusteella, että hankintayksikkö tuntee sen parhaiten. Etenkin kiireessä tutun menettelyn käyttäminen koetaan helpoimmaksi. Näin käy usein myös silloin, kun jokin muu hankintamenettely soveltuisi kyseisen hankinnan kilpailuttamiseen avointa menettelyä paremmin. (Iskala 2023.)

Hankintayksikön näkökulmasta palvelujen hankkiminen jokaiseen Helsingin kaupungin omistamaan koulukiinteistöön omalla erillisellä kilpailutuksellaan ei merkittävästi eroa tilanteesta, jossa hankinnat tehdään puitejärjestelyn sisällä kevennetyllä kilpailutuksella. Helsingin kaupungin Kaupunkiympäristön toimialan hankintapäällikkö Nina Sundell pohtii, että koulutalojen hankintoja voisi muutoinkin ajatella enemmän kohteina, kuin että opetuksen järjestäjät itse olisivat mukana hankkimassa palveluita. Tällöin esimerkiksi Toimitilat -yhtiö hankkisi keskitetysti kaikki palvelut ja opetuksen järjestäjät toimisivat pelkästään palveluiden kotiinkutsujana, tilausten tekijänä tilaajana toimivan hankintayksikön lukuun.

Aikaisempia kilpailutuksia varten laadittuja kilpailutusmateriaaleja olisi mahdollista hyödyntää pohjana tulevissa kilpailutuksissa ja siten esimerkiksi hankinnan kohteen laatu saataisiin pysymään samana ja saataisiin varmistettua. Ottaen huomioon edellä esitetyt huomiot puitejärjestelystä sekä se, että kaikkia hankintayksiköitä ei ole vielä perustettu, lainsäädännön näkökulmasta riskittömin vaihtoehto hankintojen järjestämiselle olisi asianajaja Iskalan arvion mukaan todennäköisesti jokaisen hankinnan kilpailuttaminen erikseen.

8 Johtopäätökset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli määritellä hankintailmoituksen muoto mahdollistaen etukäteen nimeämättömän tai tarjouspyynnön julkaisuhetkellä perustamattoman hankintayksikön liittyminen yhteishankintaan. Haastattelututkimuksena tehdyllä kvalitatiivisella tutkimuksella oli tietty hypoteesi ja tutkimuksen tuloksena erityisesti dokumenttianalyysiin pohjautuen voidaan todeta, että se ei toteutunut.

Tässä opinnäytetyössä on siis tullut selvitetyksi haastattelutulosten sekä oikeuskäytäntöön perustuvan dokumenttianalyysin tuloksista tehdyn arvion perusteella, ettei koulutaloverkon hankintojen tekeminen yhteishankintayksikön avulla, menettelyyn liittyvistä epävarmuustekijöiden ja riskien takia, puolla paikkaansa. Tästä syystä oli luontevaa kirjoittaa tutkimuksen tuloksista ja analyysistä samaan osioon.

Tutkimuksen, lähinnä dokumenttianalyysin tuloksia esiteltiin jatkohaastattelutilanteessa kohdeorganisaatiolle Kiinteistö Oy Helsingin Toimitiloille loppukesästä 2023. Tässä yhteydessä yhtiön toimitusjohtaja Antikaiselle syntyi nopeasti dokumenttianalyysin tulosten ja laillisuutta pohtineen asiantuntijaryhmän haastattelutulosten perusteella johtopäätös, että vaikka uudenlaisella menetelmällä näyttäisikin saatavan aikaan toivottuja tuloksia kiinteistönpidon palveluiden hankintojen laadun ohjaamiseksi, olisi osa niistä joka tapauksessa saavutettavissa myös yksittäin hankittavien palvelusopimusten kautta, kunhan organisaatiossa resursoidaan hankintojen ohjaamiseen riittävästi palvelujaksolla.

Edelleen Antikainen toteaa, että organisaatio ei ole valmis vielä tässä vaiheessa kokeilemaan uutta mallia, siihen liittyvien laillisuusnäkökohtien epävarmuustekijöiden ja riskin takia. Jotta mallissa voitaisiin edetä edes kokeiluun, tulisi menettelystä saada organisaatiolle ensin tietoa toteutuneiden hankkeiden kokemuksista oikeustapausten kautta. Organisaatiolla itsellään ei nähdä olevan mahdollisuutta eikä halua niitä hankkia tässä yhteydessä.

Tutkimushankkeen loppuvaiheiden aikana on Kiinteistö Oy Helsingin Toimitiloille käynnistynyt kaksi uutta Koulutalomallin mukaista hanketta ja Englantilaisen koulun hanke on hankkeen aikaisten tutkimukseen liittymättömien tapahtumien seurauksena viivästynyt. Mikäli näissä hankkeissa olisi riittävän aikaisessa vaiheessa kohtuullisella varmuudella tiedossa useampi jo perustettu tai perustettava Koulutaloyhtiö, pienentää tämä tarvetta hankkia palveluita tutkittavan hypoteesin mukaisella yhteishankintamenettelyllä. Tutkimustulokset muodostavat yhtiön toimitusjohtaja Antikaisen mukaan hyvän lähtötietoaineiston näille tuleville hankinnoille.

Dokumenttianalyysi toteutettiin huolellisesti etsien kaikki mahdolliset Suomen markkinaoikeudessa käsitellyt oikeustapaukset, jotka asiaan liittyvät. Alan kirjallisuudesta etsittiin ulkolaisista lähteistä sekä EU oikeutta käsittelevät viittaukset aiheisiin ja niiden taustat selvitettiin. Analyysiä voidaan pitää riittävän luotettavana asiassa pidättyvän johtopäätöksen tekemiseksi. Selvitettyyn hankintamenettelyyn sisältyy selvästi suuria riskejä laillisuusnäkökulmasta ja vaikka tulosta suurten riskien mahdollisuudesta pidetäänkin luotettavana, ei tämän johtopäätöksen tekeminen edellytä niin luotettavaa analyysiä, kuin vastaavasti yhteismenettelyhankintaan ryhtyminen edellyttäisi.

Tutkimus osoittaa, että markkinaoikeuden tulkinnat tutkittavasta ongelmasta ovat lähtökohtaisesti kielteiset myöhemmin perustettavan hankintayksikön liittämiseksi yhteishankintaan. Oikeustapaukset eivät ole täysin yhteneväisiä, eikä sellaisia oikeustapauksia löytynyt, joissa olisi niin tarkasti yksilöity tulevia hankintayksiköitä, kuin mikä olisi ollut tässä tutkitun hypoteesin kannalta mahdollista.

Yhtään sellaista oikeustapausta ei kuitenkaan myöskään löytynyt, jossa olisi suhtauduttu hypoteesiin sallivasti.

Johtopäätösten perusteella Kiinteistö Oy Helsingin toimitiloille ja sen tytäryhtiöille sekä näiden omistamissa rakennuksissa käyttäjinä toimiville yksityisille opetuksen järjestäjille suositellaan, ettei palveluiden hankkimiseksi ryhdytä kilpailuttamaan yhteishankintamenettelyä, vaan hankinnat kilpailutetaan jokaisen hankinnan ja hankintayksikön toimesta erikseen, tai myöhemmin perustettavien koulutaloyhtiöiden kanssa yhdessä niiden perustamisen jälkeen.

Helsingin kaupungin tilahallintapäällikkö Pasi Lönnberg pohti haastattelussa, että voisiko vain yksi yhtiö hoitaa kaikkien koulutalojen omistuksen ja ylläpidon. Tällöin myös hallinto kevenisi, eikä yhteishankintayksiköllekään olisi tarvetta. Tätä vaihtoehtomallia onkin ehkä mahdollista ja syytä selvittää jatkoon. Yhden yhtiön mallin toteutettavuuteen vaikuttavat Toimitilojen Antikaisen mukaan myös eri yksityisten opetuksenharjoittajien kanssa laadittavat osakassopimukset Koulutaloyhtiöistä ja edellyttää joka tapauksessa eri osapuolten yhteistä tahtotilaa sen jälkeen, kun Koulutaloyhtiöitä on jo perustettu.

Opinnäytetyön tutkimustulokset eivät kuitenkaan osoita, että menettely yhteishankintayksiköksi ei olisi mahdollista siinäkin tapauksessa, että menettelyyn liittyvät hankintayksiköt eivät olisi tiedossa kilpailutusta tehdessä, kunhan hankintayksiköt olisi riittävän tarkasti yksilöity. Asiaan voidaan palata, jos aiheesta tulee organisaation toivomia oikeustapauksia, jotka osoittaisivat menettelyn mahdolliseksi ainakin joillakin edellytyksin, tai jos jokin toinen hankintayksikkö näkee mahdolliseksi koestaa hypoteesia markkinoilla. Pitävämpää näyttöä hypoteesin mahdollisuudesta saataisiin tässäkin tapauksessa vasta mahdollisten oikeusastekäsittelyiden myötä. Myös edellä mainittu koulutalomallin käytön laajeneminen käsittämään useampia jo perustettuja tai perustamista lähellä olevia Koulutaloyhtiöitä vähentää tunnistettuja kiinteistöpalveluiden hankinnan riskejä, jolloin yhteishankintamenettelyjen käytön kokeilu saattaa Antikaisen mukaan tunnistetuista jäljelle jäävistä riskeistä huolimatta tulla kyseeseen.

Lähteet

Aho, Miia 2020. Konsernilakimies. Sopimuskoulut hallintamalli-välivuokrausmalli. Mallin käyttöönoton valmistelun aloituspalaveri 9.9.2020. Helsingin kaupunki, Helsinki.

Antikainen, Raino 2022. Toimitusjohtaja. Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat. Haastattelu 9.9.2022.

Antikainen, Raino 2023. Toimitusjohtaja. Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat. Haastattelu 31.8.2023.

Eskola, Saila & Kiviniemi, Eeva & Krakau, Tarja & Ruohoniemi, Erkko 2017. Julkiset hankinnat. 3., uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki

Euroopan parlamentti ja neuvosto 2014. Direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, 26.2.2014. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32014L0024. Viitattu 13.11.2022.

Euroopan unionin tuomioistuin 2018. Ratkaisu 19.12.2018 C-216/17 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust ja Coop. Service Soc. Coop. A R.L. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0216. Viitattu 31.8.2023.

Euroopan unionin tuomioistuin 2021. Ratkaisu 17.6.2021 C-23/20 Simonsen & Weel A/S. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1698786197485&uri=CELEX%3A62020CJ0023. Viitattu 31.8.2023.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 3.11.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/sivut/he_108+2016.aspx. Viitattu 13.11.2022.

HE 244/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 47 pykälän sekä rikosrekisterilain 6 b pykälän muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_244+2020.pdf.Viitattu 13.11.2022.

Helsingin kaupunki 2005, Toimitilahallinnon kehittämisryhmä. Mietintö 31.10.2005. Viitattu 9.9.2022

Helsingin kaupunki 2020a. Sopimuskoulut hallintamalli-draft_välivuokrausmalli 25.8.2020.Viitattu 9.9.2022.

Helsingin kaupunki 2020b. Kaupunginhallituksen konsernijaosto 2020. https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/jaostot/konsernijaosto/kaupunginhallituksen-konsernijaosto.Viitattu 3.3.2023.

Helsingin kaupunki 2022. Kaupunginvaltuuston päätös 22.6.2022 §188 Asia/8. Tilojen vuokraaminen Kiinteistö Oy Helsingin Toimitiloilta Englantilaisen koulun käyttöön. 2022. https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatoshistoria/2022/Keha_2022-06-22_Kvsto_12_Pk/DB92D759-F8DB-CA7A-B7E5-81C7A8600000/Tilojen_vuokraaminen_Kiinteisto_Oy_Helsingin_Toimi.pdf. Viitattu 3.3.2023.

Helsingin kaupunki 2023a. Helsingin kaupungin konserniohje 1.3.2023. https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2023/konserniohje-2023.pdf. Viitattu 3.3.2023.

Helsingin kaupunki 2023b. Kaupunginhallituksen konsernijaosto. Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat omistajastrategia 2023. https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallituksen_konsernijaosto/Suomi/Paatos/2023/Keha_2023-02-13_Koja_2_Pk/9C10E5BA-E49B-C18F-9667-850F8FC00000/Liite.pdf. Viitattu 3.3.2023.

Iloranta, Kari & Pajunen-Muhonen, Hanna, 2018. Hankintojen johtaminen, Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Iskala, Marita. Asianajaja, Osakas. Suomen Hankintajuristit Oy. Haastattelu 5.9.2022.

Iskala, Marita 2023. Analyysityöryhmäkeskustelut 27.1.2023, 14.2.2023, 29.3.2023 ja 24.8.2023.

Julkunen Saara & Puusa, Anu 2020, Uskottavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa Puusa, Anu & Juuti Pauli (Toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki, Gaudeamus, 189-202.

Kallinen, Timo & Kinnunen, Taina 2021. Etnografia. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Tampereen yliopisto. https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/mita-on-laadullinen-tutkimus/laadullisen-tutkimuksen-ominaispiirteet. Viitattu 28.3.2023.

Kananen, Jorma 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja, 176. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Jyväskylä

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat 2021. Helsingin kaupungin Koulutalomallin omistus- ja hallintakaavio. Viitattu 9.9.2022.

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat 2022. Hankintaohje 2021. Viitattu 9.9.2022.

Korkein hallinto-oikeus 2019. Ratkaisu 26.6.2019 KHO:2019:84. Viitattu 31.5.2023.

Kuntaliitto 2021a. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Kansallinen hankinta. Hankintamenettely. https://www.hankinnat.fi/kansallinen-hankinta/hankintamenettely. Viitattu 11.3.2023.

Kuntaliitto 2021b. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. EU-hankinnat. Puite-järjestelyt. https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/menettelytekniikat/puitejarjestelyt. Viitattu 8.3.2023.

Keino-osaamiskeskus 2021. hankintojen johtaminen ja kehittäminen - tietopaketti. Hankintojen johtamisen mallit. https://www.hankintakeino.fi/fi/hankintojen-johtaminen-ja-kehittaminen-tietopaketti/hankintojen-johtamisen-mallit. Viitattu 11.3.2023.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397. Finlex. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397. Viitattu 12.3.2023.

Lähteenmäki, Mika & Leiviskä, Kauko 1998. Tilastollinen prosessiohjaus: perus-teet ja menetelmät. http://jultika.oulu.fi/files/isbn9514275209.pdf. Viitattu 23.9.2023.

Lönnberg, Pasi. Helsingin kaupunki, Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet palvelukokonaisuuden tilaomaisuusyksikön päällikkö. Haastat-telu 28.6.2023.

Markkinaoikeus 2011. Ratkaisu 22.12.2011 MAO 607/2011. Viitattu 31.8.2023.

Markkinaoikeus 2013. Ratkaisu 3.9.2013 MAO 334–336/13. Viitattu 31.8.2023.

Markkinaoikeus 2014. Ratkaisu 19.6.2014 MAO 436/14. Viitattu 31.5.2023.

Markkinaoikeus 2017. Ratkaisu 30.6.2017 MAO:436/2014. Viitattu 31.8.2023.

Markkinaoikeus 2018. Ratkaisu 11.10.2018 MAO:514/2018. Viitattu 31.5.2023.

Markkinaoikeus 2019. Ratkaisu 9.7.2019 MAO:339/2019. Viitattu 31.5.2023.

Markkinaoikeus 2020. Ratkaisu 6.7.2020 MAO:333/2020. Viitattu 31.5.2023.

Ojasalo, Katri & Moilanen, Teemu & Ritalahti, Jarmo 2015. Kehittämistyön menetelmät - Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Sanoma Pro Oy, Helsinki.

Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika & Huikko, Katariina & Ukkola, Markus 2022. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 9. uudistettu painos. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Puusa, Anu 2020, Teoksessa Puusa, Anu & Juuti Pauli (Toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki, Gaudeamus.

Rakennustietosäätiö RTS 2008. Kiinteistöpalvelualan yleiset sopimusehdot KP YSE 2007.

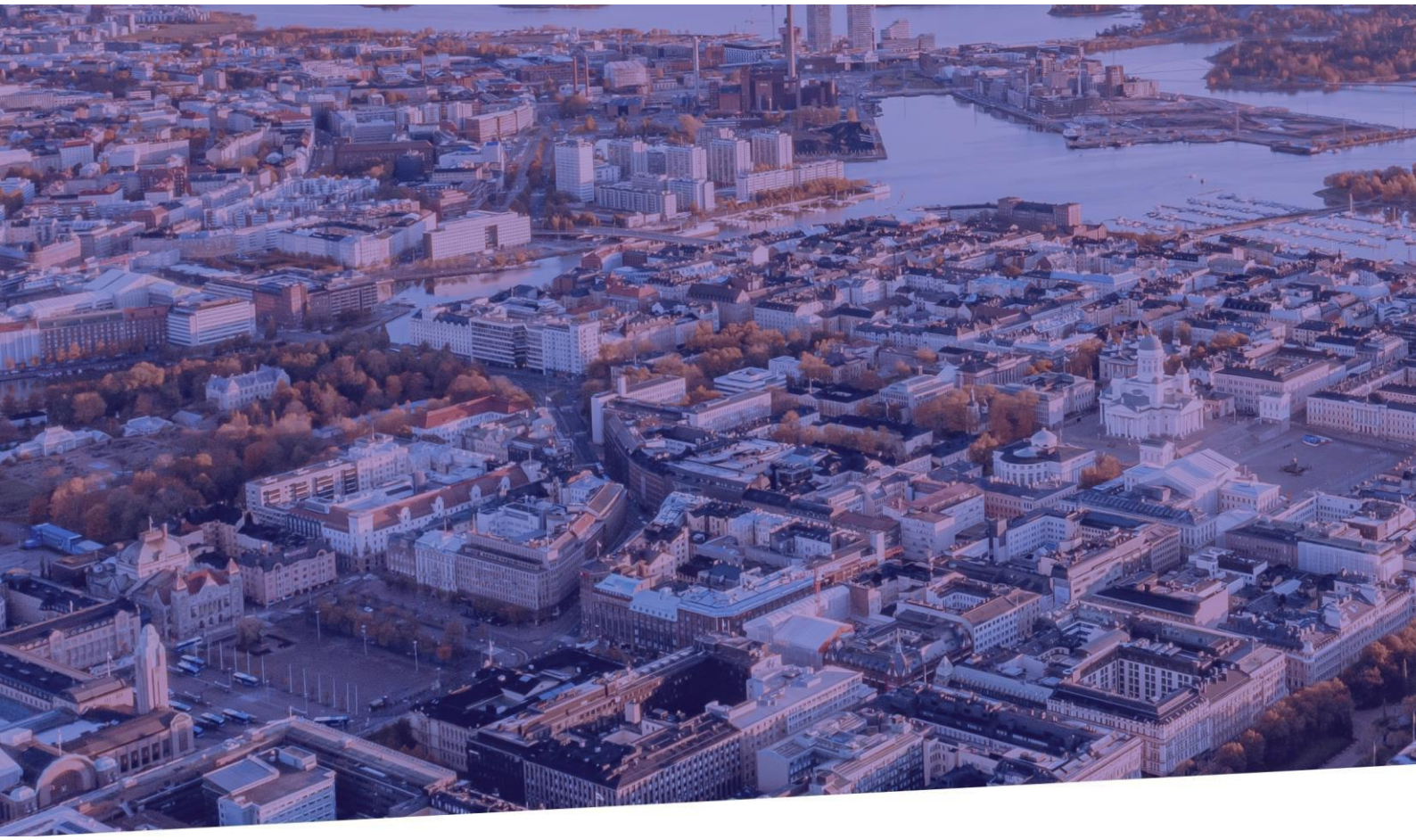
Sakki, Jouni 2014. Tilaus -toimitusketjun hallinta - Digitalisoitumisen haasteet. 8. painos. Jouni Sakki Oy, Vantaa.

Sundell, Nina. Helsingin kaupunki, Kaupunkiympäristön toimialan hankintapäällikkö. Haastattelu 10.8.2023.

Turunen, Sami. Kiinteistö Oy Helsingin toimitilat, Tekninen isännöitsijä. Haastattelu 17.5.2023.

Valtiovarainministeriö. Kuntatalous. Valtionosuudet ja kotikuntakorvaukset. Kunnan peruspalveluiden valtionosuus. 2015. https://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus. Viitattu 8.3.2023.

Valtiovarainministeriö & Kuntaliitto 2020. Hankinta-Suomi. Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162418/Kansallinen%20julkisten%20hankintojen%20strategia.pdf. Viitattu 9.3.2023.



Kehittämissuunnitelman esittely

Teemoitettu haastattelututkimus

Hankintamenettelyn valinta yhteishankinnassa

Pasi Kanerva 10.4.2023

Metropolia

Kehittämissuunnitelman esittely

1. Nykytilan analysointi
2. Ongelman määrittely
3. Ongelman syiden ja seurausten analysointi
4. Tutkimuskysymyksen tarkentaminen
5. Kehittämishankkeen tavoitteet
6. Muutoksen /kehittämisen hyödyllisyyden ennakkoarviointi ja perustelu

Metropolia

1. Nykytilan analysointi

- Helsingin kaupungin kehittämistarve Koulutaloille
- Yksityisten opetuksenjärjestäjien kiinteistöt rapistuu
- Kaupungin tytäryhtiö KOy Helsingin Toimitilat kehittää ylläpitoa
- Taustatiedot nykyisistä käytänteistä ja prosesseista
- Tiedot nykytilasta toimeksiannosta ja haastattelemalla

Metropolia

2. Ongelman määrittely

- Kaupunki lopulta vastaa opetuksenjärjestämisestä
- Määrärahojen olisi kohdistuttava oikein
- Yksittäisten sopimusten hallinnointi ja ohjaaminen tehotonta
- Arvonlisäverovähennysoikeutta ei voida hyödyntää
- Uuden hallintamallin hankintayksiköitä ei vielä ole

Metropolia

3. Ongelman syiden ja seurausten analysointi

- Raha kohdentuu väärin ja korjaukset jäävät tekemättä
- Olosuhteet rakennusten käyttäjillä heikkenevät ja kertyy korjausvelkaa
- Keskitetyn oston puuttuessa ylläpidon johtaminen tehotonta
- Määrärahoissa ”hävitään” arvonlisävero
- Hankintojen mahdollisuuksia ei voida hyödyntää

Metropolia

4. Tutkimuskysymyksen tarkentaminen

1) Määritellään, mitä kehittämiskohteita kiinteistönpidossa tunnistetaan
2) Selvitetään laadullisesti riittävä valvonta ylläpitopalveluiden ostossa
3) Millainen tarjouspyyntö kiinnostaa ja kannustava
4) Selvitetään hankintayksikön määrittävät tekijät ja ominaisuudet
5) Miten yhteishankinnan hankintailmoituksessa huomioitava

Metropolia

5. Kehittämishankkeen tavoitteet

- Kehittää Koulutaloille johdettu kiinteistöjen ylläpito-organisaatio
- Suunnitella kiinteistöjen pitkäjänteinen rahoitus
- Varmistaa arvonlisäverovähennysoikeus
- Julkaista kiinteistöhuollon yhteishankintailmoitus
- Solmia ensimmäiset yhteishankinnan kautta kilpailutetut sopimukset

Metropolia

6. Muutoksen/kehittämisen hyödyllisyyden ennakkoarviointi ja perustelu

- Uusi hankintamalli mahdollistaa keskitetyn hankinnan edut, toimintaa on helpompi johtaa ja valvoa kun useamman kohteen sopimuksessa myös palveluntuottajan intressi on suurempi
- Uusi hallintamalli eriyttää kiinteistönpidon talouden käyttäjän toiminnasta, jolloin taloudellisten resurssien kohdentuminen voidaan varmistaa
- Kiinteistön omistajuuden siirtyminen kaupunkikonserniin mahdollistaa arvonlisäveron vähennysoikeuden mukanaan tuomat säästöt

Metropolia

Pasi Kanerva
0500686757

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat
Työpajankatu 8
00580 Helsinki

Kiitos!

Helsinki

Metropolia