

Joel Lintula

## HANKINTATOIMEN KEHITTÄMISTYÖ

Liiketalouden koulutusohjelma

2018

## HANKINTATOIMEN KEHITTÄMISTYÖ

Lintula, Joel  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Huhtikuu 2018  
Ohjaaja: Jullenmaa, Marja-Liisa  
Sivumäärä: 46  
Liitteitä: 1

Asiasanat: julkiset hankinnat, laki julkisista hankinnoista, prosessijohtaminen

---

Tässä opinnäytetyössä perehdyttiin julkisiin hankintoihin ja niiden kilpailuttamiseen. Aihetta tutkittiin tarkemmin kohdeorganisaation Satakunnan ammattikorkeakoulun (SAMK) kannalta. Opinnäytetyössä on käsitelty SAMKin julkisten hankintojen prosessia sekä mahdollisia hankintatoimen kehitystarpeita. Tämän opinnäytetyön aihe muodostui kohdeorganisaatiossa tehdyn työharjoittelun kautta.

Opinnäytetyön teoriapohjan muodosti julkisten hankintojen teoria, siihen liittyvä lainsäädäntö sekä prosessikuvaamisen teoria. Julkisia hankintoja säätelevän hankintalain kokonaisvaltaisen uudistuksen myötä SAMKissa on päivitetty esimerkiksi erilaiset hankinnan tekemiseen liittyvät dokumentit ja menettelytavat vastaamaan uutta lainsäädäntöä. Myös tämän opinnäytetyön aihe muodostui osittain lakimuutoksen kautta.

Tutkimus on tehty pitkälti käyttäen hyödyksi SAMKilla tehdyn työharjoittelun aikana saatua kokemusta ja tietoa. Tämän vuoksi tutkimus on tehty käyttäen tutkimusmenetelmänä osallistuvaa havainnointia.

Opinnäytetyössä on kuvattu SAMKin hankintaprosessi, sekä siihen liittyvät ulkoiset tekijät. Hankintaprosessin kuvaus on tehty aikaisemmin osana työharjoittelua ja se kattaa prosessin graafisen sekä sanallisen kuvauksen.

Opinnäytetyön tuloksena syntyi kehitysideoita liittyen SAMKin hankintatoimeen. Kehitysideat on tehty siten, että ne ovat kohdeorganisaatiolle suhteellisen yksinkertaisia toteuttaa, mutta silti ovat toteutuessaan merkittävä etu hankintojen onnistumisen kannalta.

## DEVELOPMENT WORK OF PUBLIC PROCUREMENTS

Lintula, Joel

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

April 2018

Supervisor: Julenmaa, Marja-Liisa

Number of pages: 46

Appendices: 1

Keywords: public procurement, act on public procurement, process description

---

The subject of this thesis was public procurements and the way they are put out to tender. The main focus was to study the subject from the viewpoint of the target organization Satakunta University of Applied Sciences (SAMK). This thesis studies SAMKs public procurement process and the possible areas of improvement regarding the way that procurements are done. The subject of this thesis was formed during an internship that was done at SAMK.

The basis of this studys theory was the theory of public procurements and the laws revolving them. The theory of describing processes was also used. The act on public procurements was renewed and due to that SAMK had to update for example the different documents and procedures regarding public procurements so that they are up to date with the new legislation. The subject of this thesis was also partly formed by this amendment.

The study has been made mainly by using the experience and knowledge gained while working as an intern at SAMK. Due to this the study has been made using participative observation as the main research method.

This thesis describes the procurement process of SAMK and the external factors involved in the process. The process description has been made earlier during the internship and it includes a graphical and a word-based description.

As a result of this thesis some ideas were given regarding the development of SAMKs procurements. These ideas are made in a way that they are relatively easy for the organization to execute, but still offer a great benefit.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	OPINNÄYTETYÖN LÄHTÖKOHDAT.....	6
2.1	Satakunnan ammattikorkeakoulu.....	6
2.2	Opinnäytetyön aihe.....	7
2.3	Tavoitteet ja merkitys toimeksiantajalle.....	8
2.4	Käytetyt tutkimusmenetelmät ja teoreettinen viitekehys.....	9
2.5	Käsitteet.....	10
3	JULKISET HANKINNAT.....	11
3.1	Julkisten hankintojen lähtökohdat.....	11
3.2	Julkisia hankintoja koskevat yleiset periaatteet.....	13
3.3	Hankintaprosessin eteneminen.....	15
3.4	Tarjouspyynnön sisältö.....	18
3.5	Suorahankinta.....	20
3.6	Puitejärjestely.....	22
4	PROSESSIKUVAUS.....	23
4.1	Julkisen hallinnon prosessikuvaukset.....	23
4.2	Prosessien kuvaamisen lähtökohdat.....	24
4.3	Prosessien kuvaamisen tasot.....	26
4.4	Prosessikuvauksen symbolit.....	28
5	HANKINTOJEN PROSESSIKUVAUKSEN LAATIMINEN.....	30
5.1	Satakunnan ammattikorkeakoulun hankintojen prosessikuvaus.....	30
5.2	Kuvaustaso sekä kuvaukseen liittyvät roolit.....	31
5.3	Prosessin graafinen kuvaaminen.....	33
5.4	Prosessikuvauksen sanallinen kuvaus ja perustietolomake.....	37
6	YLEISIÄ TOIMINTAAN LIITTYVIÄ KEHITYSIDEOITA.....	38
6.1	Lähtökohdat kehitysideoille.....	38
6.2	Hankinnoista vastaava työtehtävä.....	38
6.3	Perehdyttäminen.....	39
6.4	Aikatauluttaminen.....	41
6.5	Sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttäminen.....	43
7	LOPPUSANAT.....	44
	LÄHTEET.....	46
	LIITTEET	

## 1 JOHDANTO

Uusi versio julkisia hankintoja koskevasta laista ”Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista” astui voimaan 1.1.2017. Lakimuutos oli kokonaisvaltainen muutos, eli sillä oli merkittävä vaikutus kaikkien julkisen hallinnon alaisten hankintayksiköiden kannalta. Yhtenä merkittävimmistä muutoksista laissa voidaan pitää kansallisen hankinnan hankintarajan nostamista 30 000 eurosta 60 000 euroon. Tämä muutos tarkoittaa sitä, että lakisääteisten hankintojen määrä käytännössä pienenee. Samalla hankintayksiköiden omat säädökset tulevat kuitenkin tärkeämmiksi, sillä hankintayksiköt saavat itse päättää kilpailuttavatko he tätä rajaa pienempiä hankintoja eli niin sanottuja pienhankintoja.

Julkisena toimijana Satakunnan ammattikorkeakoulu (SAMK) on veloitettu tekemään hankintansa julkisina hankintoina, ja siten tämä lakimuutos koskee myös SAMKia. Lakimuutoksen myötä esimerkiksi kaikki hankintoihin liittyvät dokumentit tuli uusia vastaamaan uuden lain säädöksiä. Myös julkisten hankintojen menettelyohjetta jouduttiin päivittämään merkittävästi. Tämän päivityksen yhteydessä vanha tekstimuotoinen menettelyohje muutettiin graafiseksi prosessikuvaukseksi, joka noudattaa pääsääntöisesti julkisen hallinnon prosessikuvauksista annettua suositusta.

Tämä opinnäytetyö esittelee SAMKin uuden prosessikuvauksen ja pyrkii antamaan toteutuskelpoisia kehitysideoita sekä prosessikuvaukseen että yleisiin julkisiin hankintoihin liittyviin asioihin ja toimintatapoihin. Lähtökohtana opinnäytetyölle onkin, että kaikki tarjotut ideat ovat hyvin toteutuskelpoisia eivätkä vaadi suuria muutoksia esimerkiksi organisaation toimintatapoihin tai rakenteeseen. Opinnäytetyössä tehdyt havainnot on pitkälti tehty osallistuvaa havainnointia hyödyntäen. Luonteeltaan osallistuva havainnointi on aktiivista, sillä tutkimus perustuu työyhteisön osana saatuihin kokemuksiin. Tämä oli loogisin tapa päätelmien tekemiselle, sillä se antoi konkreettisen ja käytännönläheisen näkökulman tutkimuksen tekemiselle.

## 2 OPINNÄYTETYÖN LÄHTÖKOHDAT

### 2.1 Satakunnan ammattikorkeakoulu

SAMK on Satakunnan alueella toimiva osakeyhtiömuotoinen ammattikorkeakoulu. SAMKilla on toimintaa kesän 2017 jälkeen yhteensä neljällä kampuksella. Kesällä 2017 Porissa sijainneet Tiilimäen ja Tiedepuiston kampus muuttivat uusiin yhteisiin tiloihin. Tämä muutos yhtenäistää useita SAMKin tutkinto-ohjelmia ja samalla avaa monia uusia mahdollisuuksia ja haasteita. Suurin etu kampusten yhdistymisessä on se, että eri tutkinto-ohjelmien välistä yhteistyötä voidaan laajentaa ja keskeinen sijainti Porin keskustan läheisyydessä lisää ammattikorkeakoulun näkyvyyttä. Muut SAMKin kampukset sijaitsevat Raumalla, Huittisissa ja Kankaanpäässä.

SAMK tarjoaa koulutusta yhteensä 21 ammattikorkeakoulututkinnon koulutusohjelmassa ja kymmenessä ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon koulutusohjelmasta. Näistä tutkinnoista neljä toteutetaan englanniksi. Henkilöstöä SAMKilla on neljällä kampuksellaan yhteensä noin 400 henkilöä, myös määräaikaisia sopimuksia tehdään vaihtelevasti. Suurin osa henkilöstöstä koostuu opetushenkilöstöstä, mutta myös tukipalvelut työllistävät useita työntekijöitä. Tukipalveluihin kuuluu esimerkiksi ICT-, talous- ja hallintopalvelut. Vuosittain SAMKista valmistuu noin 1000 opiskelijaa. Yhteistoimintaa SAMKilla on esimerkiksi Kiinassa ja Namibiassa. (Satakunnan ammattikorkeakoulun www-sivut 2017.)

Satakunnan ammattikorkeakoulu siirtyi vuonna 2012 osakeyhtiömuotoon. SAMKin omistaa pääsääntöisesti Satakunnan alueen kaupungit ja kunnat. Suurimpana omistajana on Porin kaupunki, joka omistaa yhteensä 50,04 % osakkeista. SAMKin ylimpänä johtavana elimenä on osakeyhtiölle ominaisesti hallitus. Hallituksen muodostaa yhdeksän jäsentä. Hallitusrakenne koostuu siten, että Porin ja Rauman kaupungeilla on kaksi jäsentä kummallakin, Huittisten ja Kankaanpään kaupungeilla yksi jäsen kummallakin, elinkeinoelämän edustajilla yksi jäsen ja ammattikorkeakoululla kaksi omaa jäsentä. SAMKin sisäistä toimintaa johtaa rehtori

ja hänen alaisuudessaan toimiva johtoryhmä, joka koostuu eri tukielinten ja osaamisalueiden edustajista. (Satakunnan ammattikorkeakoulun www-sivut 2017.)

SAMKin pääasiallisena liiketoimintana on tuottaa ammattikorkeakoulutason opetuspalveluja ja siihen rinnastettavaa toimintaa, esimerkiksi projektimuotoisia tutkimustöitä. Toiminta rahoitetaan pitkälti julkisten tahojen rahoituksella. Vuonna 2016 SAMKin liikevaihto oli n. 31,5 miljoonaa euroa. Kulurakenne muodostuu pitkälti maksetuista palkoista ja muista henkilöstökuluista. Liiketoimintansa lukujen perusteella SAMK lukeutuu pienten ja keskisuurten yritysten kategoriaan. (Satakunnan ammattikorkeakoulun www-sivut 2017.)

SAMKin osakeyhtiömuoto ja omistusrakenne tekevät siitä julkisoikeudellisen laitoksen, sillä enemmistö omistajista on kuntia. Tästä syystä SAMKin tulee toteuttaa hankintansa julkisina hankintoina noudattaen lakia julkisista hankinnoista sekä lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Omistusrakenteensa vuoksi SAMKilla on ollut aikaisemmin paljon yhteistyötä erityisesti Porin kaupungin hankintayksikön kanssa. Tämä yhteistyö on kuitenkin vähentynyt merkittävästi, ja nykyään SAMKin hankinnat ovat lähtökohtaisesti SAMKin itsensä tekemiä, eikä kaupungilla ole enää suurta roolia tehdyissä hankinnoissa. Osittain tästä syystä SAMK on ottanut käyttöön sähköisen kilpailutusjärjestelmän Clodian, jonka on tarkoitus luoda erityisesti yhtenevyyttä tehtyihin lomakkeisiin kuten tarjouspyyntöihin. SAMK on myös aktiivisesti käyttänyt erilaisia puitesopimuksia eli ulkoisten tahojen valmiiksi kilpailuttamia sopimusluontoisia hankintoja.

## 2.2 Opinnäytetyön aihe

Tämän työn aihe muodostui Satakunnan ammattikorkeakoulussa tehdyn hankintatoimen tehtäviin pohjautuvan työharjoittelun kautta. SAMK muutti toukokuussa 2017 Porissa uuden kampuksen tiloihin, joka käytännössä tarkoitti sitä, että kaksi kaupungissa aiemmin toiminutta kampusta yhdistettiin yhteisiin tiloihin. Tämä muutosprosessi aiheutti merkittävän määrän kilpailutusta vaativia julkisia hankintoja. SAMKissa ei ole varsinaista hankintapalvelujen yksikköä, vaan hankintatoimen työtehtäviä tehdään lähinnä muiden töiden ohella. Harjoittelupaikalla

pyrittiin siis täyttämään poikkeuksellisen suuren hankintamäärän aiheuttamaa työmäärää. Harjoittelupaikan yhteyteen tarjottiin myös opinnäytetyötä, jonka lopullista aihetta ei ollut erikseen vielä päätetty. Lähtökohtana opinnäytetyölle oli kuitenkin se, että se käsittelee hankintatoimea SAMKissa. Erinäisiä vaihtoehtoja oli esimerkiksi vuoden alkupuolella käyttöön otettuun sähköiseen kilpailutusjärjestelmään pohjautuva käyttöopas. Kuitenkin viimekädessä parhaaksi vaihtoehdoksi osoittautui kehittämistyö, joka käsittelee laaja-alaisesti ja yleisellä tasolla julkisten hankintojen tekemistä ja erityisesti hankintaprosessin etenemistä. Syy tähän valintaan oli, että tällaista opinnäytetyötä pystytään käyttämään hyödyksi esimerkiksi sellaisen henkilön perehdyttämiseen, jolla ei ole aiempaa kokemusta julkisista hankinnoista. Tämä on hyvin realistinen tilanne ammattikorkeakoululla, jossa on käytännössä useita toisistaan täysin erilaisia koulutusaloja, joiden hankintojen tarpeet ovat erilaisia. Käytännössä tämä siis tarkoittaa sitä, että esimerkiksi opettajan tulee pystyä antamaan tarpeelliset tiedot hankinnan onnistunutta kilpailuttamista varten tai hankinnan arvosta riippuen valmistelemaan se itse.

### 2.3 Tavoitteet ja merkitys toimeksiantajalle

Työn tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää Satakunnan ammattikorkeakoulussa tehtävien hankintojen prosessia sekä erilaisia menettelytapoja. Hyvin onnistuessaan työn merkitys toimeksiantajalle on suuri. Toimintansa luonteen vuoksi SAMKissa käytännössä kuka tahansa henkilöstöön kuuluva saattaa joutua valmistelemaan julkista hankintaa, oli aikaisempaa kokemusta asiasta tai ei. Tämä aiheuttaa sen, että sellaisella henkilöllä, joka ei aiheeseen ole perehtynyt on merkittävästi heikommat valmiudet tehdä hankintoja ja siten virheen vaara kasvaa. Tämän opinnäytetyön kautta pyritään pienentämään tätä virhemarginaalia siinä määrin, että kaikki SAMKissa tehtävät hankinnat sujuvat lähtökohtaisesti ongelmitta. Pääsääntöinen tavoite on kuitenkin se, että kaikki SAMKissa tehtävät pienhankinnat tehdään ammattikorkeakoulun omien säädösten mukaisesti ja kaikki kilpailutusta vaativat hankinnat kilpailutetaan. Työ tulee painottumaan selkeästi tavara- ja palveluhankintoihin, eikä niin sanottuja erikoishankintoja tulla käsittelemään, sillä nämä ovat hyvin harvinaisia organisaatiossa.



## 2.4 Käytetyt tutkimusmenetelmät ja teoreettinen viitekehys

Koska työ pohjautuu tehtyyn työharjoitteluun kohdeyrityksessä, tässä opinnäytetyössä on käytetty vahvasti osallistuvaa havainnointia tutkimusmenetelmänä. Opinnäytetyö perustuu siis pitkälti työharjoittelun aikana tekemiini havaintoihin sekä sen aikana saatuun työkokemukseen. Opinnäytetyötä kirjoittaessa on pyritty luotettavuuden säilyttämiseksi ottamaan huomioon myös se, että tehty työharjoittelu sijoittui ajankohtaan, jossa hankintoja tehtiin poikkeuksellisen paljon. Havaintojen ja kehitysideoiden taustalla on omien kokemusteni lisäksi myös otettu huomioon työharjoittelun aikana käytyjä keskusteluita muun julkisten hankintojen parissa toimineen henkilökunnan kanssa.

Teoreettista viitekehystä mietittäessä oli erityisen tärkeää valita tuoretta kirjallisuutta, sillä julkisia hankintoja käsittelevä laki uudistettiin ja otettiin käyttöön 1.1.2017. Tämä lakimuutos aiheuttaa sen, että kaikki vanha kirjallisuus pohjautuu vanhentuneisiin säädöksiin, ja siten saattaa sisältää virheellistä tietoa. Tämän vuoksi opinnäytetyötä laadittaessa on käytetty pääsääntöisesti luotettavaksi osoittautuneita internetlähteitä, sillä kaikkien julkisia hankintoja käsittelevien kirjojen uudet painokset eivät ole vielä saatavilla. Käytännössä siis teoreettisen viitekehyksen muodostaa pitkälti julkisiin hankintoihin liittyvä kirjallisuus sekä internetlähteet ja hankintalaki. Julkisten hankintojen teoriasta painotetaan erityisesti hankinnan tekemiseen konkreettisesti liittyviä asioita, kuten hankintaprosessin etenemisjärjestystä. Tällä valinnalla pyritään pitämään opinnäytetyö mahdollisimman helppolukuisena ja samalla antamaan tarpeelliset tiedot hankintojen kilpailuttamiseen. Julkisten hankintojen teorian lisäksi opinnäytetyössä on kuvattu prosessien kuvaamista. Tämän osion teoriapohjan luo Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) antama suositus prosessien kuvaamisesta julkisen sektorin toimialoilla. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2018.)

## 2.5 Käsitteet

**Hankinta** on yleinen termi, jota käytetään tavaran tai palvelun ostosta ja vuokraamisesta omaan käyttöön ulkopuoliselta taholta. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

**Julkiset hankinnat** ovat hankintoja, joita tekevät julkisen sektorin toimijat tai siihen rinnastettavat tahot. Käytännössä siis julkiset hankinnat ovat esimerkiksi valtion ja kuntien julkisilla varoilla tekemät hankinnat. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

**Hankintalaki** eli laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. EU-direktiiviin pohjautuva julkisia hankintoja säätelevä laki, jonka tarkoituksena on varmistaa tasapuolinen kilpailu sekä julkisten varojen tehokas käyttö. Hankintalaki astuu voimaan hankinnan arvioidun kokonaishinnan ylittäessä 60 000€. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016)

**Pienhankinta** on hankinta, joka voidaan jättää kilpailuttamatta. Hankintalaki ei säätele varsinaisesti pienhankintoja, vaan vastuu säädöksistä on hankintayksiköillä. Pienhankintoja ovat uuden lain mukaisesti hankinnat joiden hinta-arvio jää <60 000€. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

**Kansallinen hankinta** on arvoltaan kansallisen kynnyсарvon eli tavara- ja palveluhankinnoissa 60 000€ ylittävä, mutta kuitenkin EU-kynnyсарvon eli 221 000€ alittava hankinta. Kansalliset hankinnat ovat lain säätelemiä hankintoja, joihin hankintayksiköillä on kilpailutusvelvoite. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016)

**EU-hankinta** on arvoltaan EU-kynnyсарvon eli tavara- ja palveluhankinnoissa 221 000€ ylittävä hankinta. EU-hankinnat eroavat kansallisista hankinnoista siinä mielessä, että ne ovat tarkemmin laissa säänneltyjä ja niiden ilmoittaminen tapahtuu myös Euroopan unionin virallisessa lehdessä. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016)

**Hankintayksikkö** on hankinnan tekevä taho. Julkisissa hankinnoissa yleisesti esimerkiksi kunta tai kaupunki. Hankintayksikkö voi olla vaihtoehtoisesti myös yhteishankintayksikkö, joka koostuu monesta itsenäisestä tahosta, jotka tekevät hankinnan kilpailutuksen yhteistyössä keskenään. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

**Tarjoaja** on taho, joka on jättänyt tarjouksen hankintaan liittyen. Tarjoajasta tulee **toimittaja**, kun hänet on valittu kilpailutuksen voittajaksi ja siten toimittamaan hankitun tavaran tai palvelun. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

**Tarjouspyyntö** on paperinen tai sähköinen lomake, jonka hankintayksikkö julkaisee joko julkisesti, tai lähettää potentiaalisille tarjoajille. Tarjouspyynnössä hankintayksikkö määrittelee hankittavan kohteen ja asettaa esimerkiksi erilaiset vertailukriteerit joiden pohjalta valikoidaan kilpailutuksen voittaja. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

**HILMA** eli hankintailmoitukset.fi sivusto, on sähköinen ilmoituskanava, jota hankintayksiköt käyttävät julkisiin hankintoihin liittyviin tiedoksiantoihin. Kaikki kansalliset ja EU-tason hankinnat tulee julkaista HILMAssa. (Hankintailmoitukset.fi www-sivusto 2017.)

## 3 JULKISET HANKINNAT

### 3.1 Julkisten hankintojen lähtökohdat

Julkiset hankinnat kattavat suuren osan EU-alueen sisämarkkinoista. Euroopan alueella tehtyjen julkisten hankintojen määrä on tilastotietojen mukaan ollut vuonna 2013 arvoltaan yli 1700 miljardia euroa. Suomessa samana vuonna lakisääteiset julkiset hankinnat olivat arvoltaan noin 20 miljardia euroa, kokonaisuudessaan hankintoja tehtiin noin 34 miljardilla. Merkittävän asemansa vuoksi julkiset hankinnat ovat pitkälti säänneltyjä prosesseja, joita ohjaavat EU:n

hankintadirektiivit, ja niiden pohjalta luotu laki julkisista hankinnoista. Hankintojen sääntelyä on perusteltu myös rahoituksen vuoksi. Koska julkiset tahot käyttävät hankinnoissaan julkisia varoja, on nähty tarpeelliseksi, että kyseisiä varoja pyritään käyttämään mahdollisimman tehokkaasti ja asianmukaisesti. Suomessa julkisia hankintoja on säädelty siitä lähtien, kun liityimme Euroopan talousalueeseen. Samalla julkaistiin ensimmäisen kerran hankintoja säätelevä laki, laki julkisista hankinnoista (1505/1992), joka tunnetaan myös nimellä hankintalaki. Hankintalainsäädäntö uudistettiin Suomessa edellisen kerran vuoden 2016 lopussa ja uudet julkisia hankintoja säätelevät lait astuivat voimaan 1.1.2017. Tämä opinnäytetyö käsittelee lain julkisista hankinnoista (1397/2016) alaisia hankintoja sekä kyseisen lain hengessä tehtyjä pienhankintoja. (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 19-23.)

Julkisista hankinnoista puhuttaessa tarkoitetaan yleisesti ottaen tavaran tai palvelun ostamista tai vuokraamista ja rakennusurakkaa, joka rahoitetaan julkisilla varoilla. Kyseiset hankinnat ovat luonteeltaan kirjaimellisesti mahdollisimman julkisia ja avoimia. Tämän vuoksi julkisilla tahoilla on hankinnoistaan ilmoitusvelvollisuus. Hankintailmoitusten julkaisemista varten on olemassa erinäisiä portaaleja, joista tärkein on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä hankintailmoitukset.fi sivusto (HILMA). Julkiset hankinnat jaotellaan niiden arvonlisäverottoman arvon mukaan kansallisiksi ja EU-hankinnoiksi. Näiden lisäksi julkiset tahot tekevät pienhankintoja, jotka tehdään hankintalain hengessä, noudattaen hankintayksikön omia ohjeita. Kaikki kansallisen hankintarajan ylittävät kilpailutukset (kts. taulukko 1.) tulee julkaista HILMAssa ja EU-rajan ylittävät tiukemmin säännellyt hankinnat tämän lisäksi myös Euroopan Unionin virallisessa lehdessä. Tällä ilmoitusvelvollisuudella pyritään takaamaan eri tarjoajien tasapuolinen kohtelu ja myös jakamaan markkinoita niin kansallisella kuin EU:n tasollakin.

Hankinnan arvoa arvioidessa tulee noudattaa muutamia periaatteita. Ensinnäkin hankinnan arvoksi tulee aina laskea suurin mahdollinen arvioitu kustannus. Toisena periaatteena on, että hankintaa ei saa keinotekoisesti jakaa osiin kilpailutukselta välttymiseksi. Kuitenkin uusi hankintalaki erityisesti suosittelee kilpailutettavan kohteen jakamista erillisiin osioihin, jotta mahdollisimman monet yritykset pystyvät osallistumaan tarjouskilpailuun, eikä esimerkiksi hankittavan kohteen laajuus rajaa

tiettyjä tarjoajia kilpailutuksen ulkopuolelle. Osiin jaetussa hankinnassa kynnsarvoa määriteltäessä tulee ottaa huomioon kaikkien osien yhteenlaskettu arvo. Mikäli hankinnan kohteena on pitkäaikainen sopimus, tulee ennakoitu arvo laskea koko sopimuskaudelta. Jos sopimuskautta ei ole kuitenkaan tarkkaan määritelty, lasketaan arvo kattamaan neljän vuoden kustannukset, eli sopimuksen kuukausiarvo kerrotaan luvulla 48. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 13; Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

Taulukko 1. Hankintojen kynnsarvot (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 25§)

Hankinnan laji	Pienhankinta	Kansallinen hankinta	EU-hankinta
Tavarat ja palvelut	< 60 000 €	60 000 € - 221 000 €	> 209 000 €
Rakennusurakat	< 150 000 €	150 000 € - 5 225 000 €	> 5 225 000 €

### 3.2 Julkisia hankintoja koskevat yleiset periaatteet

Julkisten hankintojen ja niitä säättävän lain taustalla on neljä periaatetta, jotka tulevat Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta. Nämä periaatteet ovat tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus ja suhteellisuus. Hankintojen luonteen vuoksi lain on mahdotonta säädellä täydellisesti erilaisia tilanteita, joita hankintoja tehdessä voi tulla vastaan. Tämän vuoksi edellä mainitut neljä periaatetta ovat jokaisen julkisen hankinnan keskipisteessä ja hankintayksiköiden tulee niitä lähes poikkeuksetta noudattaa koko hankintaprosessin ajan. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 3§.)

Hankintalain mukaan hankinta tulee toteuttaa siten, että se on tasapuolinen jokaista tarjoajaa kohtaan. Tämän vuoksi esimerkiksi tarjouspyyntöä ei saa tehdä sellaiseksi, että se automaattisesti asettaa jonkin tahon edullisempaan asemaan kuin toisen. Tämä pätee myös siinä mielessä, että saatuja tarjouksia tulee pitää yhtäläisessä asemassa, eikä tarjouksia saa alkaa suoraan sulkea pois tarjouskilpailusta ilman perusteltua ja painavaa syytä. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

Syrjimättömyyden periaatteen mukaan hankintaan liittyvät ehdokkaat ja tarjoajat on asetettava yhtäläiseen asemaan riippumatta tekijöistä, joilla ei ole merkitystä hankinnan kannalta. Syrjimättömyys tarkoittaa siis esimerkiksi sitä, että tarjoajia ei saa vaikkapa kansalaisuuden takia sulkea pois kilpailusta. Yksi merkittävimmistä tähän liittyvistä tekijöistä on myös se, että paikallisia yrityksiä ei saa julkisissa hankinnoissa millään tapaa suosia. Samalla periaatteella hankinta pitää siis valmistella niin, että vaatimuksilla ei suljeta pois, suosita tai syrjitä yhtäkään tahoa maantieteellisten tekijöiden vuoksi. Toki syrjiviä tekijöitä voi osoittautua muillakin kuin maantieteellisillä tavoilla. Esimerkiksi tuotemerkkiä tai -mallia ei voida asettaa vaatimukseksi sen vuoksi, että tämä menettely syrjii tarjoajia, joilla ei ole kyseistä merkkiä tai mallia tarjota, mutta muita vastaavia tuotteita on olemassa. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

Avoimuuden periaate selittyy lakisäädösten kautta hallintolaista (434/2003) ja laista viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Näiden lakien mukaan julkisten toimijoiden sekä hallinnon toiminnan tulee olla luonteeltaan julkista. Tämä velvoittaa julkisten hankintojen tapauksessa esimerkiksi siihen, että hankintayksiköt ovat velvollisia ilmoittamaan tekemistään hankinnoista julkisesti. Hankintamenettelyyn liittyviä tietoja ei saa pitää salaisina ja kaikki hankintoihin liittyvät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. On myös loogista, että avoimuuden periaatteen mukaan tarjouspyynnöt tulee antaa kaikkien halukkaiden tahojen saataville. Tarjoajat voivat kuitenkin salassapitovelvollisuuteen vedoten ehdottaa hankintayksikölle heidän ilmoittamia tietoja salaisiksi. Tarjottu hinta ei saa kuitenkaan koskaan olla salattu, ja viime kädessä hankintayksikkö on se taho, joka päättää mitä tietoja tulee pitää salattuina. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

Suhteellisuus on neljästä periaatteesta vaikein yksiselitteisesti selittää. Käytännössä kuitenkin tällä tarkoitetaan sitä, että tarjouspyynnön ja käytetyn menettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa verrattuna tavoiteltuun lopputulokseen. Eli siis toisin sanoen tarjoajille asetettavat vaatimukset eivät saa olla kohtuuttomat, kun otetaan huomioon esimerkiksi se, että mitä hankitaan. Suhteellisuudella onkin siis luonnollisesti vahva sidos kohtuullisuuden toteutumiseen. (Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017.)

### 3.3 Hankintaprosessin eteneminen

Hankintaprosessit etenevät hankintayksiköissä lähtökohtaisesti hyvin kaavamaisesti seuraavassa järjestyksessä:

1. Hankintatarpeen kartoittaminen
2. Hankintamenettelyn valinta
3. Tarjouspyynnön laatiminen
4. Tarjouspyynnön julkaiseminen
5. Tarjousten vastaanottaminen
6. Tarjoajien soveltuvuuden tarkistaminen
7. Tarjousten vertailu
8. Hankintapäätös ja tulosten ilmoittaminen
9. Oikaisuaika
10. Hankintasopimus ja täytäntöönpano

Prosessi luontaisesti alkaa aina hankintatarpeen kartoituksella. Tässä vaiheessa hankintayksikön tulee käytännössä päättää mitä tavaroita tai palveluita se hankkii. Tärkeää on myös päättää jo valmiiksi ennen varsinaisen tarjouspyynnön laatimista, mitä ominaisuuksia ja laadullisia tekijöitä tarjotuilta tavaroilta ja palveluilta halutaan edellyttää tai painottaa. Näiden asioiden päättäminen etukäteen nopeuttaa huomattavasti varsinaisen tarjouspyynnön laadintaa. Heti alkuun tulee myös arvioida hankinnan arvo, jotta tiedetään, että ylittyvätkö kansallisen tai EU-hankinnan kynnyksarvot. Mikäli kynnyksarvot eivät ylity, voidaan edetä täysin hankintayksikön omien säännösten mukaan, jolloin hankinnan eteneminenkin on vapaamuotoisempaa. Myös tarvittava markkinakartoitus tulee tehdä jo hankintaa suunniteltaessa, jotta päästään parempaan käsitykseen siitä, mitä ja millä aikataululla mahdolliset tarjoajat pystyvät tarjoamaan. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 20.)

Hankintamenettelyn valinnassa käytännössä hankintayksikkö päättää, miten tarjouspyyntö julkaistaan ja miten varsinainen tarjouskilpailu etenee. EU-tason hankinnoille on määritelty hankintalain luvussa viisi yhteensä yksitoista erilaista hankintamenettelyä. Näistä tavallisimmat menettelytavat ovat avoin menettely ja rajoitettu menettely. Avoimessa menettelyssä tarjouskilpailu on täysin julkisesti

saatavilla ja mahdolliset tarjoajat pääsevät tarkastelemaan tarjouspyyntöä ja sen liitteitä vapaasti. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö rajaa jo ennen tarjouspyynnön julkaisemista mahdollisia tarjoajia, joille tarjouspyyntö lähetetään. Mikäli rajoitettua menettelyä käytetään, tulee tarjouspyyntö lähettää lähtökohtaisesti vähintään viidelle tarjoajalle, jotta varmistetaan aito kilpailu. Mikäli hankittavaa palvelua tai tavaraa tarjoaa vähemmän kuin viisi tahoa, tulee tarjouspyyntö lähettää näille kaikille. Näiden kahden lisäksi erityisen maininnan arvoinen on suorahankinta, jossa tietyillä perusteilla hankintayksikkö saa lain mukaan hankkia tavaran tai palvelun sitä kilpailuttamatta. Hankintalaki ei säätele erilaisia menettelytapoja kansallisille hankinnoille, joten kansallisella tasolla menettelytapaa ei tarvitse erityisesti mainita. Suorahankinta ja puitejärjestely on kuvattu erikseen luvuissa 3.5 ja 3.6. Nämä menettelytavat on kuvattu erikseen niiden erityislaatuisten luonteen vuoksi, sillä hankintaprosessi etenee näitä käytettäessä eri tavoilla. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 21.)

Kun menettelytapa on valittu, voidaan aloittaa varsinaisen tarjouspyynnön tekeminen. Tarjouspyyntöjen laatiminen voidaan tehdä monella eri tavalla, mutta nykypäivänä on tavallista, että tarjouspyynnöt laaditaan sähköisellä kilpailutusohjelmalla. Yhtenä esimerkkinä kilpailutusohjelmasta voidaan pitää Cloudia-ohjelmaa, joka toimii selainpohjaisesti. Mikään ei estä tekemästä tarjouspyyntöä esimerkiksi Word-dokumenttiin, mutta sähköinen kilpailutusjärjestelmä tuo luotettavuutta ja järjestelmällisyyttä hankintojen tekemiseen mahdollistamalla esimerkiksi automaattisen kilpailutuksessa vertailtavien kriteerien pisteiden laskennan. Tarjouspyyntöä laadittaessa on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että kaikki hankittavalta tuotteelta tai palvelulta vaaditut ominaisuudet tulevat esille. Tarjouspyyntö tulee laatia hyvin tarkasti, sillä sen mahdollinen korjaaminen tai täydentäminen on tarjousaikana hyvin rajoitettua, ilman että prosessi joudutaan keskeyttämään. On myös huomioitavaa, että sellaiset asiat, jotka saattavat hankintayksikölle tuntua itsestäänselvyyksiltä, eivät välttämättä tarjoajalle ole sitä. Tämän vuoksi on parempi, että tarjouspyynnössä pyritään kertomaan kaikki asiat mahdollisimman selkeästi ja kattavasti, jotta mahdollisilta väärinkäsityksiltä ja erimielisyyksiltä vältyttäisiin. Tarjouspyynnön sisältöä kuvataan tarkemmin luvussa 3.4. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 21.)



Tarjouspyynnön valmistelun jälkeen se julkaistaan valitun julkaisukanavan kautta. Kansallisen hankinnan kynnysarvon ylittyessä tarjouspyyntö tulee julkaista HILMAssa ja EU-kynnysarvon ylittyessä Euroopan Unionin virallisessa lehdessä. Yleensä tarjouspyynnön julkaisun jälkeen annetaan tarjoajille mahdollisuus esittää tarkentavia kysymyksiä. Lähtökohtaisesti tämä mahdollisuus kannattaa aina antaa, sillä kysymyksiin vastaamisen kautta on mahdollista vaikuttaa epäselviin kohtiin, ilman että tarjouskilpailu joudutaan keskeyttämään. Kysymysten esittämiseen on suositeltavaa antaa noin kaksi viikkoa aikaa tarjouspyynnön julkaisusta, kuitenkin niin että kysymyksiin vastaamisen jälkeen on tarjoajilla tarpeeksi aikaa muokata tai jättää tarjouksensa. Esitettyihin kysymyksiin annetaan vastaus aina siten, että kaikki tarjouspyyntöön tutustuneet ja tutustuvat tahot saavat tämän tiedon käyttöönsä. Toisin sanoin avoimuuden ylläpitämiseksi yksittäiselle taholle ei saa antaa sellaista tietoa, joka antaisi etua tarjouskilpailussa. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 21.)

Kun tarjousten jättämisen määräaika päättyy, voidaan vastaanotetut tarjoukset avata. Kaikki tarjoukset avataan yhtä aikaa, ja yleensä tästä laaditaan tarjousten avauspöytäkirja, josta selviää tarjousten avaamiseen osallistuneet henkilöt sekä vastaanotetut tarjoukset. Kaikki tarjousasiakirjat ovat luottamuksellisia hankintapäätöksen tekemiseen asti. Vasta siinä vaiheessa kun hankintapäätös on jo tehty, voidaan tarjousten katsoa olevan julkisia, lukuun ottamatta tarjoajan erikseen liikesalaisuuksiksi määrittelemiä tietoja. Jätettyjä tarjouksia ei voida enää tarjousajan umpeuduttua lähtökohtaisesti muuttaa. Mikäli tarjouksessa on epäselviä kohtia, on hankintayksikkö kuitenkin oikeutettu pyytämään tarjoajalta selontekoa. Tarjoaja ei kuitenkaan saa olennaisesti muuttaa tarjoustaan selonteon tuloksena. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 22.)

Heti tarjousten avaamisen jälkeen tulee määritellä, ovatko kaikki tarjoukset asianmukaisia, ja täyttävätkö ne tarjouspyynnössä asetetut vaatimukset. Mikäli tarjous ei täytä kelpoisuusehtoja, tulee se hylätä jo ennen tarjousvertailua. Vertailu tulee tehdä tarjouspyynnössä annettujen vertailuperusteiden mukaisesti. Mikäli jotakin asiaa ei ole mainittu tarjouspyynnössä, ei sitä myöskään voida käyttää vertailukohtana. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 22.)

Hankintayksikön tulee tehdä vertailun jälkeen hankintapäätös, josta selviää tarjouskilpailun voittaja ja perusteet valinnalle. Mikäli kilpailutuksessa on käytetty pisteytystä, on suositeltavaa liittää pistetaulukko suoraan hankintapäätökseen, jolloin tarjoajat näkevät miten pisteytys on jakautunut. Hylättyjen tarjousten jättäneille tahoille tulee lähettää viimeistään hankintapäätöksen teon yhteydessä tieto hylkäämisestä erillisellä hylkäämispäätöksellä. Kilpailutuksen tarjousvertailuun osallistuneille tarjoajille tulee kaikille lähettää tieto hankintapäätöksestä, jossa ilmoitetaan tarjouskilpailun voittaja ja annetaan perusteet valinnalle. Hankintapäätöksessä tulee antaa myös ohjeet muutoksen hakemiseen. Tarjoajilla on 14 päivää aikaa hakea muutosta saatuaan tiedon hankintapäätöksestä. Oikaisupyyntö esitetään joko hankintayksikölle tai kansallisen rajan ylittyessä vaihtoehtoisesti markkinaoikeudelle. Kun ilmoittaminen tapahtuu sähköisesti, katsotaan että tarjoaja on saanut tiedon hankintapäätöksestä seuraavana päivänä ilmoittamisesta. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 23.)

Odotusajan päätyttyä hankintayksikkö varmistaa, että se ei ole saanut oikaisupyyntöjä tarjouskilpailuun liittyen. Mikäli oikaisuja ei tarvitse tehdä, allekirjoittavat hankintayksikkö ja kilpailutuksen voittanut tarjoaja hankintasopimuksen. Hankintasopimuksessa ilmoitetaan kaikki hankintaan liittyvät oleelliset sopimusehdot ja asiakirjojen pätemisjärjestys. Kun molemmat tahot ovat allekirjoittaneet sopimuksen, voidaan varsinainen hankinta suorittaa. Kummankin tahon tulee sopimuksen voimassaolon aikana varmistaa, että hankinta sujuu sopimuksen mukaisesti ja tarvittaessa puututtava virheelliseen toimintaan. Hankintasopimuksen yhteydessä voidaan määritellä sanktioita esimerkiksi tavaratoimituksen myöhästymisestä, jotta mahdollisilta väärinkäytöksiltä vältyttäisiin. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 23.)

### 3.4 Tarjouspyynnön sisältö

EU-tason hankintojen tarjouspyynnöille on annettu hankintalaissa vähimmäisvaatimukset. Vaikka nämä vähimmäisvaatimukset koskevatkin vain EU-tason hankintoja ovat ne hyvä lähtökohta myös kansallisten hankintojen ja

pienhankintojen tarjouspyyntöjen laatimiselle. Lain mukaan tarjouspyynnössä on annettava vähintään seuraavat tiedot:

- hankinnan kohteen määrittely tai hankekuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset
- viittaus julkaistuun hankintailmoitukseen
- määräaika tarjousten tekemiselle
- osoite, johon tarjoukset on toimitettava
- kieli tai kielet, jolla tarjoukset tulee jättää
- tarjousasiakirjojen esittämistä ja muotoa koskevat muut vaatimukset
- mahdollisten neuvottelujen alkamispäivä ja niissä käytettävä kieli
- luettelo asiakirjoista jotka tarjoajan tulee antaa taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteen sekä ammatillisen pätevyyden tarkistamiseksi
- kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet ja niiden suhteellinen painotus
- tarjousten voimassaoloaika
- keskeiset sopimusehdot
- muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjousten tekemisessä

Laki edellyttää, että kaikki tarjouspyynnöt tehdään kirjallisesti, eikä siten suullisia tarjouspyyntöjä voida tehdä. Tarjouspyynnössä tulee antaa kaikki tarpeelliset tiedot hankinnan kohteesta ja hankinnan toteuttamisesta, jotta mahdolliset tarjoajat pystyvät esittämään tarjouksensa. Tarjouspyynnön tarkka laadinta on siis edellytys hankinnan onnistumiselle toivotulla tavalla. Hankinnan kohde tulee kuvata niin tarkasti, että tarjoajat saavat hyvän käsityksen siitä mitä heidän odotetaan tarjoavan. Asioita joita voidaan ottaa huomioon, ovat esimerkiksi ympäristöseikat, sekä laadulliset ominaisuudet. Mikäli hankinnan kohteelta edellytetään poikkeuksetta tiettyjä ominaisuuksia, tulee ne ilmoittaa tarjouspyynnössä. Puuttuvaa ominaisuutta, jota ei ole mainittu tarjouspyynnössä, ei voida käyttää vertailu- tai hylkäysperusteena. Tarjouspyyntö tulee pitää niin selkeänä, että tarjoajat pystyvät antamaan vertailukelpoista tietoa. Tämän vuoksi tarjousten vertailu pisteyttämällä on kannattavaa, sillä pisteytys luo hyvät lähtökohdat tarjousten luomiselle, kuvaamalla niitä ominaisuuksia, joita hankintayksikkö haluaa painottaa. Esimerkiksi kilpailutuksessa, jossa laitteen energiatehokkuutta halutaan painottaa, voidaan hyvästä energiatehokkuudesta antaa enemmän pisteitä kuin esimerkiksi laitteen

melutasosta. Lähtökohtana on myös se, että ehdottomina vaatimuksina vaadittuja ominaisuuksia ei pisteystetä, sillä tämä ei aiheuta tarjoajien välillä piste-eroja.

Erinäisiä hankintalaissa mainittuja vertailuperusteita ovat:

- hinta
- tarjoajan tekniset ansiot
- toiminnalliset ja esteettiset ominaisuudet
- esteettömyys
- kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu
- käyttökustannukset
- kustannustehokkuus
- myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki
- huolto
- toimitus- ja toteutusaika
- muut toimitusehdot
- tarjoajan henkilöstön pätevyys ja työkokemus
- yhteiskunnalliset näkökohdat
- ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat
- innovatiiviset ominaisuudet

Hankintayksikkö voi myös halutessaan valita ainoaksi vertailuperusteeksi hankittavan tavaran tai palvelun hinnan. Tämä ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti suositeltavaa, sillä hinta on yksinään hyvä vertailuperuste ainoastaan kulutustavarassa. Tilanteessa, jossa on valittu pelkkä hinta kilpailutusperusteeksi, hankintayksikkö joutuu valitsemaan aina halvimman vaihtoehdon. Tämä johtaa siihen, että hankintayksikön toiminnan kannalta laadullisesti parempi vaihtoehto saattaa jäädä valitsematta kalliimman hinnan vuoksi.

### 3.5 Suorahankinta

Hankintayksiköt saavat tehdä tietyissä poikkeustilanteissa hankintansa suoraan tietyltä toimittajalta ilman kilpailutusta. Tällaisessa tilanteessa puhutaan suorahankinnasta. Hankintalain 40 §:ssä on säännelty kahdeksan erilaista ehtoa, jolloin suorahankinta on sallittua. Kyseiset ehdot suorahankinnan tekemiseen ovat:

- Mikäli hankintaa koskeva tarjouskilpailu on jo kerran tehty, eikä sen kautta ole saatu yhtäkään tarjousta, tai kaikki saadut tarjoukset on jouduttu hylkäämään, on oikeutettua tehdä suora hankinta. Edellytyksenä on, että alkuperäistä tarjouspyyntöä noudatetaan, eikä siihen tehdä olennaisia muutoksia.
- Mikäli teknisestä syystä tai yksinoikeuden vuoksi vain yksi toimittaja voi toteuttaa hankinnan, on hankintayksikkö oikeutettu suorahankintaan. Tällaisessa tilanteessa hankintayksikön on varmistuttava siitä, että mahdollisia korvaavia vaihtoehtoja ei ole olemassa.
- Mikäli kyseessä on ainutkertaisen taideteoksen tai esityksen hankkiminen.
- Mikäli kyseessä on ennalta-arvaamaton hankinta, eikä hankintayksikkö siten voi kiireen vuoksi suorittaa kilpailutusta. Tämä ehto on relevantti vain niissä tapauksissa, joissa hankinta on välttämätön hankintayksikön toiminnan kannalta. Esimerkiksi aktiivisessa käytössä olevan laitteen rikkoutuminen saattaa aiheuttaa tämän tyyppisen suorahankintaperusteen.
- Jos hankinta kohdistuu sellaiseen tavaraan, joka on tarkoitettu tutkimukseen, kokeiluun, tuotekehitykseen tai tieteelliseen tarkoitukseen.
- Hankittava tavara on perushyödykemarkkinoilla noteerattu ja sieltä hankittava tavara.
- Hankinnan kohteena oleva tavara hankitaan alennettuun hintaan toimintansa lopettavalta taholta tai pesähoitajalta esimerkiksi konkurssin seurauksena.
- Hankinta on suunnittelukilpailun pohjalta tehty palveluhankinta, joka tehdään kilpailun voittaneen tahon kanssa.

Lisäksi hankintalain 41 §:ssä määritellään, että hankintayksiköt saavat tehdä suorahankintoja, mikäli kyseessä on lisätilaus eli hankinnalla täydennetään jo kilpailutettua hankintaa. Esimerkkinä tällaisesta hankinnasta voidaan pitää esimerkiksi rikkoutuneen laitteen osan korvaamista uudella osalla. Laki edellyttää lisäksi, että toimittajan vaihtaminen aiheuttaisi teknisesti erilaisen tavaran hankinnan, ja että alkuperäinen hankinta on tehty korkeintaan kolmen vuoden sisällä lisätilauksesta. On myös suotavaa, että hankintayksikkö ilmoittaa lisätilausmahdollisuuden käyttämisestä jo alkuperäisen hankinnan tarjouspyynnössä.

### 3.6 Puitejärjestely

Puitejärjestelyllä (puitesopimus) tarkoitetaan sopimusta, joka määrittelee tietyn ajan sisällä tehtyjen hankintojen hinnat, määrät ja sopimusehdot. Puitesopimuksen sitovat keskenään yksi tai useampi hankintayksikkö sekä yksi tai useampi tarjoaja. Puitesopimus sitoo hankintayksikköä hankkimaan kaikki puitesopimuksen sisältämät hankintakohteet valitulta toimittajalta sopimuksen voimassaoloaikana. Samalla puitesopimus kuitenkin mahdollistaa kyseisten tavaroiden tai palveluiden hankinnan suoraan valitulta toimittajalta ilman erillistä kilpailutusta sopimuskauden aikana. Luonteensa vuoksi puitesopimukset ovat hyvä vaihtoehto esimerkiksi kulutustavaran tai toistuvien palvelujen hankinnassa. Tämä johtuu siitä, että tämän tyyppisten tavara- ja palveluhankintojen kilpailuttaminen uudelleen aina tarpeen tullessa on hankintayksiköille erittäin työlästä. Hyvänä esimerkkinä puitesopimuksesta on työasemien puitesopimus. Tämä puitesopimus mahdollistaa sen, että hankintayksikkö voi hankkia tietokoneita ilman erillistä kilpailutusta aina tarpeen tullessa, kuitenkin säilyttäen kilpailutuksesta saatavat edut kuten alemmat ostohinnat.

Mikäli puitesopimuksessa on valittu useampi toimittaja, voidaan toimittajat asettaa kilpailutusperusteiden pohjalta niin sanottuun etusijajärjestykseen. Tällaisessa järjestelyssä tavara tai palvelu hankitaan aina etusijajärjestyksen mukaisessa järjestyksessä. Käytännössä siis hankintayksikkö ei saa hankkia kyseistä puitesopimuksen alaista tavaraa toissijaiselta toimittajalta, muutoin kuin sellaisessa tilanteessa jossa ensisijainen toimittaja ei kykene tavaraa toimittamaan. Toinen vaihtoehto on nimetä toimittajat yhtäläiseen asemaan ja suorittaa kevennetty kilpailutus valittujen toimittajien kesken aina varsinaista hankintaa tehdessä. Kevennetyn kilpailutuksen myötä määräytyy toimittaja silloiselle hankinnan kohteelle.

Valmiiksi kilpailutettuja puitesopimuksia tarjoaa Suomessa esimerkiksi valtion yhteishankintayksikkö Hansel sekä KL- kuntahankinnat Oy. Nämä kaksi yritystä kilpailuttavat julkisten hankintayksiköiden puolesta yleisiä hankintakohteita koskevia puitesopimuksia. Esimerkkejä tarjotuista puitesopimuksista ovat esimerkiksi matka- ja lentopalvelujen puitesopimukset. Hankintayksiköt saavat liittyä suhteellisen

vapaasti näiden tahojen kilpailuttamiin puitesopimuksiin. (KL- kuntahankinnat Oy:n www-sivut, 2017; Valtion yhteishankintayksikön www-sivut, 2017.)

## 4 PROSESSIKUVAUS

### 4.1 Julkisen hallinnon prosessikuvaukset

Työelämässä ja eri työyhteisöissä tapahtuu lähestulkoon joka päivä tiettyjä toistuvia prosesseja. Näiden prosessien tunnistaminen ja tarkastelu on kriittisessä osassa yrityksen onnistuneen toiminnan kannalta. Mitä paremmin erityisesti toistuvat prosessit tunnistetaan, sitä paremman käsityksen yritys saa toimintansa vahvuuksista ja epäkohdista. Prosessien tarkastelun kautta saadaan siis tärkeää tietoa yrityksen toiminnan kehittämisen kannalta. Prosessien kuvaamisella on myös julkisissa hankinnoissa vahva rooli, sillä jokainen julkinen hankinta on erillinen prosessi. Tämän vuoksi julkisten hankintojen kehittämisessä on tärkeää tarkastella myös prosessirakennetta ja etenkin prosessien kuvaamista.

Prosessien kuvaamisesta on olemassa JUHTAn laatima suositus: ”JHS 152 Prosessien kuvaaminen”. Tämä suositus on tehty käytettäväksi jokaiselle julkiseen sektoriin kuuluvalla toimijalle. Suosituksen tarkoituksena on auttaa kyseisiä toimijoita prosessien kuvaamisessa ja samalla yhtenäistää koko julkisen sektorin prosessikuvauksia. Tämä suositus muodostaa käytännössä koko luvun 4 teoriapohjan.

Julkisen sektorin toimijana myös SAMKissa hyödynnetään tätä suositusta. SAMK on laatinut laatukäsikirjan, joka sisältää erinäisiä ammattikorkeakoulun toimintaa ohjaavia menettelyohjeita. Nämä ohjeet koskevat esimerkiksi erinäisiä toimia ja toistuvia prosesseja, joita SAMKissa tapahtuu. Laatukäsikirjaa on ennen laadittu tekstipohjaisena, mutta myöhemmin alettu päivittämään prosessikaavioiksi. Prosessikaaviossa prosessi kuvataan siten, että prosessiin osallistuvat erinäiset roolit (esimerkiksi työtehtävään sidottu nimike) kuvataan vaakariveinä. Prosessi etenee kaaviossa vasemmalta oikealle ja sisältää tarvittaessa alaproesseja.

Prosessikuvaukseen on käytetty MSVisio- ohjelmaa. Menettelyohjeissa on prosessikaavion lisäksi useimmiten liitteenä erillinen tietosivu, josta selviää sellaisia yksityiskohtia, jotka eivät itse prosessin kulun kautta ilmene, mutta liittyvät silti vahvasti prosessiin. Yhtenä esimerkkinä tämän tyyppisestä tiedosta voidaan pitää hankintaprosessin kohdalla esimerkiksi erilaisia hankintavaltuusrajoja, joita hankintayksikön eri henkilöillä voi olla. Tämä tieto on oleellinen hankintaa tehdessä, jotta tiedetään kenellä viimekädessä on oikeus valtuuttaa hankinta, mutta tätä ei varsinaisessa prosessikaaviossa pystytä järkevästi kertomaan. Menettelyohjeissa kuvatut prosessikaaviot noudattavat suosituksen mukaan BPMN- määritystä (Business Process Modeling Notation), jonka mukaan valikoituu erilaiset graafiset symbolit jotka määrittelevät prosessin eri tapahtumat.

#### 4.2 Prosessien kuvaamisen lähtökohdat

Prosessien kuvaaminen on organisaation prosessien kehittämisen työkalu. Koska prosessien kehittäminen on jatkuvaa eikä yksittäinen tapahtuma, saatetaan myös prosessikuvauksia joutua päivittämään tarpeen tullen useita kertoja. Yleisimmin prosessien kuvauksen tarve syntyykin juuri kehitystarpeesta, esimerkiksi toiminnassa huomattun epäkohdan vuoksi. Prosessikuvauksella pyritään tuomaan esille mahdollisimman virtaviivaisesti prosessin rakenne ja kulku.

JUHTAn suosituksen mukaan prosessien kuvaaminen jaetaan kuuteen eri vaiheeseen:

1. Prosessien ja niiden omistajien tunnistaminen
2. Kuvattavan prosessin päättäminen
3. Käyttötarkoituksen ja kuvaustason päättäminen
4. Kuvaustavan päättäminen
5. Prosessin kuvaaminen
6. Kuvauksen sovittaminen kokonaiskuvaan

Ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan prosessit ja niiden omistajat. Käytännössä tällä tarkoitetaan siis sitä, että organisaation johto pyrkii kategorisoimaan eri prosessit ja



löytämään niille ”omistajat”. Omistajalla tarkoitetaan tahoja, joka vastaa hänen omistamistaan prosesseista. Käytännössä omistajan vastuulla on prosessin tarkempi määrittely, sekä sen kehittäminen ja kehitystarpeen tunnistaminen. Esimerkiksi julkisten hankintojen kohdalla prosessin omistaja on mitä todennäköisimmin talouspäällikkö. Mikäli prosessit on kuvattu aiemmin, ensimmäistä kohtaa ei tarvitse toteuttaa aina kun prosessia kehitetään edelleen, sillä tässä vaiheessa määriteltävät asiat eivät välttämättä ole muuttuneet.

Toisessa vaiheessa yksilöidään kuvattava prosessi laajemmasta kokonaisuudesta. Käytännössä siis prosessille tehdään rajausta sen perusteella, mikä kyseisen prosessin tarkoitus on. Rajauksella pyritään siihen, että prosessi on alusta loppuun saakka tarkoituksen- ja johdonmukainen. On myös suotavaa, että prosessi rajataan siten että kokonaisuus pystytään hallitsemaan hyvin. Käytännössä siis turha tieto pyritään karsimaan pois.

Kolmannessa vaiheessa päätetään prosessin kuvaamisen taso sekä käyttötarkoitus. Käytännössä kuvaamisen tasolla tarkoitetaan kuvauksen tarkkuutta ja siten käyttötarkoitus on oleellisessa osassa oikean valinnan tekemiseen. Mikäli kuvausta käytetään prosessin ohjeistamisessa henkilökunnalle, joka työskentelee kyseisen prosessin parissa, kuvauksen tulee olla tarkempi kuin tilanteessa, jossa tarkoituksena on esimerkiksi esitellä organisaation toimintaa ulkopuolisille tahoille. Prosessin omistajan tehtävänä on päättää paras mahdollinen kuvaustaso sekä määrittää prosessiin kuuluvat tehtävät ja niistä vastuussa olevat henkilöt. Eri kuvaustasot on esitelty tarkemmin luvussa 4.3.

Neljännessä vaiheessa päätetään prosessikuvauksen kuvaustapa. Kuvaustapa vaihtelee kuvauksen tason mukaan, mutta tarkemmissa kuvauksissa käytetään yleisimmin kaaviota, josta selviää siihen osallistuvat tahot sekä heidän tehtävät ja eri tehtävien etenemisjärjestys. Prosessista riippuen on myös tärkeää osata ottaa huomioon organisaation ulkopuolisten tahojen osa prosessissa, esimerkiksi rekrytointiprosessissa työnhakijoiden rooli. Näiden tehtävien ja tahojen määrittäminen on prosessin omistajan vastuulla. Kuvauksissa käytetään yleisesti erilaisia symboleja kuvaamaan erilaisia toimenpiteitä. Symbolit on kuvattu tarkasti luvussa 4.4.

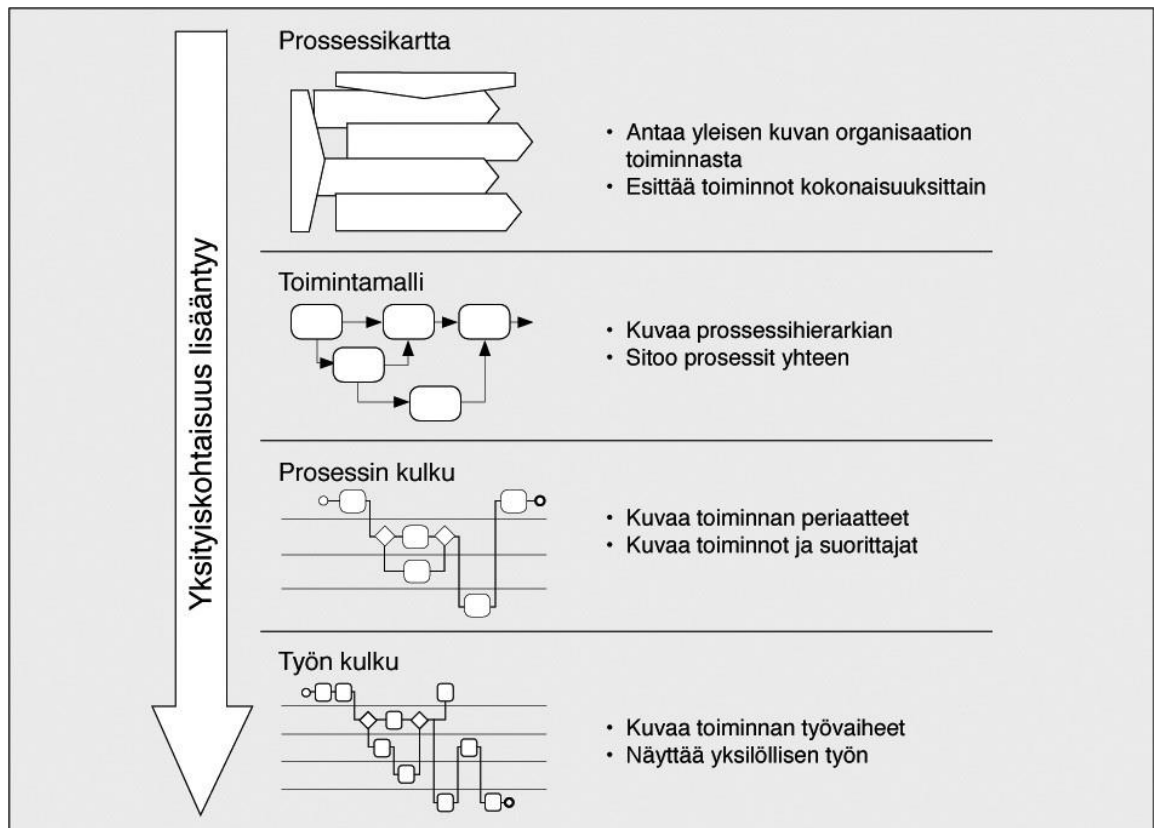
Viidennessä vaiheessa tehdään varsinainen prosessin kuvaus. Kuvaus koostuu yleensä kolmesta osasta, jotka muodostavat yhden kokonaisuuden. Kuvauksen osat ovat graafinen ja sanallinen kuvaus sekä perustiedot. Kuvauksen tekeminen aloitetaan keräämällä siihen liittyvät perustiedot, joihin kuuluu esimerkiksi prosessin nimi, omistaja ja käyttötarkoitus. Sanallisessa kuvauksessa kerrotaan sellaisia prosessikuvaukseen liittyviä asioita, joita ei pystytä graafisessa kuvauksessa tuomaan esille, tämän lomakkeen tarkoitus on siis käsitellä laajemmin graafisessa kuvauksessa näytettävää tietoa ja siten tukea kokonaisuutta. Prosessin laadusta riippuen sanallista kuvausta ei välttämättä tarvita, mikäli prosessi pystytään kuvaamaan yksiselitteisesti graafisessa muodossa. Graafinen kuvaus on prosessikuvauksen tärkein osa siinä mielessä, että siitä nähdään konkreettisesti prosessin eteneminen sekä siihen liittyvät tehtävät. Kuvauksien sisällöstä on annettu tarkemmat ohjeet JUHTAn suosituksessa.

Viimeisessä vaiheessa tehty kuvaus liitetään osaksi organisaation prosessikarttaa. Tämä menettely tehdään sen vuoksi, että pystytään näkemään, miten yksittäiset prosessit liittyvät toisiinsa. Organisaation kaikki yksittäiset prosessit tulee yhdistää laajaksi kokonaisuudeksi, jotta voidaan tarkkaan nähdä, mitkä prosessit vaikuttavat toisiinsa, ja siten päätellä yksittäisen prosessin vaikutus kokonaisuuteen sekä muiden prosessien vaikutus siihen. Tämä on tärkeä tieto esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa toinen prosessi hidastaa muiden prosessien valmistumista, joten hidastavaa prosessia pitää kehittää eikä niitä prosesseja joihin tämä heijastuu.

#### 4.3 Prosessien kuvaamisen tasot

Prosessien kuvaukset jaetaan JUHTAn suosituksessa neljälle eri tasolle. Suosituksen mukaan prosessikuvauksen laadinnassa on erityisen tärkeää tietää jo prosessia laadittaessa mille tasolle kyseinen prosessi kuuluu ja mikä kuvauksen käyttötarkoitus on. Tämä on olennaista sen vuoksi, että kuvaukseen saadaan prosessin kannalta kaikki oleellinen informaatio. Prosessin tason määrittelee sen yksityiskohtaisuus. Kuvassa 1 on kuvattu suosituksen mukaiset neljä eri kuvaustasoa ja niiden pääpiirteinen tarkoitus. Organisaatiosta riippuen kyseisten tasojen erot ja merkitys

saattavat kuitenkin vaihdella. Tasoja voidaan esimerkiksi yhdistää tai jättää vallon käyttämättä, riippuen yrityksen tarpeista.



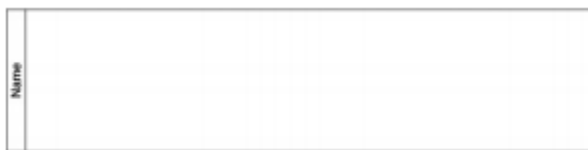
Kuva 1. Prosessien kuvaustasot (JHS 152 Prosessien kuvaaminen, 2012, 6)

Yksittäisen prosessin kuvaamisen kannalta edellä kuvatuista tasoista kolmas taso on tärkein. Prosessikartta ja toimintamalli pyrkivät lähinnä kuvaamaan prosesseja ja organisaation toimintaa yleisellä tasolla. Tämä tieto saattaa olla tärkeää isossa organisaatiossa, jossa ydinprosessien määrittely on tärkeässä osassa toiminnan hahmottamisen kannalta. Näiden kahden ensimmäisen tason kautta saadaan myös hyvää tietoa ulkoisen viestinnän kannalta esimerkiksi sijoittajille. Prosessin kulkua kuvaava kolmas taso on kuitenkin ensimmäinen neljästä tasosta, jossa päästään käsiksi prosessin tarkempiin yksityiskohtiin. Prosessin kulusta nähdään, miten prosessi konkreettisesti etenee ja mitä rooleja (esimerkiksi tehtävänimikkeitä) se sisältää. Tämän vuoksi prosessikehitys tapahtuu lähinnä tällä tasolla. Kolmas taso on myös tämän opinnäytetyön kannalta merkittävimmissä osassa, sillä SAMKin julkisten hankintojen prosessikuvaus sijoittuu tälle tasolle.

#### 4.4 Prosessikuvauksen symbolit

Julkisen hallinnon prosessikuvauksissa käytetään tietynlaisia symboleja kuvaamaan tiettyjä toimintoja. Nämä symbolit on määritelty JUHTAn suosituksessa ja myös SAMKin prosessikuvaus käyttää näitä symboleja. Symbolia, joka kuvastaa toimintoa jossa syntyy dokumentti, ei ole JUHTAn suosituksessa, mutta sitä on käytetty prosessikuvauksessa, joten myös sen merkitys on kerrottu. Tässä kappaleessa käydään läpi erinäiset prosessikuvauksessa ilmenevät symbolit ja niiden tarkoitus.

##### Uimarata



Prosessikuvauksessa niin sanotuilla uimaradoilla kuvataan erinäisten roolien osaa prosessissa. Käytännössä uimaratojen tarkoituksena on erottaa eri roolit toisistaan, ja siten selkeyttää prosessin sisältämiä vastuualueita. Rooleista puhuttaessa tarkoitetaan toimijaa, jota ei ole nimetty tietyksi henkilöksi, vaan sen tehtävän kannalta prosessissa esimerkiksi julkisen hankinnan kohdalla hankinnan valmistelija on yksi rooli. Rooleja ei nimetä tietyille henkilöille selkeyden vuoksi, sillä yhdellä henkilöllä saattaa olla useampi rooli yhdessä kuvauksessa, ja mikäli kyseisen henkilön rooli muuttuu, jouduttaisiin kuvaus tekemään uusiksi. Roolin ei ole pakko olla elollinen olento, vaan esimerkiksi tietojärjestelmää voidaan pitää roolina.

##### Prosessin alku



Ohutreunaisella ympyrällä kuvataan prosessikuvauksessa prosessin alkua.

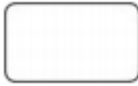
##### Prosessin loppu



Paksureunaisella ympyrällä kuvataan prosessin loppua. Prosessi saattaa päättyä useammassa eri vaiheessa, mikäli prosessi sisältää valintoja joiden kautta se jakautuu

useampaan erilaiseen vaihtoehtoon tai alaprosessiin, täten yksi kuvaus saattaa sisältää useamman lopetusta kuvaavan symbolin.

### Toiminto



Toimintosymbolilla kuvataan yksinkertaisesti erinäisiä roolien suorittamia tehtäviä prosessissa. Nämä saattavat olla esimerkiksi tiedon siirtämistä eteenpäin, tai sen hankkimista. Julkisessa hankinnassa esimerkkinä toiminnosta voidaan pitää esimerkiksi hankinnan hinnan määrittämistä.



Mikäli toimintosymbolissa on alareunassa plus-merkki, se sisältää tai aloittaa pääprosessista poikkeavan alaprosessin.



Mikäli toiminnossa syntyy jokin dokumentti, kuvataan kyseistä toimintoa tällä symbolilla. Esimerkki tämän tyyppisestä toiminnosta on hankintapäätöksen tekeminen.

### Valinta



Valintasymboli kuvaa sellaista toimintoa joka sisältää valinnan. Valinnan perusteella prosessi voi esimerkiksi haarautua kahteen tai useampaan erilaiseen polkuun. Valintasymbolia saatetaan käyttää erilaisissa tilanteissa, mutta pääsääntönä on, että sen kuvaama kohta sisältää päätöksen. Hankintaprosessissa tällaisesta valinnasta voidaan pitää esimerkkinä hankinnan jakautumista hinnan perusteella pienhankinnaksi, kansalliseksi hankinnaksi tai EU-hankinnaksi.

## **Virta**



Nuolella, eli virtasymbolilla kuvataan prosessin etenemistä. Virtasymbolit yhdistävät prosessin sisältämiä eri toimintoja ja kuvaavat siten prosessin kulkusuuntaa.

## **Tietoaineisto**



Tällä symbolilla kuvataan esimerkiksi prosessiin liittyvää ulkoista asiakirjaa tai tiedostoa. Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan julkisen hankinnan kannalta pitää esimerkiksi hankintapäätöstä tai prosessia tarkentavaa tekstitiedostoa.

# 5 HANKINTOJEN PROSESSIKUVAUKSEN LAATIMINEN

## 5.1 Satakunnan ammattikorkeakoulun hankintojen prosessikuvaus

SAMKin erilaiset toistuvat prosessit on koottu laatukäsikirjaan. Laatukäsikirjassa on aikaisemmin kuvattu prosessit tekstimuotoisina tiedostoina, jotka lähinnä kertovat, mitä asioita prosessiin liittyvien tehtävien tekemisessä tulee ottaa huomioon. Tämä ratkaisu on verrattavissa JUHTAn suosituksessa kuvattuun prosessikuvauksen sanalliseen kuvaukseen. Ongelmaksi tässä mallissa koituu kuitenkin se, että prosessin kulkua ei pystytä tämän tyyppisestä kuvauksesta tarkkaan näkemään. Laatukäsikirjaa on kuitenkin päivitetty vastaamaan enemmän JUHTAn suositusta ja prosessikuvauksissa on alettu käyttämään graafista kuvausta. Tämän kuvaustavan muutoksen myötä omalle kohdalleni tuli työharjoitteluni aikana tehdä julkisten hankintojen prosessikuvauksen päivitys.

Prosessikuvauksen laatimisen lähtökohtana toimi vanhan mallin mukainen täysin tekstipohjainen kuvaus sekä käytännön kokemus siitä, miten hankintojen prosessi

SAMKissa etenee ja mitä eri tapahtumia niihin liittyy. Tätä tietopohjaa hyödynnettiin erityisesti prosessin tunnistamisessa sekä sen rakenteen hahmottamisessa. Tässä opinnäytetyössä tarkasteltu prosessikuvaus on tehty työharjoitteluni yhteydessä ja se on käytössä SAMKin laatukäsikirjassa virallisena menettelyohjeena.

## 5.2 Kuvaustaso sekä kuvaukseen liittyvät roolit

SAMKin julkisten hankintojen prosessikuvaus sijoittuu JUHTAn suosituksen mukaiselle kolmannelle kuvaustasolle eli prosessin kulun tasolle. Tämän prosessikuvauksen tarkoituksena on antaa lukijalle käsitys siitä, missä järjestyksessä eri asiat prosessissa tapahtuvat, ilman että annetaan liian yksityiskohtaista tietoa. Tämä taso siis antaa parhaan näkemyksen prosessista, sillä siinä pystytään kuvaamaan erinäiset tapahtumat tarpeeksi yksityiskohtaisesti, jotta prosessin eteneminen on selkeästi nähtävissä. Neljättä tasoa ei haluta kuitenkaan käyttää tähän tarkoitukseen, sillä se antaa monessa kohtaa jo ylimääräistä tietoa, joka tekee kuvauksesta tarkoitukseensa nähden epäselkeämmän kuin kolmannen tason mukainen kuvaus.

SAMKilla tehtäviin julkisiin hankintoihin liittyy pääsääntöisesti kolme eri roolia. Nämä roolit ovat: päätöksen allekirjoittaja, hankinnan valmistelija ja talous ja hallinto. Päätöksen allekirjoittajalla tarkoitetaan käytännössä sitä henkilöä, jonka vastuulla on kyseisen hankinnan päätösten allekirjoittaminen. Tämä henkilö määräytyy hankinnan kokonaisarvon ja hankittavan asian perusteella. SAMKin omien säännösten mukaan on määritelty eri työtehtävissä oleville henkilöille erisuuruiset hankinnan valtuutusrajat. Ylin päätösvalta on rehtorilla ja tästä alaspäin edetään hierarkkisella tasolla, siten että valtuutusrajat rajoittuvat vain johtotehtävissä olevalle henkilöstölle. Hankinnan valtuuttaminen määräytyy myös siten, että euromääräisten rajojen salliessa, allekirjoittajana toimii se johtaja, jonka vastuualueen käyttöön hankittava asia tai palvelu tulee. Esimerkiksi terveydenhuollon opetuskäyttöön tulevan laitteen hankinnasta vastaa lähtökohtaisesti kyseisen osaamisalueen johtaja.

Hankinnan valmistelijalla tarkoitetaan sitä henkilöä tai henkilöitä, jolla on esimerkiksi tarvittava tietopohja laitteelta vaadittavien ominaisuuksien määrittelyyn. Hankinnan valmistelijan roolin laajuus riippuu lähinnä siitä, kuinka laaja hänen tietämys julkisista hankinnoista on. Kuitenkin lähtökohtana on aina se, että hankinnan valmistelija antaa vähintäänkin tarvittavan tietopohjan hankinnan kohteeseen liittyen henkilölle, joka viimekädessä toteuttaa varsinaisen kilpailutuksen. Käytännössä siis hankinnan valmistelija on se henkilö, jolla on yksittäisessä hankinnassa hankinnan kohteeseen liittyen tarvittava tietopohja. Esimerkkinä hankinnan valmistelijasta voidaan pitää esimerkiksi opettajaa, joka tarvitsee opetuksensa tueksi laitteistoa. Tämä opettaja tietää parhaiten kyseiseltä laitteelta vaaditut ominaisuudet ja laadulliset tekijät, joita kilpailutuksessa tulee painottaa.

Talouden ja hallinnon roolilla tarkoitetaan käytännössä SAMKin talous ja hallintopalveluihin kuuluvaa henkilöstöä, jolla on laajempaa osaamista julkisten hankintojen toteuttamisesta. Nämä henkilöt ovat lisäksi ainoat, joilla on laajempi käyttöoikeus SAMKin käytössä olevaan sähköiseen kilpailutusjärjestelmään Cloudiaan. Talouden ja hallinnon rooli hankintojen tekemisessä on lähtökohtaisesti toimia vain hankinnan etenemistä ohjaavana ja tarpeen tullen neuvovana osapuolena. Tämä kuitenkin riippuu hyvin pitkälti siitä, kuinka laajat valmiudet ja tietotausta hankintoihin liittyen hankinnan valmistelijalla on. Mikäli hankinnan valmistelijalla ei ole aiempaa kokemusta kilpailuttamisesta, on talouden ja hallinnon osuus prosessissa laajempi, kuin mitä prosessikuvaus antaa ymmärtää.

Hankinnan valmistelijan ja talouden ja hallinnon roolit hankintojen tekemisessä saattavat hankinnasta riippuen tietyssä määrin yhtenäistyä. Tämä johtuu siitä, että hankinnan valmistelija joutuu mitä todennäköisimmin tekemään hankinnan laajalti yhteistyössä talouden ja hallinnon henkilöstön kanssa. Onkin siis hyvin mahdollista, että muutamia prosessikuvauksessa kuvattuja tapahtumia tekee rooli, jolle ne eivät alun perin kuulu. Hankintojen vaihtelevan luonteen vuoksi prosessikuvauksessa tapahtumat on kuitenkin kuvattu niille rooleille, joille ne pääsääntöisesti kuuluvat, jotta kuvaus ja sen roolit pysyvät selkeänä. Tietyissä tilanteissa hankinnan valmistelija ja talouden ja hallinnon edustaja saattavat olla myös yksi ja sama henkilö.



### 5.3 Prosessin graafinen kuvaaminen

Tehty prosessikuvaus on opinnäytetyön liitteenä 1. Prosessikuvaus koostuu pääprosessista sekä kolmesta alaprosessista. Pääprosessissa on kuvattu kokonaisvaltaisesti, miten erilaiset hankinnat etenevät ja mitä mahdollisia päätöksiä hankintoihin liittyy. Kuvauksen kolme aliprosessia kuvaavat kolmea eri hankintalajia eli pienhankintaa, kansallista hankintaa ja EU-hankintaa. Nämä on kuvattu aliprosesseina sen vuoksi, että niiden vaatimat toimenpiteet poikkeavat toisistaan, eikä tätä tietoa ole mielekäästä kuvata pääprosessin yhteydessä. Koska prosessit eivät poikkea alaprosessien sisältämiä vaiheita lukuun ottamatta muuten toisistaan, ei ole myöskään järkevää tehdä jokaiselle hankintalajille omaa kuvausta.

Prosessikuvaus on tehty kuvaamaan tavallista hankintaa, jossa edetään hankintalain antamien lähtökohtien mukaisesti. Koska hankinnat saattavat kuitenkin poiketa toisistaan merkittävästi luonteensa vuoksi, prosessikuvauksessa ei pystytä ottamaan erityisesti huomioon tavallisesta poikkeavia tapauksia. Esimerkiksi tilanteessa, jossa yrityksen toiminnan kannalta merkittävä laite on vioittunut yllättäen, hankintayksikkö on oikeutettu suorahankintaan. Täten prosessikuvauksen mukaisesti ei tarvitse edetä, sillä hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa. Tämän vuoksi prosessikuvaus ei välttämättä anna täydellistä kuvaa siitä, miten missäkin tilanteessa tulee toimia, vaan lähinnä yleisluontoisemman käsityksen siitä, miten asioiden lähtökohtaisesti pitäisi edetä.

Prosessikuvaus lähtee liikkeelle hankinnalle perinteisesti hankintatarpeen syntymisestä. SAMKin hallitus laatii organisaation eri osa-alueille vuosittaisen budjetin hankintoja varten. Tämä toimii osittain myös pohjana hankintatarpeen määrittämiselle, sillä tilanteessa, jossa hankinnalle ei ole budjetoitu rahoitusta, ei sitä myöskään tule toteuttaa. Tämän vuoksi hankinnat SAMKilla lähtevät aina hankinnan tarpeen tarkemmasta kartoittamisesta ja budjetin tarkistamisesta. On kuitenkin ymmärrettävää, että poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten laitteen rikkoutuessa, sitä ei ole pystytty ottamaan kuluvan vuoden budjettiesityksessä huomioon. Tämän vuoksi hankintoja tulee tarkastella yksilöllisesti, sillä rikkoutuneelle laitteelle voidaan tarpeen tullen saada hankintalupa, mikäli se on toiminnan kannalta olennainen. Tärkeää on myös huomioida, että suunnittelussa ei ole välttämättä tarkkaan

nimikoitu, mitä asioita budjetin mukaisesti tulisi uusia tai hankkia. Tämä johtaa esimerkiksi siihen, että mikäli muiden hankintojen kautta on saatu aikaan säästöä, voidaan hankkia harkinnanvaraisesti sellaisia asioita joille ei välttämättä ole akuuttia tarvetta.

Kun nämä lähtökohdat on varmistettu, ensimmäinen askel on tarkistaa, voidaanko kyseiseen hankintaan hyödyntää jo olemassa olevaa puitesopimusta. SAMK pitää kirjaa puitesopimuksista, joihin se on sitoutunut ja tämä tieto löytyy henkilökunnan intrasta. Puitesopimuksen mahdollisuuden tarkistaminen on oleellista jo tässä vaiheessa, sillä mikäli puitesopimus on jo olemassa, SAMK on velvollinen hankkimaan kyseiset tuotteet sopimus Kumppanilta. Tämän lisäksi vältetään turhaa työtä, sillä kilpailutusta on turha alkaa valmistella, mikäli puitesopimus on olemassa. Tilanteessa, jossa puitesopimusta ei ole olemassa, on suotavaa miettiä jatkon kannalta, onko kannattavaa mahdollisesti liittyä sellaiseen. Erityisesti pienen kulutustavaran hankinnat kannattaa tehdä puitesopimuksen avulla, sillä jokaista hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa erikseen, ja puitesopimukseen sitoutumisen kautta saadaan yleensä hieman säästöä verrattuna yksittäisiin hankintoihin. SAMKin puitesopimukset ovat lähtökohtaisesti kaikki tehty ulkoisten yhteishankintayhtiöiden kautta, jotka ovat jo valmiiksi kilpailuttaneet kyseiset sopimukset. Tämän vuoksi tilanteessa, jossa puitesopimukseen halutaan liittyä, SAMKin talouden ja hallinnon edustajan tulee olla yhteydessä kyseisen kilpailutuksen tehneeseen tahoon liittymispäätöksen tekemisestä.

Kun on tarkistettu, että hankintaan ei ole olemassa soveltuvaa puitesopimusta, tulee hankinnan valmistelijan arvioida hankinnan kohteen kokonaisarvo. Kokonaisarvossa otetaan huomioon kaikki hankintaan liittyvät kustannukset ja hinta lasketaan ilman arvonlisäveroa. Mikäli hankittavan kokonaisuuden kustannusta ei pystytä arvioimaan, tulee mahdollisilta tarjoajilta tehdä markkinaselvitystä. Tämä on hyvä tehdä jo ennen varsinaisen kilpailutuksen aloittamista, jotta varmistetaan, että itse kilpailutuksen aikana kaikilla tarjoajilla on yhtäläiset tiedot ja tasapuolinen asema.

Kun hankinnan kokonaisarvon arvio on selvillä, määritellään hankintalain mukaisesti mihin hankintalajiin kyseinen hankinta kuuluu. Lisäksi SAMKin oman säädöksen mukaan kaikki yli 10 000 € hankinnat on kilpailutettava. Tällaisia hankintoja

kutsutaan pienhankinnoiksi. Hankintoja voidaan myös poikkeuksellisesti kilpailuttaa vaikkei laki tai SAMKin omat säädökset sitä vaatisikaan. Tällainen tilanne saattaa tulla eteen esimerkiksi tilanteessa, jossa mahdollisia tuotteen tarjoajia ei ole ennalta tiedossa, tai mikäli kilpailuttamisella pystytään oletettavasti saavuttamaan merkittävä säästö. Tämä saattaa myös tulla eteen tilanteessa, jossa hankinnan rahoittajana on ulkoinen taho, joka vaatii hankinnan kilpailuttamista.

Hankintalajin määrittämisen perusteella edetään pääprosessissa kohtaan, jossa prosessi jakautuu alaprosesseiksi. Pienhankinnassa tapahtumat etenevät lähinnä hankinnan valmistelijan käsissä, sillä halutessaan hän pystyy laatimaan kilpailutuksen ja saattamaan sen loppuun itsenäisesti sähköisen kilpailutusjärjestelmän avulla. Hankinnan valmistelijan tulee pyytää taloudelta ja hallinnolta kilpailutusjärjestelmään tunnus, jonka avulla hän pääsee laatimaan tarjouspyynnön. Tarjouspyynnön laatimisen jälkeen se julkaistaan valitulla tavalla, joko täysin julkisesti, tai vain tietyille valituille tahoille sähköpostin välityksellä. Yleensä tarjoajille annetaan mahdollisuus esittää tarkentavia kysymyksiä tarjouspyyntöön liittyen, jolloin näihin kysymyksiin tulee vastata siten, että tarjoajilla on aikaa jättää vastausten jälkeen tarjouksensa tai tarpeen tullen muokata jo jätettyjä tarjouksia. Kun tarjousten jättämisen määräaika umpeutuu, voidaan tarjousasiakirjat avata. Tarjousten avaamisesta tehdään sähköisellä kilpailutusjärjestelmällä avauspöytäkirja. Tarjousten kelpoisuus tarkistetaan ja tarvittaessa hylätään tarjoukset, jotka eivät vastaa tarjouspyyntöä. Kun tarjoukset on tarkastettu, voidaan suorittaa tarjousten vertailu. Vertailutulosten perusteella määräytyy kilpailutuksen voittaja.

Kansallinen ja EU-hankinta ovat luonteeltaan pitkälti samankaltaisia. Kummassakin näistä hankintalajeista talouden ja hallinnon rooli korostuu enemmän kuin pienhankinnassa. Tämä johtuu jo lähtökohtaisesti siitä, että ainoastaan tämän roolin alaisella henkilöstöllä on olemassa maksullinen lisenssi sähköiseen kilpailutusjärjestelmään, joka vaaditaan näiden hankintojen tekemiseen. Lisäksi kyseisten hankintojen ollessa lakisäätteisiä, on ne tehtävä mahdollisimman tarkasti ja lakia noudattaen. Tällä pyritään välttämään mahdolliset erimielisyydet tarjoajien kanssa, jotta mahdollisia viivästyksiä tai hankinnan keskeytymistä ei tämän vuoksi pääsisi tapahtumaan. Kansallisen ja EU-hankinnan alaprosessit etenevät aluksi samankaltaisesti kuin pienhankinnan alaprosessi. Tarjouspyyntö luodaan sähköiseen

kilpailutusjärjestelmään ja se julkaistaan kansallisessa hankinnassa HILMAssa ja EU-hankinnassa EU:n tiedotuskanavalla. Tässä vaiheessa suurin ero pienhankintaan nähden on se, että kilpailutus tulee toteuttaa täysin julkisesti. Sellaista vaihtoehtoa, jossa tarjouspyyntö lähetetään vain tietyille tarjoajille ei siis ole. Tarjousten käsittely ja lisäkysymyksiin vastaaminen tapahtuvat samalla periaatteella kuten pienhankinnassa. Huomioitavaa on kuitenkin se, että talouden ja hallinnon rooli korostuu erityisesti tarjousvertailun tekemisessä. Talous ja hallinto avaa tarjoukset ja laatii vertailun yhteistyössä hankinnan valmistelijan kanssa, kun pienhankinnassa hankinnan valmistelija pystyisi tämän osan tekemään käytännössä yksin. Kuten pienhankinnassa, alaprosessit päättyvät tarjouspyynnön voittajan selviämiseen. EU-hankinnan kilpailutusrajaan liittyen on huomioitava, että tehty prosessikuvaus on tehty ennen kynnsarvon nostamista 221 000 euroon vuoden 2018 alusta. Tämän vuoksi kuvauksessa on vanha kynnsarvo.

Kuvauksessa alaprosessit yhdistyvät takaisin pääprosessiin siinä vaiheessa, kun hankinnasta tehdään kirjallinen päätöslomake. Lomake laaditaan SAMKin omalla lomakepohjalla, joka löytyy henkilökunnan intrasta. Jokaisen hankinnan päätös tulee julkaista kilpailutukseen osallistuneille tahoille. Mikäli kilpailutuksesta joudutaan hylkäämään tarjoajia, tämä tulee tehdä tällä samalla lomakkeella viimeistään ennen varsinaisen hankintapäätöksen laatimista. Hylkäyspäätös lähetetään vain hylätylle tarjoajalle, eikä tälle tarjoajalle tarvitse lähettää erikseen tietoa kilpailutuksen lopputuloksesta. Tämä tieto on kuitenkin suotavaa antaa, mikäli sitä kysytään. Hankintapäätöksen laatii talous ja hallinto ja sen allekirjoittaa asianomainen taho. Allekirjoittaja määräytyy SAMKin hallituksen esittämien hankintavaltuusrajojen perusteella. Tarkka tieto hankintavaltuusrajoista löytyy henkilökunnan intrasta.

Hankintapäätöksen julkaisun jälkeen astuu voimaan valitusaika. Valitusaika on lakisääteinen ja sen katsotaan olevan 14 päivää päätöksen julkaisupäivästä. Tarjoajat saavat hankintapäätöslomakkeen yhteydessä ohjeet oikaisupyynnön eli käytännössä valituksen tekemiseen. Valitus voidaan tehdä joko SAMKin hallitukselle tai markkinaoikeudelle. Mikäli hankintapäätökseen liittyen saadaan valitus, tulee hankintaprosessi keskeyttää niin pitkäksi aikaa, kunnes valitus on käsitelty. Valituksen luonteesta riippuen kilpailutus saatetaan joutua tekemään uudestaan, mikäli jo tarjouspyynnössä on esimerkiksi ollut ristiriitaista tietoa.

Mikäli valituksia hankintaan liittyen ei tule, siirrytään tekemään voittaneen tarjoajan kanssa erillinen sopimus hankinnasta. Sopimuksen sisältö on yksilöllinen hankinnan mukaisesti. Kun molemmat tahot ovat allekirjoittaneet sopimuksen, voidaan hankinta toteuttaa ja hankintaprosessi päättyy.

#### 5.4 Prosessikuvauksen sanallinen kuvaus ja perustietolomake

Prosessikuvauksen graafisen kuvauksen lisäksi on laadittu niin sanottu sanallinen kuvaus. Sanallisen kuvauksen tarkoituksena on tuoda esille sellaisia asioita joita graafisessa kuvauksessa ei pystytä järkevästi esittämään. Julkisten hankintojen kohdalla hyvänä esimerkkinä voidaan pitää esimerkiksi sellaista lakitietoa, joka liittyy prosessin etenemiseen, mutta joka ei ilmene itse prosessirakenteesta. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi suoraan hankintaan oikeuttavia perusteita.

Sanallinen kuvaus on osana SAMKin laatukäsikirjaa graafisen kuvauksen liitteenä. Pääsääntöisesti kuvaus käsittelee sellaisia asioita, jotka olivat jo vanhassa menettelyohjeessa, mutta joita ei voitu uudessa graafisessa prosessikuvauksessa tuoda esille. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi SAMKin hankintavaltuusrajat. Nämä rajat liittyvät olennaisesti hankinnan tekemiseen ja ratkaisevat hyvin pitkälti esimerkiksi kenelle päätöksen allekirjoittajan rooli kuuluu. Sanallinen kuvaus on jaettu yhteensä yhdeksään kappaleeseen, joissa käsitellään edellä mainittujen hankintavaltuusrajojen lisäksi esimerkiksi julkisiin hankintoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä, erilaisia hankintamenettelyjä ja tarjouspyynnön laatimista.

JUHTAn suosituksen mukaisesti graafisen ja sanallisen kuvauksen lisäksi prosessikuvaukseen kuuluu myös niin sanottu perustietolomake. Perustietolomakkeen tarkoituksena on antaa kuvaukseen liittyviä oleellisia, mutta pienimuotoisia tietoja, kuten esimerkiksi milloin kuvaus on laadittu tai päivitetty. Tehdyssä kuvauksessa perustiedot on kuvattu suosituksesta poikkeavasti saadun ohjeistuksen mukaisesti. Perustiedot on esitetty suppeasti graafisen kuvauksen pääprosessin alareunassa. Kerrotut tiedot ovat: vastuuhenkilö, kuvauksen ylläpitäjä, voimaantulon päivämäärä, viimeisen päivityksen päivämäärä ja tarkistuspäivämäärä.

On kuitenkin mahdollista, että laajemmat tiedot on kuvattu myöhemmin tai muussa tiedostossa, mutta niitä ei tässä yhteydessä minun toimestani laadittu.

## 6 YLEISIÄ TOIMINTAAN LIITTYVIÄ KEHITYSIDEOITA

### 6.1 Lähtökohdat kehitysideoille

Pääsääntöisesti ottaen julkisiin hankintoihin liittyvät tekijät ovat hyvässä kunnossa SAMKilla. Suhtautuminen hankintojen tekemiseen kilpailuttamalla on myönteinen ja hankintojen onnistuneeseen toteuttamiseen vaadittava osaaminen löytyy. Kuitenkin työharjoittelun aikana tuli esille muutamia toistuvia teemoja, joiden pohjalta on muodostettu tämän kappaleen sisältämät kehitysideat. Kehitysideat on tehty siltä kannalta, että ne ovat jokseenkin helposti toteutettavissa, eivätkä siis siten sisällä merkittäviä muutoksia nykyisiin ratkaisuihin nähden. Käytännössä tällä ajattelutavalla on pyritty varmistamaan se, että halutessaan SAMK pystyisi nämä ideat varmasti toteuttamaan.

### 6.2 Hankinnoista vastaava työtehtävä

SAMKilla ei ole tällä hetkellä varsinaista hankintapalvelujen yksikköä. Tämä on ymmärrettävää, sillä organisaatiossa tehtävien hankintojen määrä vaihtelee ja en usko, että varsinaisille hankintapalveluille olisi tarvetta organisaatiossa. Kuitenkin se mikä olisi mielestäni tärkeää ja avaisi uusia mahdollisuuksia, on ottaa käyttöön tehtävänimike, joka on selkeästi yhdistettävissä julkisiin hankintoihin. Yksinkertaisuudessaan tämä tapahtuisi nimeämällä jo olemassa olevasta henkilöstöstä työntekijä esimerkiksi hankintakoordinaattoriksi, hankinta-asiantuntijaksi tai hankintaosaajaksi. Muiden vastaavankokoisten ammattikorkeakoulujen henkilöstöstä löytyy näillä nimikkeillä toimivia henkilöjä.

Selkeästi hankintoihin yhdistettävissä oleva tehtävänimike on eduksi organisaation sisäisen sekä ulkoisen toiminnan kannalta. Ulkoisen toiminnan kannalta hankintoihin

vahvasti liittyvä tehtävänimike, kuten hankinta-asiantuntija, luo uskottavuutta ja asiantuntevampaa kuvaa esimerkiksi potentiaalisille tarjoajille, kuin yleisluontoinen tehtävänimike. Sisäisen toiminnan kannalta esimerkiksi työntekijän, joka ei aikaisemmin ole ollut tekemisissä hankintaprosessin kanssa, on yksinkertaisempaa lähteä hakemaan tietoa edellä mainittujen nimikkeiden mukaisilta työntekijöiltä. Tärkein asia, joka tällä nimikkeellä saavutettaisiin, on julkisten hankintojen näkyvyyden lisääminen sekä hankintoihin liittyvän vastuun selkeämpi keskittyminen.

Oleennaista tässä ratkaisussa olisi se, että tällä nimikkeellä toimivan työntekijän pääsääntöisenä työtehtävänä olisi erityisesti hankintoihin liittyvät tehtävät. Mikäli näitä tehtäviä riittää siinä määrin, että ne työllistävät aktiivisesti työntekijän pelkkiin hankintoihin, on luontevaa, että työntekijä tekee täyspäiväisesti näitä tehtäviä. Kuitenkin tilanteessa, jossa hankintoja ei tehdä riittävästi yhden henkilön työllistämiseksi, voidaan tähän tehtävään nimetylle henkilölle antaa lisäksi taloushallintoon liittyviä tukevia tehtäviä.

### 6.3 Perehdyttäminen

SAMKin toiminnan laadun vuoksi henkilökunnalla, jolla ei ole aikaisempaa kokemusta hankintojen toteuttamisesta, saattaa olla merkittävä rooli niiden toteuttamisessa. Työharjoitteluni aikana erityisesti opetushenkilöstön kanssa tuli esille, että hankinnoista kaivattaisiin ehkä enemmän tietoa, jotta niiden valmisteluun liittyviä tietoja pystyttäisiin antamaan paremmin. SAMKin kokoisessa yksikössä ei kuitenkaan ole järkevää perehdyttää koko henkilöstölle hankintoihin liittyvää käsitteistöä ja lakia, eikä se ole myöskään henkilöstön kannalta mielekästä siinä mielessä, että tätä tietopohjaa ei välttämättä kovin aktiivisesti tarvita.

Perehdyttäminen aiheeseen on kuitenkin tärkeää, sillä erityisesti erikoistuneella henkilöstöllä on tärkeä osa onnistuneen hankinnan tekemisessä. Esimerkiksi opetushenkilöstöllä on iso osa opetuksen käyttöön tulevan laitteiston käytännöllisyyden varmistamisessa. Tämä johtuu siitä, että he tietävät parhaiten onnistuneen opetuksen laitteistolta vaativat ominaisuudet. Jos hankintoihin ja talouteen keskittynyt henkilöstö yrittäisi tehdä yksin, ilman tätä tietopohjaa kyseiset

hankinnat, lopputulos ei olisi kovinkaan todennäköisesti hyvä opetuksen kannalta. Hyvän yhteistyön saavuttamiseksi onkin olennaista, että kummatkin tahot ymmärtävät esimerkiksi mitä onnistunut hankinta vaatii ja millaisia asioita voidaan käyttää kilpailutuksen perusteena.

Täten näen parhaaksi tavaksi lähestyä ongelmaa laatimalla oppaan, jonka kautta henkilöstö tarvittaessa saa yksityiskohtaisempaa ja käytännönläheisempää tietoa, kuin mitä pelkkä prosessikuvaus pystyy antamaan julkisista hankinnoista. Oppaan tarkoituksena ei ole antaa täydellistä kuvaa hankinnan tekemisestä tai vastata kattavasti mahdollisiin esiintyviin ongelmatilanteisiin, vaan enemmänkin rakentaa lähtökohdat ja ohjata hankinnan etenemistä loogisella tavalla. Tällä tavalla opas pysyy helposti luettavana sellaiselle henkilölle, kenellä ei ole muuta tietopohjaa hankintojen tekemiseen tai sitä on hyvin vähän.

Mielestäni opas olisi parhaimmillaan kaksiosaisena. Ensimmäisessä osassa kuvataan hankinnan tekemisen kannalta oleellista teoriaa ja SAMKin omat käytännöt julkisiin hankintoihin liittyen. Oleellisena teoriana pidän lähinnä hankintojen tekemisen käytäntöön liittyviä asioita, kuten esimerkiksi suoraankintaperusteita. Toisessa osassa kuvataan hankinnan tekeminen kilpailutusjärjestelmää käyttäen. Tässä osassa voidaan hyödyntää kuvakaappauksia, joita on otettu SAMKin käytössä olevasta sähköisestä kilpailujärjestelmästä. Kuvien avulla pystytään esittämään yksinkertaisella ja helposti luettavalla tavalla hankinnan laatimista. On kuitenkin huomioitavaa, että sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöä ei tarvitse kuvata yksityiskohtaisesti, vaan voidaan keskittyä hankinnan tekemisen ohjeistamiseen. Tämä johtuu siitä, että kilpailutusjärjestelmillä on olemassa omat tietopankkinsa ja oppaansa, jotka antavat vastauksia esimerkiksi mahdollisiin ongelmatilanteisiin.

Opasta ei ole tässä opinnäytetyössä itsessään laadittu, mutta opinnäytetyössä kuvattua teoriapohjaa ja prosessikuvausten esittelyä voidaan käyttää hyödyksi opasta laadittaessa. Näenkin, että oppaan laatiminen olisi esimerkiksi hyvä toisen opinnäytetyön aihe, mikäli SAMK sen haluaisi laatia.



## 6.4 Aikatauluttaminen

Muutamien hankintojen kohdalla pieneksi ongelmaksi muodostui niiden aikatauluttaminen. Tämä näkyi lähinnä siten, että hankintojen suunnittelua lähdettiin toteuttamaan liian myöhäisessä vaiheessa hankintatarpeeseen nähden. Eli käytännössä siis tieto hankinnan tarpeesta tuli liian myöhään hankinnan valmistelevalle taholle. Tämä aiheutti sen, että kyseisissä hankinnoissa jouduttiin aikataulun vuoksi tarjousten jättämiselle antamaan turhan tiukka aikamääre. Tämän vuoksi esimerkiksi osa tarjoajista jouduttiin sulkemaan pois tarjouskilpailusta liian myöhäisen toimitusajan vuoksi.

Jotta aikataulu ei jatkossa koituisi ongelmaksi, on ohessa kuvattu aikajana (Kuva 2.), joka mahdollistaa hyvin onnistuneen hankinnan. Aikajanassa esitetyt aikamääreet eivät ole ehdottomia, vaan enemmänkin suuntaa antavia, sillä kaikki hankinnat ovat yksilöllisiä, ja siten niille ei voida määritellä yhtä tiettyä järjestelyä jota tulee aina seurata. Aikatauluun vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi hankittavan tavaran tai palvelun arvioitu hinta ja siten hankintalaji. Mitä suuremmasta hankinnasta puhutaan, sen pidempi aika tulee varata sen valmisteluun. Myös esimerkiksi hankinnan kohteen laadulliset tekijät, kuten arvioitu toimitusaika saattavat vaikuttaa hankinnan aikatauluun.



Kuva 2. Hankinnan ohjeellinen aikataulu

Hankinta lähtee liikkeelle valmistelusta, jossa määritellään hankinnan perusasiat eli käytännössä mitä ollaan hankkimassa ja milloin. Valmisteluun kuluva aika riippuu pitkälti siitä, kuinka merkittävästä hankinnasta on kyse ja kuinka paljon esimerkiksi teknisiä määreitä pitää ottaa huomioon. On kuitenkin suotavaa, että hankinnan valmistelu aloitettaisiin viimeistään noin kuukautta ennen tarjouspyynnön jättämistä. Tämä mahdollistaa sen, että tarjouspyyntöä ei tarvitse laatia liian hätäisesti, vaan se saadaan tehtyä mahdollisimman tarkasti. Lisäksi kunnollisen valmistelun kautta saatu merkittävä etu on siinä, että itse tarjouspyynnön laadintaan kuluva aika vähenee.

Tarjouspyynnön laatimisen jälkeen tarjoajille on annettava tarpeeksi aikaa tarjousten jättämiselle. Hyvin kiireisissä hankinnoissa aika voi olla lyhyempi, mutta mielestäni kaksi viikkoa on ehdoton minimi. Mikäli tarjousten jättämiseen varattu aika on liian lyhyt, eivät välttämättä kaikki mahdolliset tarjoajat kykene jättämään tarjoustaan ja siten hankinnan kilpailuttamisesta etu saattaa kärsiä, mikäli tämän vuoksi kilpailutuksen muuten voittava tarjous jää saamatta. Lisäksi on otettava huomioon, että yleensä tarjoajille annetaan mahdollisuus esittää tarkentavia lisäkysymyksiä, joihin vastaamisen jälkeen tulisi olla vielä mahdollista muokata jo jätettyä tarjousta. Tämän vuoksi ohjeellinen aika tarjousten jättämiseen tarjouspyynnön julkaisusta saisi olla lähempänä kuukautta. Tämä aikamäärä mahdollistaa sen, että tarjoajat saavat hyvin aikaa tutustua tarjouspyyntöön, jättää mahdolliset lisäkysymykset ja kysymyksiin vastaamisen jälkeen jättää tarjouksensa.

Kun tarjousten jättämisen määräaika täyttyy, käsitellään saadut tarjoukset. Tässä vaiheessa saattaa kestää noin 1-4 viikkoa riippuen siitä kuinka paljon hankintaan liittyy ihmisten tekemää arviointia. Mikäli kilpailutus on laadittu siten, että kilpailutusjärjestelmä pystyy pisteyttämään ja vertailemaan tarjoukset täysin, voi vertailu olla hyvinkin nopeaa. Tarjousasiakirjat tulee kuitenkin aina tarkistaa, joten tätä prosessin vaihetta ei koskaan täysin automaattisesti pystytä tekemään. Tarjousten vertailun jälkeen laaditaan hankintapäätös ja se jaetaan tarjonneille tahoille, yleensä tähän kestää korkeintaan noin viikko. Päätöksen jättämisen jälkeen on 14 päivän valitusaika ja sen jälkeen laaditaan voittaneen tahon kanssa hankintasopimus ja toteutetaan hankinta.

Kokonaisuudessaan hankintaprosessin kesto vaihtelee siis noin kolmesta kuukaudesta vuoteen riippuen monesta tekijästä. Mikäli tarpeellista, etenkin pienissä

hankinnoissa aikataulua voidaan kuitenkin soveltaa tiukemmaksi. Jotta tästä kuvastusta aikajanasta olisi konkreettista hyötyä, tulisi se liittää esimerkiksi osaksi tässä opinnäytetyössä kuvatun prosessikuvauksen sanallista kuvausta. Mikäli luvussa 6.3 esitetty opas laaditaan, olisi se todennäköisesti edustavin paikka näkyvyyden kannalta, sillä hankinnan tekemiseen perehtyvä henkilö näkisi sen varmasti sitä kautta.

## 6.5 Sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttäminen

SAMKin käyttöön ottama sähköinen kilpailutusjärjestelmä on käytössä osoittautunut erittäin hyödylliseksi työvälineeksi. Cludia mahdollistaa selkeiden ja yhdenmukaisten kilpailutusten toteuttamisen yksinkertaisesti alusta loppuun. Harjoittelujaksoni lopuessa ei ollut vielä varmuutta siitä, tuleeko SAMK käyttämään pysyvästi Cludiaa hankintojen kilpailuttamisessa. Näkemykseni asiasta on se, että sähköisen kilpailutusjärjestelmä mahdollisti kilpailutusten toteuttamisen siinä määrin kätevästi, että SAMKin kannattaa pitää Cludia käytössään jatkossakin.

Negatiivisena puolena Cludiassa voidaan pitää käytännössä ainoastaan sitä, että se maksaa lisenssipohjaisesti vuosittaisella tasolla tietyn summan rahaa. Vertauskohta on sinänsä hankala, sillä jos SAMK laatisi kilpailutuksensa täysin itsenäisesti ilman siihen tarkoitettua ohjelmistoa, niin kilpailuttaminen tapahtuisi käytännössä ilmaiseksi. On kuitenkin otettava huomioon, että Cludia pienentää kilpailutukseen vaadittavaa työn määrää helpottamalla merkittävästi esimerkiksi tarjouspyynnön laadintaa ja tarjousten vertailua. Onkin siis arvioitava, onko ohjelmiston kustannus kannattava suhteessa sen aikaansaamaan etuuteen nähden.

Vaikka ajankohta, jona harjoitteluni tein ja joka toimii käytännössä tämän päätelmän pohjana, oli tavallista kiireisempi hankintojen kannalta, näen, että Cludian käyttäminen luo sellaisen edun, että ohjelmistoa on kannattavaa käyttää jatkossakin. Koen, että Cludian käytön tuomat edut korostuvat erityisesti pidemmällä ajanjaksolla, sillä kun ohjelmisto on otettu käyttöön ja henkilöstö on oppinut käyttämään sitä, sen käytöstä tulee luontevaa. Myös ohjelmiston mahdollistamat dokumenttien ja kilpailutustulosten arkistointiin liittyvät ominaisuudet korostuvat

ajan myötä. Vanhoja kilpailutuksia ja niihin liittyvää tietoa on helppo saada esille ohjelmiston sisältämästä arkistosta.

Cloudialla on myös mahdollista tehdä muutamia erilaisia julkisiin hankintoihin liittyviä toimenpiteitä, joita ei vielä SAMKin toiminnassa ole hyödynnetty. Harjoitteluni aikana tällaisiksi ominaisuuksiksi osoittautuivat sähköisen järjestelmän kautta tehty hankintapäätös ja sen tulosten ilmoittaminen. Tämän suhteen SAMKissa on vielä toimittu perinteiseen tapaan, eli hankintapäätös on laadittu omalla lomakkeellaan ja lähetetty sähköpostitse tarjouksen jättäneille tahoille. Clodian kautta olisi kuitenkin mahdollista lähettää tämäkin tieto, joka lisäisi taas edelleen järjestelmän tuomaa etua kilpailutusten tekemisessä. On kuitenkin huomioitavaa, että nykyinenkin toimintatapa on toimiva, eikä se sinällään vaadi muutosta, mutta jos mietitään Clodian kannattavuutta, voisi se tarjota vielä enemmän kuin mitä jo nyt hyödynnetään.

## 7 LOPPUSANAT

Julkiset hankinnat opinnäytetyön aiheena oli mielenkiintoinen. Aiheen mielenkiintoisuutta lisäsi erityisesti sen ajankohtaisuus hankintalakiin tehtyjen muutosten vuoksi. Toisaalta tämä aiheutti myös pientä ongelmallisuutta siinä mielessä, että vanha kirjallisuus sisälsi pitkälti sellaista tietoa, joka ei enää ollut voimassa. Erityisesti opinnäytetyön aloitusvaiheessa hyviä lähteitä oli vain vähän ja suurin osa näistä oli internetlähteitä. Lähteiden määrää rajasi edelleen aiheen maakohtaisuus, joten englanninkielisiä lähteitä ei pystytty hyödyntämään.

Lähteiden vähäisestä määrästä huolimatta opinnäytetyön teoriaosuus onnistui mielestäni hyvin. Teoriaosuus käsittelee hankintalakia sekä hankintojen tekemisen teoriaa sekä julkisen hallinnon prosessikuvauksia. Hankintalaista kertovat osiot on pyritty kirjoittamaan siten, että ne ovat helpommin luettavissa kuin miten ne on lakitekstissä kirjoitettu. Tätä näkökulmaa on pyritty edesauttamaan käyttämällä pitkälti käytännön esimerkkejä ja mielestäni tässä onnistuin hyvin. Teoriaosuus

kokonaisuudessaan on johdonmukainen ja se luo hyvän tietopohjan itse tutkimukselle. Uskonkin, että hankintalakiin ja julkisiin hankintoihin ylipäänsä perehtymätön henkilö pystyy saamaan tästä opinnäytetyöstä hyvän käsityksen siitä, mitä asioita hankintaa tehdessä tulisi ottaa huomioon. Julkisiin hankintoihin jo perehtyneellekin henkilölle saattaa olla tästä teoriasta hyötyä, sillä se tarjoaa tuoreen lain sisällön sekä kuvaa hankintaprosessin kulun juuri SAMKin näkökulmasta.

Tutkimus itsessään jäi ehkä vähän lyhyehköksi, mutta uskon kuitenkin, että se antaa tarpeellisen kuvan niistä asioista joita SAMKilla voidaan kehittää. Pääsääntöisesti ottaen SAMKin hankintatoimi on hyvin vakaalla pohjalla, eikä suurempaa kehityksen tarvetta ole. Opinnäytetyössä kuvatut kehitysideoit ovat suhteellisen pienimuotoisia, mutta ne kuitenkin tuovat julkisten hankintojen kannalta lisäarvoa organisaatiolle. Päätaavoite kehitysideoille oli omasta mielestäni niiden toteutettavuus, joka näissä kuvatuissa ideoissa on tarpeeksi yksinkertaista. Tätä tavoitetta tukee myös se, että asioiden esille nostamisen lisäksi, jokaiseen kohtaan on annettu esimerkki mahdollisesta ratkaisusta.

Kokonaisuutena opinnäytetyö onnistui mielestäni hyvin, vaikka ongelmiakin sen tekemisessä oli. Yksi ongelmista oli aiheen rajaamisen vaikeus siten, että siitä tulee järkevä kokonaisuus. Tämä oli yksi asioista, joka aiheutti opinnäytetyön valmistumisen viivästymisen suunnitellusta aikataulusta. Tutkimuksen olisi voinut toteuttaa monelta eri näkökannalta, mutta mielestäni tehty tutkimus antaa hyvän pohjan kehittää toimintaa edelleen.

## LÄHTEET

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat. 3. uud. p. Helsinki: Alma Talent.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. 2012. JHS 152 Prosessien kuvaaminen.

Julkisten hankintojen neuvottelukunnan www-sivut 2017. Viitattu 10.6.2017. [www.hankinnat.fi](http://www.hankinnat.fi)

Karinkanta, P. & Lahtinen, T. 2017. Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti. 1. p. Helsinki: Kauppakamari.

KL-kuntahankinnat Oy:n www-sivut 2017. Viitattu 11.10.2017. [www.kuntahankinnat.fi](http://www.kuntahankinnat.fi)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. 2016. 29.12.2016/1397.

Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämät www-sivut 2017. Viitattu 12.10.2017. [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)

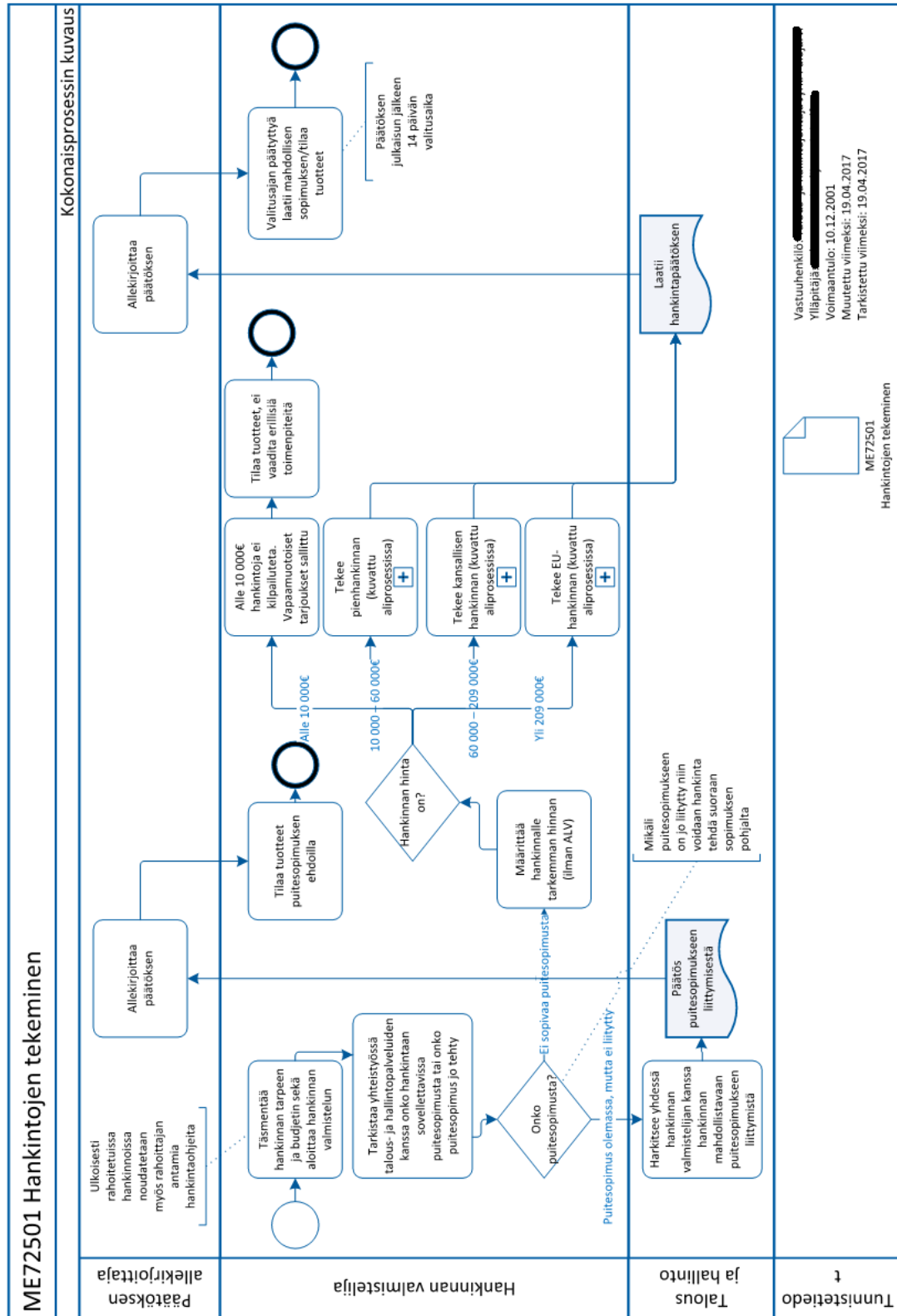
Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. 2017. Hankintojen kilpailuttaminen 7. uud. p. Helsinki: Tietosanoma.

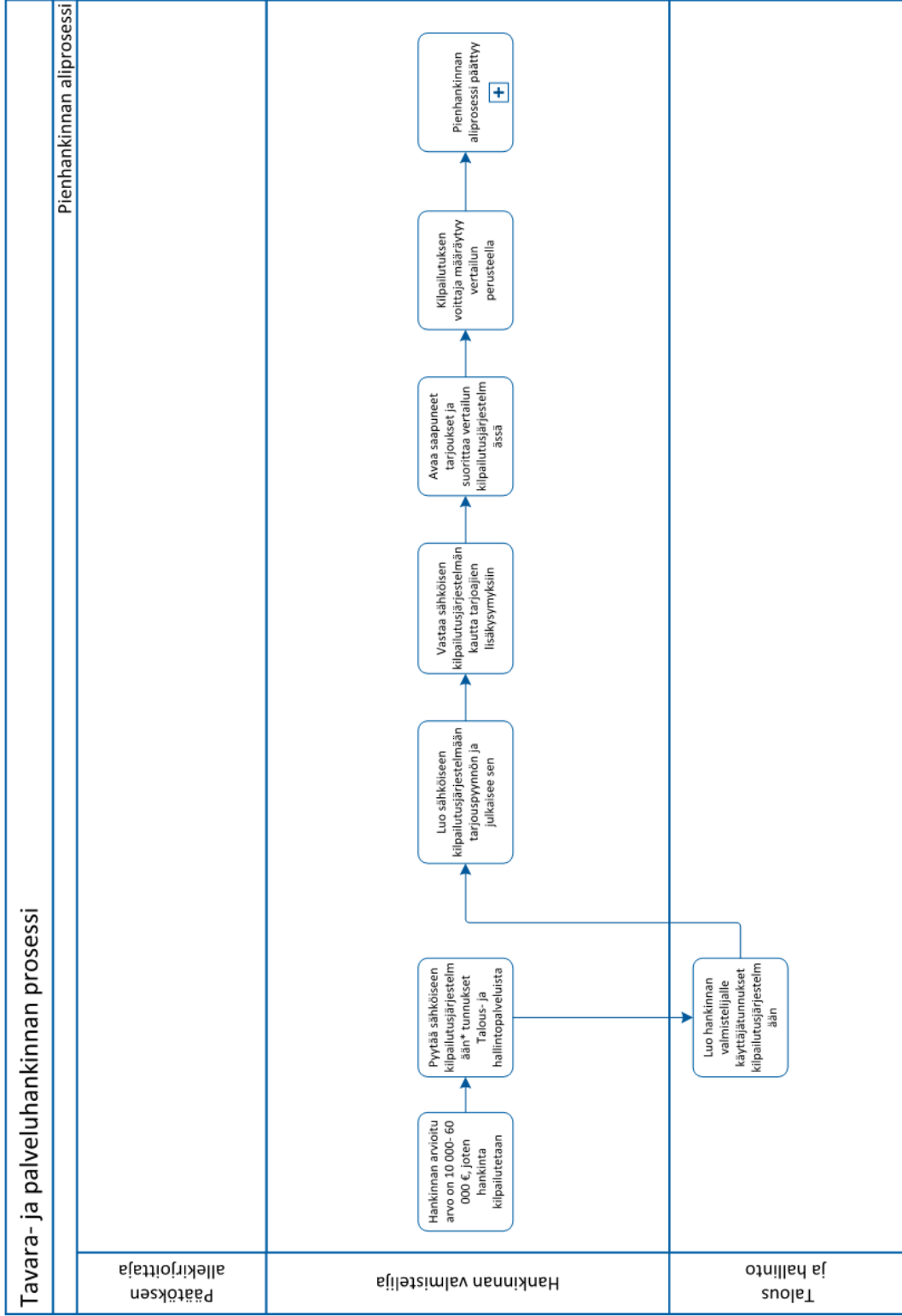
Satakunnan ammattikorkeakoulun www-sivut 2017. Viitattu 10.6.2017. [www.samk.fi](http://www.samk.fi)

Valtion yhteishankintayksikön Hanselin www-sivut 2017. Viitattu 11.10.2017. [www.hansel.fi](http://www.hansel.fi)

Valtiovarainministeriön www-sivut 2018. Viitattu 21.3.2018. [www.vm.fi](http://www.vm.fi)

## HANKINTOJEN TEKEMISEN PROSESSIKAAVIO





\*JAMKissa sähköisenä kilpailutusjärjestelmänä Cloudia



