

## Valtion hankintojen toteutus vuonna 2017

Ines Lodewijks

Opinnäytetyö

Johdon assistenttityö ja kielet

2018



<b>Tekijä</b> Ines Lodewijks	
<b>Koulutusohjelma</b> Johdon assistenttityö ja kielet	
<b>Opinnäytetyön nimi</b> Valtion hankintojen toteutus vuonna 2017	<b>Sivu- ja liitesivumäärä</b> 23+3
<p>Tämä opinnäytetyö on tehty Valtiokonttorin toimeksiantona liittyen Valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmaan eli Handiin. Handin tavoite on yhtenäistää valtion hankinnat ja toteuttaa hankinnat tehokkaasti ja läpinäkyvästi.</p> <p>Opinnäytetyön tavoite oli selvittää, kuinka valtion hankintatoimea on toteutettu eri kirjanpitoyksiköissä. Aiheena oli nimenomaan hankintatoimen prosessi ja kuinka prosessin osien toteuttaminen oli organisoitu valtion kirjanpitoyksiköissä ja kuinka prosessiin tarvittava osaaminen varmistetaan.</p> <p>Opinnäytetyö toteutettiin laadullisena tutkimuksena ja työvälineenä oli kysely. Kysely lähetettiin jokaiseen valtion kirjanpitoyksikköön, yksikön Handi-yhteyshenkilölle. Kysely jaettiin hankintaprosessin osien mukaan ja jokaisesta prosessin osasta selvitettiin sen osan organisointi ja työntekijöiden osaamisen varmistaminen.</p> <p>Työ on toteutettu kevään 2018 aikana.</p> <p>Tutkimuksesta kävi ilmi, että kirjanpitoyksiköiden toimintatavoissa on paljon eroja, kuitenkin niin, että perustoimintatavat ovat yhtenäiset. Osaamisen varmistamisesta kysyttäessä kävi ilmi, että lähes jokaisella kirjanpitoyksiköllä on tapana pitää yllä jatkuvaa koulutusta koskien hankintaprosessin eri osia. Johtopäätöksenä oli, että hankintatoimen prosessia voitaisiin yhtenäistää edelleen niin, että hankintatoimea toteutettaisiin jokaisessa kirjanpitoyksikössä samalla tavalla.</p>	
<b>Asiasanat</b> hankintalaki, hankintaprosessi, julkiset hankinnat, julkinen hallinto	

## Sisällys

1	Johdanto .....	1
1.1	Taustaa.....	1
1.2	Työn tavoitteet ja rajaukset .....	2
1.3	Työn rakenne.....	3
2	Toimeksiantajan ja Handi-ohjelman esittely.....	4
2.1	Valtiokonttori .....	4
2.2	Handi .....	4
3	Hankintalaki .....	7
3.1	Valtiokonttorin hankintaohje .....	9
4	Hankintatoimen prosessikuvaus.....	12
4.1	Valtiokonttorin hankintatoimenprosessi .....	15
5	Tutkimuksen toteuttaminen ja tulokset .....	16
5.1	Tutkimuksen toteuttaminen .....	16
5.2	Kyselyn vastaukset ja tulokset .....	16
6	Johtopäätökset ja arviointi.....	20
6.1	Johtopäätökset.....	20
6.2	Arviointi.....	21
7	Lähteet.....	22
7.1	Kuvat .....	23
	Liitteet.....	24
	Kyselylomake.....	24

# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa

Tein Johdon assistenttityön ja kielten koulutusohjelmaan sisältyvän työharjoitteluni Valtiokonttorissa, josta sain opinnäytetyöhön liittyvän toimeksiannon liittyen Valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmaan eli Handiin. Hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelma, eli Handi, on ohjelma, jonka tarkoitus on kehittää valtion hankintatoimea. Handi on osa ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” –kärkihanketta. Handissa on mukana yli sata julkisten hankintojen ammattilaista. Handi-ohjelman tavoite on suunnitella, toteuttaa ja raportoida valtion hankinnat tehokkaasti, yhtenäisesti ja läpinäkyvästi. (Handi, 2017). Handi-ohjelmassa on mukana virastoja kaikilta hallinnanoilta ja sitä johdetaan Valtiokonttorista valtiovarainministeriön ohjauksessa. Handi on jatkoa Hanko-hankkeelle, joka päättyi alkuvuonna 2016. Hankon takana oli vuonna 2013 toteutettu kartoitus valtion hankintatoimen nykytilasta. Handin on tarkoitus kestää vuoden 2019 loppuun saakka. (Handi, 2017)

Handi-ohjelmassa oli paljon asioita työstettävänä, joten kerroin Valtiokonttorissa vain pääaineeni ja he pyysivät minua toteuttamaan tämän toimeksiannon. Toimeksiantoni oli selvittää, kuinka keskitetysti valtion hankintatoimea on toteutettu vuonna 2017 valtion kirjanpitoyksiköissä, jotta hankintatoimea voitaisiin tulevaisuudessa mahdollisesti yhtenäistää ja kehittää. Aiheeni oli erittäin ajankohtainen, sillä Valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelma oli käynnissä samaan aikaan, kun tein opinnäytetyötäni. Lisäksi tietoja, jotka hankin, voitiin hyödyntää esimerkiksi siinä tapauksessa, jos valtion hankintatoimi haluttaisiin keskittää, esimerkiksi yhdelle kirjanpitoyksikölle.

Tämä työ oli erittäin hyvä mahdollisuus minulle oppia valtion hankinnoista ja ymmärtää syvemmin joitain osia valtion taloushallinnosta. Lisäksi työni mahdollisti minun oppia lisää teoriaperustani aiheista, sekä tulla yhä paremmaksi kirjoittajaksi. Myös opiskelutapani kehittyivät entisestään, kun opinnäytetyötä varten oli kerättävä tietoja ja opiskeltava uusia asioita. Laaja tutkimus oli hyvin erilainen työ, kuin mitä olin opiskelujeni aikana tehnyt, joten matkan varrella oli paljon uutta opittavaa sekä kehitettävää.

# HANDI-toteutusohjelman aikataulu



Kuva 1. Handin aikataulu

## 1.2 Työn tavoitteet ja rajaukset

Projektini alkoi aiheen rajauksella, sillä se oli aluksi hyvin laaja. Aiheen rajauksen jälkeen aloitin siitä, että aloin tekemään opinnäytetyöni suunnitelmaa, sekä loin luonnoksen kyselystä, jonka lähetin kirjanpitoyksiköille. Teoriaperustaa aloimme pohtia yhdessä opinnäytetyöni ohjaajan kanssa. Opinnäytetyön alussa tein myös itselleni tarkkaa aikataulua, jotta kaikki sujuisi ongelmitta ja näin varmistin, että olin muistanut huomioida kaikki deadlinet, jotka liittyvät opinnäytetyön suorittamiseen. Kyselyn luonnoksen perusteella sain toimeksiantajalta ohjeistusta ja loin kyselyn hänen toivomustensa mukaan. Kun opinnäytetyöni suunnitelma oli valmis, tapasimme opinnäytetyöohjaajani kanssa ja sovimme opinnäytetyöni teoriaosuuksista. Olimme yhtä mieltä siitä, että teoria hankintalaista ja hankintaprosessista tukisi tutkimustani hyvin.

Tavoitteeni oli selvittää valtion kirjanpitoyksiköiden osalta, kuinka hankintatoimea on toteutettu vuonna 2017. Valtion kirjanpitoyksiköitä on yhteensä 65. Hankintatoimi on määritelty seuraavasti Valtiokonttorin toimintotilikartassa: ”Hankintatoimi -toiminnon määrittely: Hankintatoimen ammattilaisten tekemä yleisesti koko kirjanpitoyksikköä palveleva hankintatoimi sekä hankintatoimien ammattilaisten tekemä ydintoimintaa palveleva hankintatoimi.” (Toimintotilikartta\_2016\_20062016.pdf, 23). Hankintatoimen prosessi voidaan jakaa osiin: tarve ja hankinnan suunnittelu, kilpailutus, sopimuksien ja toimittajien hallinta, tilaus, laskutus ja ostolaskujen käsittely, maksaminen ja arviointi. Tarkoitukseni oli selvittää jokaisen prosessin osan osalta se, miten se toteutettiin kirjanpitoyksiköissä.

Aluksi puhuimme toimeksiantajani kanssa, että selvityksen alla olisi ollut kaikki valtion hankintatoimeen käytetyt resurssit vuonna 2017 mutta opinnäytetyön ohjaajan kehotuksesta totesimme, että aihetta olisi syytä rajata. Päädyimme siihen, että ottaisin selvää juurikin siitä, kuinka keskitetysti hankintatoimea toteutetaan valtion kirjanpitoyksiköissä. Tämä tieto oli toimeksiantajani mielestä sellaista, jota ei aiemmin ole selvitetty, sekä sellaista joka toisi lisäarvoa Handi-ohjelmaan. Rajasimme siis aiheen hankintatoimen prosessin toteutukseen eri kirjanpitoyksiköissä. Aiheen rajauksen syynä oli muun muassa se, että minulla olisi parhaat mahdolliset resurssit tehdä hyödyllinen tutkimus Valtiokonttorille, sekä halusimme varmistaa, että tutkimus tehtäisiin aiheesta, jota Valtiokonttori voisi hyödyntää jatkossa.

### **1.3 Työn rakenne**

Opinnäytetyöni alkaa opinnäytetyöni tiivistelmällä, jonka tarkoitus on referoida koko opinnäytetyöni niin, että lukija tietää jo sen luettuaan, mitä opinnäytetyöni sisältää. Tiivistelmän jälkeen tulee sisällysluettelo ja johdanto. Johdannossa kerron hieman tarkemmin opinnäytetyöni taustoista, työn tavoitteista ja rajauksista, sekä Handi-ohjelmasta, sillä se on erittäin keskeinen asia pitkin opinnäytetyötäni.

Johdannon jälkeen esittelen toimeksiantajani Valtiokonttorin. Valtiokonttorista pyrin kertomaan kaiken oleellisen, jonka lukijan kannattaa tietää Valtiokonttorista ja sen toiminnasta. Valtiokonttorin lisäksi esittelen Handi-ohjelman tässä kohtaa syvällisemmin. Tarkoitukseni on kertoa Handin taustoista, tavoitteista ja toimintatavoista. Kertomani perusteella toivon, että lukija saa kokonaisvaltaisen käsityksen siitä mikä Handi on ja miksi se toteutetaan.

Tämän jälkeen kirjoitan teoriaa kahdesta aiheesta, jotka linkittyvät opinnäytetyöhöni olennaisesti. Ensimmäisessä luvussa kerron hankintalaista ja kuinka sitä sovelletaan julkisessa hallinnossa sekä millaisia sääntöjä ja säädöksiä laki asettaa hankintayksiköille. Toisessa luvussa käyn läpi hankintaprosessia ja millaisia eri vaiheita se sisältää erityisesti julkisen hallinnon hankinnoissa.

Teorioiden jälkeen käyn läpi itse kyselyn ja sen vastaukset. Pyrin purkamaan kyselyn mahdollisimman selkeästi ja tuomaan esiin mahdollisia virastojen välisiä eroja. Kyselyyn liittyen esitän myös joitain johtopäätöksiä kyselyn perusteella, sekä arvioin työtäni ja sen onnistumista. Opinnäytetyöni lopussa on lueteltu kaikki lähteet, joita olen käyttänyt työhöni. Lisäksi lisäsin liitteeksi käyttämäni kyselylomakkeen.

## **2 Toimeksiantajan ja Handi-ohjelman esittely**

### **2.1 Valtiokonttori**

Valtiokonttori on valtiovarainministeriön tärkeä kumppani toteuttaessa valtionohjausta. Valtiokonttori on perustettu 1876, ja sen tärkeimpiä arvoja ovat yhteiskunnan hyvä ja sen kehitys. Valtiokonttorin tehtävänä on toimia valtionhallinnon sisäisten palveluiden kehittäjänä ja tuottajana. Valtiokonttori tekee palveluiden ja prosessien kehittämistä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden, valtiovarainministeriön ja asiakkaiden kanssa yhteistyössä.

Valtiokonttori tuottaa valtion sisäisiä talouteen ja henkilöstöön liittyviä palveluja, vastaa valtion lainanotosta sekä velan- ja kassanhallinnasta, hoitaa valtion kirjanpitoa ja tapaturmakorvauksia sekä myöntää kansalaisille sotilasvamma- ja rikosvahinkokorvauksia ja hallinnoi valtion myöntämiä lainoja, korkotukia ja valtiontakauksia. Lisäksi Valtiokonttori hoitaa valtion virastojen ja laitosten lakisääteiset tapaturma- ja vahinkovakuutukset sekä vakuuttamiseen liittyvät työnantajapalvelut ja tukee henkilöstön työkykyä ylläpitävää toimintaa.

Valtiokonttori on noin 300 henkilön palveluvirasto, jonka organisaatio koostuu kuudesta toimialasta. Ulkoisille asiakkaille palveluita tuottavat Digitalisaation tuki-, Kansalaispalvelut-, Rahoitus- sekä Talous ja henkilöstö-toimiala. Valtiokonttorin sisäisiä palveluita tuotetaan Hallinto ja kehittäminen- sekä Tietohallinto -toimialoilla. Toimialojen lisäksi Valtiokonttorissa on Johto-toimintayksikkö, johon kuuluvat pääjohtaja Timo Laitinen ja Sisäinen tarkastus. Valtiokonttorin johtoryhmä koostuu pääjohtajasta, toimialajohtajista ja henkilöstön edustajasta.

### **2.2 Handi**

Handin eli Valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelman tarkoitus on uudistaa valtion hankintatoimea. Handi on osa Digitalisoidaan julkiset palvelut –kärkihanketta ja se noudattaa digitalisoinnin periaatteita. Digitalisoinnin periaatteita on yhdeksän ja ne toimivat ikään kuin pelisääntöinä julkishallinnossa (Valtiovarainministeriö, 2016). Hankintatoimen muutostarve on suuri, sillä suurin osa käytännöistä on vielä manuaalisia ja automaatioaste on matala. Palvelut ovat vain osittain yhteisiä valtiohallinnon sisällä ja tämän takia järjestelmien yhteentoimivuus on erittäin heikkoa.

Handiin kuuluu monia ala-projekteja. Näitä ovat esimerkiksi laskuautomaatio, rikosrekisteritietojen sähköinen selvittäminen ja uusien tilausten ja ostolaskujen käsittely -järjestelmän

käyttöönotto. Handin kautta on tarkoitus muuttaa monia asioita. Hankinnoille on tarkoitus määrätä selkeät vastuut ja tehtävät ja toimintatavat yhtenäistetään, jotta prosessit selkeytyisivät, riskienhallinta paranisi ja automaatiota voitaisiin hyödyntää paremmin. Myös resurssien johtamista halutaan parantaa. Hankintatoimen yhtenäistämiseen ja sujuvuuden parantamiseen liittyy myös kilpailutusten organisointi, sopimusten kokoaminen ja vastuuhenkilöiden nimeäminen, tilaamisen tarkempi organisointi, automaation lisääminen, sekä raportoinnin lisääminen. Raportointia lisäämällä voidaan hyödyntää saatua hankintadataa jatkossa, suunnittelussa ja johtamisessa. (Handi, 2017).

Handi-ohjelman tuloksista hyötyvät niin valtio, virastot kuin yksittäiset virkamiehet sekä toimittajat ja kansalaiset. Virkamies saa työvälitteet ja palvelut valmiina ja voi luottaa siihen, että hankinnat hoidetaan ammattitaitoisesti ja säännösten mukaan. Toimittajille valtio on luotettava ja houkutteleva sopimuskumppani, jonka kanssa sopimuksien tekeminen tulee olemaan yhä helpompaa ja suoraviivaisempaa. Kun hankintojen käytännöt ovat yhtenäiset sekä turha byrokratia on poistettu, yritykset toimittavat mielellään palveluita ja tuotteita valtiolle. Toimittajat saavat lisäksi ajankohtaista tietoa valtion tulevista hankinnoista, ja tarjouspyyntöjen löytäminen ja tarjousten tekeminenkin ovat helppoa. Kansalaiset voivat seurata verorahojen käyttöä läpinäkyvästi Tutki hankintoja –nimisen nettisivun kautta ja saavat sujuvia ja toimivia palveluita, tämä lisää valtion avoimuutta hankinnoissa. Valtio puolestaan pystyy Handi-ohjelman tavoitteiden mukaan säästämään jopa sata miljoonaa euroa. Automatisointi ja byrokratian karsiminen tehostavat toimintaa, ja hankintojen ja palvelujen johtaminen on selkeämpää. Houkuttelevana kumppanina valtio saa parhaat tarjoajat sopimuskumppaneikseen. (Handi, 2017).





Kuva 2. Digitalisoidun hankintatoimen hyödyt.

### 3 Hankintalaki

Hankintalaki perustuu EU:n hankintadirektiiveihin, jotka puolestaan pohjautuvat maailman kauppajärjestön WTO:n julkisten hankintojen sopimukseen. Hankintalain tarkoitus on, että valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään (Finlex 2016).

EU:n hankintadirektiivit on Suomessa tullut voimaan 1.1.2017 lakina julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), sekä lakina vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1398/2017). Hankintalainsäädäntö asettaa velvoitteita laissa säädetuille hankintayksiköille, ei niinkään tarjoajille. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 14). Hankintayksiköitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset sekä evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 44). Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan erilaisten julkisyhteisöjen tekemiä hankintoja. Sananomukaisesti julkiset hankinnat on tarkoitus hoitaa mahdollisimman avoimesti ja julkisesti. Hankintalaissa on määritelty keiden kaikkien on noudatettava hankintalakia. Julkisten hankintojen sääntely on katsottu erityisen tarpeelliseksi, koska hankintoihin käytetään julkisia varoja. Sääntelyllä halutaan turvata varojen oikea ja tehokas käyttö.

Hankintasäännösten taustalla vaikuttavia periaatteita ovat tarjoajien tasapuolinen kohtelu, avoimuus sekä julkisten varojen tehokas käyttö. Avoimuusperiaate näkyy muun muassa vaatimuksena julkaista hankinnoista hankintailmoitus, sekä siinä, että tarjouspyynnöt ovat usein julkisia. Laki velvoittaa myös, että hankintayksiköiden on perusteltava hankintapäätöksensä. Hankintalain säädökset muuntuvat hankinnan luonteen ja arvon mukaan. Suuremmille hankinnoille on tiukemmat säädökset. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 15).

Hankintalaki koskee ainoastaan hankintayksiköiden tekemiä hankintoja. Näitä yksikköjä ovat viranomaiset tai niihin verrattavissa olevat organisaatiot, joiden hankintoihin käytetään julkisia varoja. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 17). Hankintalaissa määritellään mitä erilaisia hankintalajeja on olemassa. Näitä hankintalajeja ovat tavarahankinnat, palveluhankinnat ja urakkahankinnat ja nämä hankinnat on yleensä aina kilpailutettava. Myös hankintojen arvo vaikuttaa kilpailuttamisveloitteeseen. Pienet hankinnat voidaan tehdä noudattamalla hankintayksikön omia ohjeita, tällöin puhutaan pienhankinnoista. Hankintalain mukaisia tapoja on käytettävä, kun hankinnan ennakoitu arvo ylittää tavara- ja palveluhankinnoissa 60 000€ ja urakkahankinnoissa 150 000€. Jos hankinnan ennakoitu arvo ylittää EU-kynnysarvot (135 000€ ja 5 225 000€), on hankinta kilpailutettava EU-laajuisen ilmoittamismenetelmän mukaan. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 24).

Hankintalain ulkopuolelle jäävät sellaiset hankinnat, joihin laissa säädetyt yksityiskohtaiset menettelytavat eivät sovellu. Tällaisia erityistilanteita ovat muun muassa seuraavat: Hankinta jää hankintalain ulkopuolelle, jos hankinta perustuu lailla, asetuksella tai määräyksellä annetulla yksinoikeudella hankkia hankinta toiselta hankintayksiköltä. In-house toimittajilta eli sidosyksiköiltä tehdyt hankinnat, puitejärjestelyllä toteutettavat hankinnat sekä hankintayksikköjen väliset hankinnat jäävät myös hankintalain ulkopuolelle. Hankintaan, joka koskee erilaisia hankintoja, kuten esimerkiksi tavaroita ja palveluja, sovelletaan hankintasopimuksen pääasiallisen kohteen mukaan määräytyviä säännöksiä. (Kontio ym. 2017, 65).

Julkisten hankintojen sopimusneuvottelut eroavat yksityisen puolen sopimusneuvotteluista niin, että tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun edellytys on se, ettei sopimusta voida solmia ehdoilla, jotka poikkeavat tarjouskilpailussa olleista ehdoista. Näin ollen toimittaja ei pääse välttämättä ollenkaan osallistumaan sopimusneuvotteluihin, sillä ne tapahtuvat käytännössä jo ennen tarjouspyynnön laatimista. Poikkeustilanteissa tarjousta voidaan täydentää, mutta pääsääntöisesti sopimusehdot, jotka esitetään tarjouspyynnössä, ovat lopulliset sopimusehdot. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 124). Hankintalain mukaisesti sopimus syntyy kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella. Toisin sanoen sopimus ei synny tarjouspyynnön ja hyväksytyt tarjouksen pohjalta. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 128).

Hankintamenettelyitä on erilaisia. Avoin menettely tarkoittaa sitä, että hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja asettaa saataville tarjouspyynnön ja kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Hankintalain mukaisista kilpailumenettelyistä avoin menettely on suoraviivaisin ja yksinkertaisin. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja jokainen toimittaja saa pyytää osallistua. Osallistujien joukosta valitaan ne, joille lähetetään tarjouspyyntö. Rajoitetun menettelyn tarkoitus on, että rajoitetaan niiden tarjoajien määrää, joilta pyydetään tarjous. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja jokainen toimittaja saa pyytää osallistua. Osallistujista valitaan ne, jotka kutsutaan neuvottelumenettelyyn. Hankintayksikkö neuvottelee kaikista hankinnan ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. Hankintalaissa on säädetty neuvottelumenettelyn lisäksi myös kilpailullisesta neuvottelumenettelystä, vaikka se on hyvin pitkälti samanlainen, kuin neuvottelumenettely. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 65).

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintaa, jonka hankintayksikkö tekee julkaisematta hankintailmoitusta ja valitsee yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. Tämä on hankintalaissa erittäin rajoitettua ja siihen on tiukat kriteerit. Puitejärjestelyillä taas tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja

yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta. Sopimuksessa on tarkoitus vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat sekä muut ehdot. Puitejärjestely on aina hankintamenettelyn tulos. Pienhankintoja ovat ne hankinnat jotka alittavat kansalliset kynnyksarvot. Pienhankintoihin sovelletaan yleensä hankintayksikön omia hankintaohjeita ja määräyksiä. Pienhankintojen perusedellytyksenä pidetään sitä, että hankinnalle on oikea tarve hankintayksikössä ja hankintaan tulee olla varattuna tarvittavat määrärahat. Hankintalaissa mainitaan pienhankinnat siten, että myös niiden kohdalla on muistettava tarvittava avoimuus ja syrjimättömyys. (Pekkala, Pohjonen, Huikko, Ukkola 2017, 513).

Kilpailu- ja kulttuurivirasto valvoo hankintalain noudattamisen valvontaa. Hankintalain mukaan kuka tahansa voi tehdä toimenpidepyynnön Kilpailu- ja kuluttajavirastolle valvontamenettelyn aloittamiseksi. Toimenpidepyynnön lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa valvonta-asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. (Pekkala ym. 2017, 554). Kaikki hankinnan asianosaiset voivat hankintalain nojalla käyttää erilaisia oikeusturvakeinoja kansalliset kynnyksarvot ylittävissä hankinta-asioissa. Näitä oikeusturvakeinoja ovat valitus markkinaoikeudelle, hankinta-oikaisu hankintayksikölle ja vahingonkorvauskanne kärjäoikeudessa. Lisäksi hankinta-asioista voi tehdä kantelun Euroopan komissiolle, mutta tämä ei kuitenkaan tuo muutosta yksittäiseen hankinta-asiaan. Valitus markkinaoikeudelle on käytännössä tehokkain tapa hakea muutosta hankinta-asiaan. Tyypillisimpiä valituksen aiheita ovat muun muassa tarjoajan valinnassa esiintyvä syrjintä, tarjouspyyntöä vastamattoman tarjouksen hyväksyntä tai tarjouspyynnön epäselvyys ja siitä johtuvat vertailukelvottomat tarjoukset. Jos hankinnassa on tehty menettelyvirhe voi markkinaoikeus esimerkiksi kumota hankintayksikön päätöksen joko osaksi tai kokonaan, velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä tai määrätä hankintayksikön maksamaan seuraamusmaksun valtiolle. (Kontio ym. 2017, 273).

Euroopan komission tilastojen mukaan Suomessa tehdään vuosittain julkisia hankintoja noin 38 miljardilla eurolla (vuonna 2014). Julkiset hankinnat kattavat noin 19% Suomen bruttokansantuotteesta. Hankintalain piiriin kuuluvia julkisia hankintoja tehtiin Suomessa samana vuonna noin 20 miljardilla eurolla. (Kontio ym. 2017, 28).

### **3.1 Valtiokonttorin hankintaohje**

Valtiokonttorin hankintaohje on lyhyt ohjeistus hankinnoille Valtiokonttorin sisällä. Sitä päivitetään aina tarvittaessa ja se on viimeksi päivitetty alkuvuodesta 2018. Hankintaohje sisältää ohjeistusta hankintamenettelyn yleisistä perusteista, Valtiokonttorin hankintatoi-

men periaatteista, vastuista ja päätösvallasta sekä sopimuksista, tilauksista ja asiakirjojen arkistoinnista.

Hankintoja suunniteltaessa on aina ensin tarkistettava, voidaanko hankinta tehdä Hanselin valmiiden puitesopimusten kautta (Hansel on valtion yhteishankintayksikkö, jonka tavoitteena on säästää yhteiskunnan varoja lisäämällä tuottavuutta valtion hankintatoimeen. Hansel kilpailuttaa tuotteista ja palveluista puitejärjestelyjä.). Myös Valtiokonttorilla itsellään voi olla voimassaolevia puite- tai vuosisopimuksia, joiden avulla on mahdollista tehdä hankinta ilman kilpailutusta. Jos hankinta ei kuitenkaan onnistu edellä mainituilla tavoilla, se toteutetaan Valtiokonttorin omana kilpailutuksena. Kilpailutuksista vastaa yleensä Valtiokonttorin Hallinto ja kehittäminen –toimialan talousyksikkö.

Yli 20 000 euron hankinnat on kilpailutettava tietyllä järjestelmällä Hanki-palvelun kautta (Hanki-palvelu on internet-palvelu, jossa hankintayksiköt voivat luoda tarjouspyyntöjä ja tehdä hankintapäätöksiä. Toimittajat voivat täällä tutustua tarjouspyyntöihin ja osallistua tarjouskilpailuihin.). Kaikista yli 3000 euroa maksavista hankinnoista on tehtävä hankintapäätös. Jos hankinnan arvo on yli 60 000 euroa, on hankinta kilpailutettava hankintalain mukaisesti. Hankintaa ei saa jakaa osiin siinä tarkoituksessa, että sen avulla pystyttäisiin alittamaan kyseinen kynnysarvo ja välttämään säädökset. Kilpailutuksien tavoitteena on oltava hinnoiltaan ja ehdoiltaan hyvä ja laadukkaita tuotteita koskeva sopimus. Kilpailuttamiseen on muistettava varata tarpeeksi aikaa, sillä se on hankintaprosessin yksi aikaa vievimmistä osista. (Valtiokonttorin hankintaohje).

Hankintojen tulee perustua toiminnan tarpeisiin ja niiden on tuettava tulostavoitteiden saavuttamista, hankintojen on siis oltava tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja. Hankintatoiminta on suunniteltava huolellisesti, jotta hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti, jolloin vältetään muun muassa turha ajan ja rahan tuhlaus. Hankintojen suunnittelulla pyritään varmistamaan muun muassa se, ettei eri toimialoilla tehdä suorahankintoja samoista palveluista, siten, että suorahankinnoille asetettu euro määrä ylittyä koko Valtiokonttorissa, sillä Valtiokonttori on yksi hankintayksikkö. Hankintoja suunniteltaessa on otettava huomioon ostohinnan lisäksi myös muut merkittävät kustannustekijät. Kansallisen ja EU:n kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on aina tehtävä kirjallinen sopimus hankintapäätöksen jälkeen. Hankinnasta vastaavan on huolehdittava koko sopimuskauden ajan, että toimittaja noudattaa hankintasopimuksen ehtoja. (Valtiokonttorin hankintaohje).

Valtiokonttori tekee osan hankinnoista keskitetysti ja osan hajautetusti toimialoittain. Keskitetyistä hankinnoista vastaa pääsääntöisesti Hallinto- ja kehittäminen -toimiala sekä Tie-

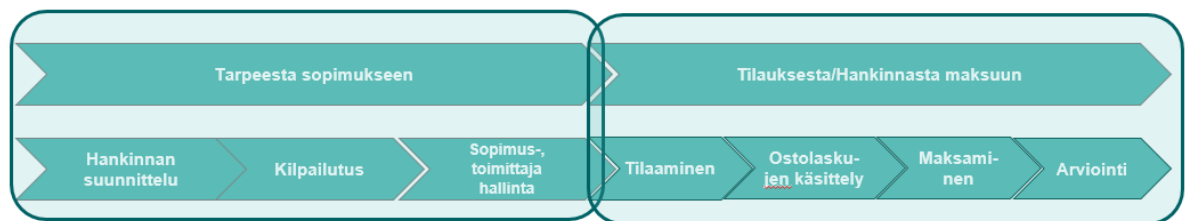
tohallinto-toimiala. Hajautetuissa hankinnoissa vastuu on sillä Valtiokonttorin toimialalla, joka on tekemässä kyseisen hankinnan. Hankintatoimen ohjeistuksesta ja opastuksesta vastaa Valtiokonttorin Hallinto- ja kehittäminen –toimiala. (Valtiokonttorin hankintaohje).



Kuva 3. Hankintoja koskeva päätösvalta.

## 4 Hankintatoimen prosessikuvaus

Hankintatoimen prosessi kuvaa hankintatoimen toteuttamiseen tarvittavia toimenpiteitä ja osakokonaisuuksia. Kuten alla olevasta kuvasta voi huomata, yksi tapa jakaa hankintatoimen prosessi osiin on jakaa se ensin kahteen osaan: prosessiin, joka alkaa hankinnan tarpeesta ja jatkuu hankinnan toimitukseen ja prosessiin, joka jatkuu hankinnan vastaanottamisesta ja päättyy hankinnan maksuun. Nämä kaksi osaa voidaan vielä jakaa pienempiin osiin. Tarpeesta sopimukseen –osa alkaa tarpeen tunnistamisella ja hankinnan suunnittelulla. Kun hankinta on suunniteltu, se kilpailutetaan toimittajilla, jotta saadaan mahdollisimman edullinen ja kattava sopimus hankinnan toteuttamiseksi. Kun hankinnalle on löydetty toimittaja, solmitaan sopimus. Tässä vaiheessa siirrytään prosessin seuraavaan osaan: hankinnasta maksuun. Kun sopimus on tehty, tilataan hankintayksikön tarvitsemat tuotteet tai palvelut toimittajalta. Kun tuotteet tai palvelut on toimitettu, toimittaja lähettää hankintayksikölle laskun ja lasku maksetaan. Yleensä hankintatoimen prosessi julkisella puolella päättyy prosessin arviointiin, jotta mahdolliset kehittämistarpeet voidaan huomata ja tarvittaessa prosessia voidaan korjata.



Kuva 4. Hankintatoimen prosessi

Yksi julkisen hankintatoimen ja yksityisen hankintatoimen suurimmista eroista on se, että hankintayksikkö ei voi yhdistää tai jättää tekemättä joitain hankintatoimen prosessin vaiheita epätarkoituksenmukaisina, vaan jokainen vaihe on suoritettava lain ohjeistuksen mukaisesti alusta loppuun. Hankintaprosessin vaiheisiin vaikuttaa hankinnan arvo, monimutkaisuus, valittu menettelytapa ja hankintayksikön kyky reagoiden prosessin aikana tapahtuviin muutoksiin (Kontio, Kronström, Kumlin, Mäki 2017, 157). Jos prosessin aikana yksikin osa jää huomiotta tai hoidetaan vastoin säädöksiä, koko hankintaprosessi keskeytetään.

Hankintamenettelyä säätelee avoimuuden ja tasapuolisen kohtelun säännösten lisäksi niin sanottu kaksivaiheisuuden sääntö. Sillä tarkoitetaan sitä, että yritysten soveltuvuuden arviointi ja tarjousten vertailu pidetään erillään. Toisin sanoen, vaikka yrityksen tarjous olisi erittäin hyvä mutta yritys ei jollain muulla tavalla soveltuisi kilpailutukseen osallistumiseen, tarjous hylätään. Tämän periaatteen tarkoituksena on kohdistaa päätöksentekopuusteet hankinnan kohteeseen eikä kilpailuun osallistuvan yrityksen ominaisuuksiin ja so-

veltuvuuteen. Tällä mahdollistetaan esimerkiksi se, että pienilläkin yrityksillä on mahdollisuus menestyä tarjousten vertailussa. (Kontio ym. 2017, 44).

Hankintaprosessi alkaa tarpeen toteutamisesta ja hankinnan suunnittelusta. Kun pohjatyö on tehty, hankinnasta on tehtävä ilmoitus. Suomalaisia julkisien hankintojen ilmoittamista varten on perustettu internetsivusto HILMA. HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön toimesta luotu järjestelmä. HILMAN lisäksi hankintailmoitus julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, sekä TED-tietokannassa. Hankintaa ilmoittaessa hankintayksiköllä on velvollisuus käyttää EU-vakiolomakkeita ja CPV-koodistoa. CPV-koodisto on Euroopan laajuisesti yhtenäinen terminologia julkisen hallinnon sanastosta. Ilmoituksen on sisällettävä kaikki tarpeelliset tiedot ja kattavat tiedot tehtävästä hankinnasta, jotta yrityksen voivat arvioida mahdollisuutensa toteuttaa hankinta. Hankintailmoituksen on myös siksi oltava huolellisesti laadittu, että hankintailmoitus on soveltamisjärjestyksessä ensisijainen suhteessa tarjouspyyntöön. (Kontio ym. 2017, 159).

Hankintalain mukaan tarjoajan soveltuvuus on aina tarkistettava tietyn lomakkeen avulla. Lomaketta kutsutaan yhteiseksi eurooppalaiseksi hankinta-asiakirjaksi eli niin sanotuksi ESPD-lomakkeeksi (European Single Procurement Document). Tätä lomaketta on käytettävä kaikissa EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. ESPD-lomaketta käytetään alustavana tietona siitä, ettei ehdokasta tai sen alihankkijaa koske mikään hankintalain pois-sulkemisperusteista. Tarjoaja suljetaan kilpailun ulkopuolelle, jos sitä koskee jokin pois-sulkemisperuste. (Kontio ym. 2017, 191). Lomake pyydetään täyttämään tarjousta tehtäessä.

Tarjouspyynnön on oltava selkeä ja siitä on näyttävä hankintayksikön tarpeet tarkasti, jotta se tuottaa vertailukelpoisia tarjouksia. Jos tarjouspyyntö on epäselvä, tarjoukset saattavat olla todella erilaisia ja tällöin vertailu on mahdotonta, on siis tärkeää, että toimittajat tietävät tarkkaan mitä hankinnalta vaaditaan. Tarjouspyyntö tulee tehdä kirjallisesti, jotta avoimuuden periaate toteutuu. EU-hankintaa koskevan tarjouspyynnön on sisällettävä muun muassa seuraavat asiat: hankekuvaus sekä hankinnan määrittely ja laatuvaatimukset, viittaus julkaistuun hankintailmoitukseen, määräaika tarjouksien tekemiselle, muut asiakirjoja koskevat vaatimukset, tarjoajia koskevat soveltuvuusvaatimukset sekä pyyntö täyttää eurooppalainen hankinta-asiakirja, tarjousten voimassaoloaika, keskeiset sopimusehdot ja muut oleelliset tiedot. Kansallisissa hankinnoissa sääntely on kevyempää, edellytyksenä kuitenkin on, että tarjouspyyntö on selkeä ja kirjallinen. Koska hankintalain yksi tavoite on parantaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuun, hankintayksiköitä kannustetaan siihen, että hankinnat kilpailutettaisiin pienissä kokonai-



suuksissa tai hyväksyttäisiin osatarjoukset, jos se vain on hankinnan kohteen kannalta järkevää. (Kontio ym. 2017, 203).

Tarjouksen valintaperuste voi olla vain kokonaistaloudellinen edullisuus. Näitä perusteita voivat olla hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Jos hankintayksikkö käyttää edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, muissa kuin tavarahankinnoissa, päätös on perusteltava. Näin kannustetaan hankintayksiköitä käyttämään laatunäkökohtia tarjousten arvioinnissa, kun kyse on esimerkiksi sosiaali- ja terveystarjousten hankinnoista. Hankintayksikkö määrittelee itsenäisesti tarjouksien vertailuperusteet hyödyntäen laissa ilmoitettua listaa vertailuperusteista. Tarjousta hyväksyttäessä kaikkien vertailuperusteiden on täytettävä seuraavat vaatimukset: liittyy hankinnan kohteeseen, on objektiivinen ja syrjimätön, ilmenee hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä, eivätkä vertailuperusteet saa mahdollistaa rajoittamatonta valinnanvapautta hankintayksikölle tai liittyä tarjoavan yrityksen ominaisuuksiin. EU-hankinnoissa perustelut on ilmoitettava painoarvotettuina. (Kontio ym. 2017, 206).

Lähtökohtaisesti tarjoukset toimitetaan sähköisesti mutta tapauskohtaisesti tarjouksia voidaan pyytää myös paperisina. Tarjouspyynnössä ilmoitetun määräajan jälkeen saapuneet tarjoukset hylätään. Tarjousten avaustilaisuus hankintayksikössä ei yleensä ole julkinen, eikä tästä ole erityisiä säädöksiä hankintalaissa. Hankintayksikkö tarkastaa tarjoajien soveltuvuuden ja tarkistavat vastaavatko annetut tiedot hankintailmoitusta ja tarjouspyyntöä. Vertailuun otetaan ainoastaan ne tarjoukset, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia. Puutteelliset tarjoukset suljetaan pois tai niihin voidaan pyytää täsmennystä. Raamit vertailuperusteille asetetaan jo hankintailmoituksessa ja ainoastaan näitä vertailuperusteita voidaan käyttää tarjousta valittaessa. (Kontio ym. 2017, 237).

Ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä tarjousmenettelyä koskevista ratkaisuksista on tehtävä kirjallinen perusteltu päätös eli hankintapäätös. Tästä päätöksestä on käytävä selkeästi ilmi ratkaisuihin olennaisesti vaikuttaneet asiat. Tarjousvertailua koskevat päätökset on esitettävä niin selkeästi, että tarjoaja saa käsityksen oman tarjouksensa sijoittumisesta. Kun hankintapäätös on allekirjoitettu, se tulee julkiseksi siltä osin, kun se ei sisällä salassa pidettävää tietoa. Hankintapäätöksessä on oltava liitettyinä valitusosoitus, josta käy ilmi, miten asia on mahdollista saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi, sekä ohje hankintaoikaisun tekemisestä hankintayksikölle. Nämä ja itse päätös lähetetään asianomaisille kirjallisesti. Hankintapäätös ei johda sopimuksen syntymiseen, vaan sopimus laaditaan hankintalain mukaisesti erikseen kirjallisesti. Hankintapäätöksen lisäksi EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnasta, sekä kansallisen kynnysarvon ylittävistä palveluhankinnasta, puitejärjestelyistä tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta

ta laaditaan hankintamenettelyä koskeva kertomus, elleivät kertomusta vastaavat tiedot löydy jo hankintapäätöksestä. Lisäksi EU-kynnysarvot ylittävästä hankinnasta sekä sosi-aali- ja terveystalvveluja ja muita erityisiä palveluja koskevasta hankinnasta on julkaistava jälki-ilmoitus. Ilmoitus tehdään HILMA:ssa valmiille pohjalle. Jälki-ilmoituksen tarkoituksena on ilmoittaa tarjoajille siitä, että kuka kilpailun voitti, jotta mahdolliset alihankkijat, voivat ottaa yhteyttä voittajaan. Lisäksi ilmoituksen tarkoituksena on tilastotiedon kerääminen. (Kontio ym. 2017, 257).

#### **4.1 Valtiokonttorin hankintatoimenprosessi**

Valtiokonttorin hankintatoimen prosessi noudattaa samaa kaavaa, jonka avasin tämän luvun alussa. Valtiokonttorissa hankintoja suunniteltaessa on aina ensimmäisenä tarkastettava, voidaanko hankinta tehdä Hanselin puitesopimuksen kautta. Valtiokonttorilla voi olla myös omia puite- tai vuosisopimuksia, joiden kautta hankinta voidaan tehdä ilman kilpailutusta. Valtion sisäisiä toimijoita, joiden kautta tehtäviä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa, kutsutaan inhouse-toimijoiksi. Näistä esimerkkejä ovat esimerkiksi Hansel, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet ja Senaatti-kiinteistöt. Jos hankintaa ei voida tehdä edellä mainitulla tavalla, on hankinta kilpailutettava. (Valtiokonttorin hankintaohje).

Valtion yhteishankintayksikkö Hansel kilpailuttaa hankintalain mukaan valtiolle keskitetyksi tuotteita ja palveluja, sekä tekee koko valtiota koskevia puitejärjestelyjä. Puitejärjestely on valmiiksi kilpailutettu sopimuskokonaisuus, jossa sovitaan hankintasopimuksia koskevat ehdot. Valtion virastojen on hyödynnettävä Hanselin puitejärjestelyjä aina kuin mahdollista. Oma kilpailutus suoritetaan siis vain siinä tapauksessa, että Hanselin puitejärjestelyitä ei voida käyttää. (Valtiokonttorin hankintaohje).

## 5 Tutkimuksen toteuttaminen ja tulokset

### 5.1 Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimusmenetelmä, jota käytettiin, oli kysely. Tarkoitus oli laatia kysely, joka lähetettiin kaikille valtion kirjanpitoyksiköille, joita on yhteensä 65 ja tutkimukseen käytettiin kirjanpitoyksiköiltä saatuja tietoja. Kyselyssä selvittiin, kuinka jokainen hankintatoimen prosessin osan hoitaminen oli toteutettu, sekä kuinka kirjanpitoyksiköissä varmistettiin työhön tarkoitettu osaaminen. Kysely on perusta laadulliselle, eli kvalitatiiviselle tutkimukselle, ja sen avulla otettiin selvää miten eri kirjanpitoyksiköt toteuttivat hankintatoimeja, sekä olisiko sen toteuttamista syytä muokata tai yhtenäistää. Laadulliseksi tutkimukseksi kutsutaan monia erilaisia tutkimusmenetelmiä ja lähestymistapoja. Laadullisessa tutkimuksessa pääasia on se, että pyritään kuvaamaan, ymmärtämään tai tulkitsemaan jotakin ilmiötä ja vastaamaan kysymyksiin mitä, miksi ja miten (Drake & Salmi 2018).

Toimeksiantajan kanssa suunniteltiin, että kysely rakentuisi niin, että kyselyssä olisi eritelty kaikki hankintatoimen prosessin osat ja jokaiseen liittyisi samat kysymykset. Kysymyksillä oli tarkoitus selvittää, miten prosessin osan hoitaminen oli organisoitu ja miten kirjanpitoyksikkö varmisti tarvittavan osaamisen työn hoitoon. Tällä tavalla pyrittiin saavuttamaan se, että jokaisesta hankintatoimen prosessin osasta saatiin samat tarpeelliset tiedot, ja näin huomattiin myös helposti erot osien toteuttamisen, sekä kaikkien kirjanpitoyksiköiden kohdalla. Kysely toteutettiin internetistä löytyvällä Webropol-kyselytyökalulla.

Kyselyyn annettiin vastausaika kaksi viikkoa. Aika määräytyi sen perusteella, että tämän pidempi aika saattaisi aiheuttaa sen, että kysely katoaisi vastaanottajien sähköpostiin ja siihen ei vastattaisi, koska aikaa on niin reilusti. Lyhempi aika taas olisi saattanut olla kii-reellisille henkilöille liian lyhyt aika. Ennen kyselyn lähettämistä kysely annettiin toimeksiantajalle nähtäväksi, jotta hän voisi katsoa, että se on tarkoituksen mukainen ja kertoa jos siinä oli vielä jotain hiottavaa. Kun kysely palautui, alkoi vastauksien analysointi. Tutkimuksen alla olivat kirjanpitoyksiköiden yhtenäisyydet ja erot toimintatapojen välillä ja lisäksi oli tarkoitus pohtia toimintatapojen kannattavuutta. Vastausaika päätettiin loppujen lopuksi pidentämään viikolla, kun kävi ilmi, että kyselyn vastauslinkki oli osalla joutunut roskapostiin.

### 5.2 Kyselyn vastaukset ja tulokset

Kysely lähetettiin noin 80 Handi-yhteyshenkilölle eri kirjanpitoyksiköihin. Vastauksia kertyi yhteensä 16. Saimme vastauksia seuraavilta kirjanpitoyksiköiltä: Valtiokonttori, Palkeet, Ely-keskus, Tulli, Poliisi, Pelastusopisto, Aalto-yliopisto, Fimea eli lääkealan turvallisuus-

ja kehittämiskeskus, Puolustushallinnon rakennuslaitos, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Luonnonvarakeskus, Viestintävirasto, Maa- ja metsätalousministeriö, Valtioneuvoston kanslia, Maaseutuvirasto ja Puolustusvoimat. Jokaisesta prosessin osasta kysyttiin kysymykset kuinka prosessin osa on organisoitu ja kuinka osaaminen sillä alueella varmistetaan. Koska kysymykset olivat pääsääntöisesti avoimia, vastaukset ja niiden pituus vaihtelivat todella paljon.

Kyselyn ensimmäinen kysymys koski sitä, miten hankintatarpeet tunnistetaan kirjanpitoyksiköissä. Suurin osa vastanneista kirjanpitoyksiköistä tunnisti tarpeen toimintaa ja taloutta suunniteltaessa tai sopimuskauden päättyessä, lisäksi hankintatarpeita saatettiin huomata toiminnan yhteydessä, jolloin tarpeet huomioitiin jatkossa hankintasuunnitelman yhteydessä. Hankinnat otettiin huomioon myös budjettia suunniteltaessa. Osa kirjanpitoyksiköistä piti hankintatarpeiden huomaamista jatkuvana prosessina, ja kun uusi tarve huomataan, se käsitellään hankinta- ja taloussuunnitelman mukaan. Yleensä todettiin, että hankintasuunnittelu ja tarpeiden tunnistaminen ovat osa talouden suunnittelun vuosikelloa. Vain yksi kirjanpitoyksikkö vastasi, ettei hankintatarpeen tunnistamiseen ole organisoitua prosessia. Hankintatarpeen tunnistamisen prosessiin vaikutti myös hankinnan suuruus. Taloussuunnittelussa huomioitiin vähintään suuret hankinnat ja pienempiä hankintoja saatettiin huomata ja lisätä suunnitelmaan toiminnan yhteydessä.

Seuraavat kysymykset koskivat nimenomaan hankintojen suunnittelua. Pääsääntöisesti jokainen kirjanpitoyksikkö noudatti jotakin hankintasuunnitelmaa, joka sisältää oletuksena tietyt vuosittaiset hankinnat ja jota tarkennetaan jatkuvasti, kun huomataan uusia hankintatarpeita. Lähes jokainen kirjanpitoyksikkö vastasi, että hankintatarpeen tunnistaminen on osa vuosittaista toiminnan ja talouden suunnittelua, samoin kuin hankintatarpeiden tunnistaminen, hankintojen suunnittelu oli myös suuressa roolissa budjetoinnissa. Vastauksien mukaan se vaihteli kirjanpitoyksiköissä, että onko hankintojen suunnittelu keskitettyä vai hajautettua. Organisointi oli hoidettu niin, että hankinnan suunnittelu oli joko jaettu toimintayksiköille, tai keskitetty yhdelle kirjanpitoyksikön sisäiselle yksikölle, jonka jälkeen suunnitelmat käsiteltiin ja hyväksyttiin. Lähes jokainen kirjanpitoyksikkö kertoi, että tämän prosessin osan osaaminen varmistetaan kouluttamalla ja ohjeistuksella, pari kirjanpitoyksikköä kertoi järjestävänsä jatkuvia koulutuksia. Yksi kirjanpitoyksikkö kertoi, että esimiehet vastaavat alaistensa osaamisesta ja sen kehittämisestä ja yksi kirjanpitoyksikkö vastasi, että suunnittelun osalta ei järjestetä erityistä koulutusta.

Hankintojen suunnittelun jälkeen kysymykset koskivat kilpailutusta. Lähes jokaisen vastanneen kirjanpitoyksikön kilpailutus oli keskitetty jollekin tietylle tiimille, joka sisälsi asiantuntijoita ja hankintalainsäädäntöön perehtyneitä lakimiehiä. Pari kirjanpitoyksikköä kertoi,

että hankinnat on hajautettu ja hankinnan tekijöillä on apunaan asiantuntijoita ja yhden kirjanpitoyksikön hankinnoista osa oli hajautettu ja osa keskitetty. Kuitenkin lähes jokaisen kirjanpitoyksikön vastauksesta kävi ilmi, että kirjanpitoyksiköissä on asiantuntijoita ja lakimiehiä, jotka joko hoitavat kilpailutuksen tai vaihtoehtoisesti ohjeistaa kilpailutuksen teosta. Kun kysyttiin, kuinka tämän prosessin osan osaaminen on varmistettu, yleisin vastaus oli, että kilpailutuksia tekevillä henkilöillä on jatkuvasti koulutuksia ja moni kirjanpitoyksikkö kertoi tarkkailevansa jatkuvasti, löytyykö mahdollisia koulutustarpeita. Vastauksissa mainittiin esimerkiksi Hausin ja VNK:n järjestämät koulutukset, sekä yksi kirjanpitoyksikkö mainitsi tekevänsä myös henkilökohtaisia koulutussuunnitelmia. Yksi kirjanpitoyksikkö totesi, että osaamisen varmistamisen haasteena on se, että vaikka koulutusta tarjotaan, niin oman osaamisen arviointi on henkilöllä itsellään tai tämän esimiehellä, jolloin koulutustarvetta ei välttämättä huomata.

Seuraavaksi kysyttiin sopimusten hallinnan organisoinnista ja osaamisen varmistamisesta. Suurimmalla osalla vastanneista kirjanpitoyksiköistä on käytössään jokin sopimus- tai asianhallinnanjärjestelmä, johon sopimukset viedään hankinnan tekijän toimesta. Kuitenkin se vaihteli suuresti, että onko sopimusten hallinta ja niiden kirjaaminen hajautettu hankintojen yksittäisille tekijöille vai oliko se keskitetty. Pari kirjanpitoyksikköä käyttäjä Clouudia-järjestelmää ja pari Acta-järjestelmää, muut kirjanpitoyksiköt eivät maininneet käyttämäänsä järjestelmää. Sopimustenhallinta tuntui kuitenkin olevan jokaisella kirjanpitoyksiköllä hallinnassa jonkin sopimushallintajärjestelmän ja vastuuhenkilöiden tai keskitetyn yksikön avulla. Pari kirjanpitoyksikköä kertoi, että vasta nyt Handin myötä ollaan ottamassa jotakin järjestelmää käyttöön. Jälleen osaamista varmistettiin lähes jokaisen kirjanpitoyksikön puolesta koulutuksilla tai työpajoilla, tukea sai myös lakimiehiltä. Pari kirjanpitoyksikköä myönsi, että tässä osassa on haastetta ja erityistä osaamisen varmistamista ei tällä hetkellä ole.

Seuraavaksi kyselyssä kysyttiin tilaamisesta. Tilaamisen kannalta kirjanpitoyksiköissä oli muihin prosessin osiin verrattuna paljon eroja. Osa kirjanpitoyksiköistä hoiti tilaamisen hajautetusti, osa niin, että pienet hankinnat hoidettiin hajautetusti ja isot keskitetysti ja osa lähes täysin keskitetysti. Osalla kirjanpitoyksiköistä oli käytössään TILHA-tilausjärjestelmä tai jokin muu sellainen, osalla taas ei ollut käytössään mitään tilausjärjestelmää. Yleisintä oli, että tilaukset on hajautettu. Toiseksi yleisintä oli, että tilauksista saatettiin tehdä ehdotuksia, jotka sitten keskitetysti hyväksyttiin ja tilattiin. Myös tämän prosessin osan osaaminen varmistettiin lähes jokaisessa kirjanpitoyksikössä kouluttamalla ja ohjeistuksella. Yhden kirjanpitoyksikön mukaan osaamisen varmistaminen on esimiehien vastuulla ja yksi kirjanpitoyksikkö myönsi, että tässä on haastetta.

Tilaamisen jälkeen kysyttiin vielä ostolaskujen käsittelystä. Ostolaskujen käsittely oli monen kirjanpitoyksikön kohdalla osaksi hoidettu Palkeiden kautta ja osaksi kirjanpitoyksikön talouspalveluiden kautta, osassa kirjanpitoyksiköistä myös ostolaskujen käsittely oli ainakin osaksi hajautettu. Kaikki kirjanpitoyksiköt, jotka aisasta mainitsivat, ottivat vastaan vain sähköisiä laskuja. Asiatarkastus ja hyväksyminen oli lähes jokaisessa kirjanpitoyksikössä hajautettu paria kirjanpitoyksikköä lukuun ottamatta. Rondo-järjestelmän käyttö oli yleistä kirjanpitoyksiköiden keskuudessa. Osaaminen varmistettiin taas useimmiten koulutuksilla. Yksi kirjanpitoyksikkö totesi, että käytössä oleva järjestelmä on helppokäyttöinen, pari luotti annettuun ohjeistukseen, jota on saatu esimerkiksi Palkeilta ja Valtiokonttorilta. Toimialat saattoivat saada myös tukea talousvastaavilta.

Vastanneista 10 kirjanpitoyksikköä eli 62% vastanneista suoritti arviointia hankintaprosessista ja 6 kirjanpitoyksikköä eli 38% vastanneista ei arvioi hankintaprosessiaan. Kirjanpitoyksiköt, jotka arvioivat hankintaprosessiaan käyttivät yleisimmin arviointitapanaan sisäistä tarkastusta, eli kirjanpitoyksikön sisällä joku prosessin ulkopuolinen henkilö tarkastaa prosessin sujuvuuden ja sen, että säännöksiä ja lakeja noudatetaan. Yksi kirjanpitoyksiköistä huomautti, että vaikka varsinaista arviointia ei suoriteta, pidetään tarkasti huolta siitä, että prosessin alusta loppuun tehdään kaikki lakien ja säännöksien mukaan. Pari kirjanpitoyksikköä eivät suorittaneet arviointia, mutta kertoivat, että tähän on tulossa muutos Handin myötä, ja että asian kehittämisprosessi on jo käynnissä.

## 6 Johtopäätökset ja arviointi

Työn tuloksien avulla Valtiokonttorin oli tarkoitus tutkia kuinka kirjanpitoyksiköt toimivat hankintoja tehtäessä ja pystyisi tämän avulla selvittämään millaisia jatkotoimenpiteitä on tarpeellista tehdä hankintatoimea uudistettaessa. Opinnäytetyö keskittyi nimenomaan hankintatoimen prosessin organisointiin ja työntekijöiden osaamisen varmistamiseen kirjanpitoyksiköissä. Tutkimuksen perusteella selvitettiin esimerkiksi mahdollinen lisäkoulutuksen tarve tai tunnistettiin mahdollisia epäkohtia hankintatoimen toteutuksessa tai sen eri vaiheissa. Projekti on onnistunut silloin, kun on pystytty keräämään kyselyn avulla kattavasti tietoa siitä, miten kirjanpitoyksiköt toimivat ja tunnistamaan mahdollisia tarpeita toimia jatkossa eri tavalla.

Koska kysely lähetettiin suoraan kirjanpitoyksiköihin ja vastaukset saatiin siellä työskenteleviltä yhteyshenkilöiltä, voi olettaa, että tieto on luotettavaa. Lisäksi opinnäytetyössä käytettiin valtion omia internet-sivuja, sekä teoriaa varten lähdekirjallisuutta. Kaikkia näitä lähteitä voi pitää luotettavina, sillä niiden sisältämä tieto tulee suoraan sen ammattilaisilta, eikä esimerkiksi jonkun välikäden kautta, kuten Wikipedia-sivusto toimii.

### 6.1 Johtopäätökset

Saamieni vastauksien perusteella toteaisin, että hankintatoimen yhtenäistäminen voisi luoda hankintatoimen prosessin toteuttamisesta kirjanpitoyksiköissä tehokkaampaa ja selkeämpää. Vastauksien perusteella saattoi ainakin ulkopuolisen silmin huomata, että prosessien organisoinnista saattoi puuttua tiettyä yhtenäisyyttä ja jotkin prosessin osat hoidettiin hyvin eri perustein kirjanpitoyksiköissä. Tähän asiaan Handi varmasti tuo mukanaan parannuksia ja Handin avulla kirjanpitoyksiköiden käytännöistä pystytään luomaan yhtenäisiä, tehokkaita ja selkeitä sekä valtion asiakkaille, että myös prosessien toteuttajille.

Se, että hankintatoimi yhtenäistettäisiin täysin, esimerkiksi yhden kirjanpitoyksikön tehtäväksi, voisi olla hyvä ratkaisu. Hankintatoimen yhtenäistäminen yhdelle kirjanpitoyksikölle selkeyttäisi hankintatoimen prosessia vähintäänkin asiakkaille. Tällä keinolla saataisiin keskitettyä myös asiantuntijat yhteen kirjanpitoyksikköön, jolloin jokaisella yksiköllä ei tarvitsisi olla omia asiantuntijoita ja lakimiehiä hankintatoimea varten. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä ainoa oikea ratkaisu. Joka tapauksessa prosessien yhtenäistäminen olisi varmasti mielekästä.

Kyselyn toiseen osaan, osaamisen varmistamiseen, liittyen toteaisin, että valtion yhteiset koulutukset ovat tehokas tapa pitää työntekijät ja asiantuntijat ajan hermolla. Tähän voisi yhdistää myös sen, että työntekijöiden osaamista arvioitaisiin jollain tapaa tietyn ajan välein. Hankintalaki ja säännökset ovat monimutkaisia ja monialaisia, joten se, että kirjanpitoyksiköllä on asiantuntijoita ja lakimiehiä käytössään, on erittäin tärkeää.

## **6.2 Arviointi**

Mielestäni opinnäytetyöni onnistui, siinä määrin, että kun tavoitteeni oli selvittää kirjanpitoyksiköiden tapaa toteuttaa hankintatoimen prosessia, niin sain hyviä ja kattavia vastauksia kyselyyni, sekä sain ne mielestäni purettua selkeästi opinnäytetyöhöni. Vaikka olen tässä asiassa ulkopuolinen, enkä ole käytännössä ollut mukana hankintatoimen toteuttamisessa, niin sain mielestäni tuotua hyviä ajatuksia ilmi myös mahdollisista jatkotoimenpiteistä. Olen kuitenkin sitä mieltä, että varsinaisen kehittämisen suunnittelemineen kuuluu jollekin, joka tietää vielä konkreettisemmin tästä aiheesta. Minua jäi hieman harmittamaan, että vastauksia kyselyyni tuli niin vähän, sillä se tarkoittaa myös sitä, etten saanut tutkimustani varten kaikista kattavimmin tietoa. Mielestäni kuitenkin 16 kirjanpitoyksikön toimintaa tutkiessa, sai hyvän käsityksen myös kokonaiskuvasta. Vaikka kyselyyn olisi ollut hyvä saada hieman enemmän vastauksia, sain mielestäni tehtyä kattavan tutkimuksen, ja luulen, että tästä on oikeasti hyötyä toimeksiantajalleni.



## 7 Lähteet

- Drake, M. & Salmi, M. 2018. Opinnäytetyö ja menetelmät tutuksi. Menetelmäopinnot virtuaalisesti. Haaga-Helia Moodle.
- Eskola, Kiviniemi, Krakau, Ruohoniemi, 2017, Julkiset hankinnat, Alma Talent, Helsinki
- Hankinnat.fi: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet>  
Luettu 19.5.2018 klo 10.45
- Handi-kotisivut: <https://www.handi.fi>  
Luettu 28.2.2018 klo 13.00
- HILMA: <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/yleista/>  
Luettu 19.5.2018 klo 11.00
- Karinkanta P. & Lahtinen T., 2017, Julkiset hankinnat yrityksillä käytännönläheisesti, Helsingin Kamari Oy, Helsinki
- Kontio, Kronström, Kumlin, Mäki, 2017, Julkiset hankinnat käsikirja, Edita, Keuruu
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>  
Luettu 26.2.2018 klo 11.45
- Pekkala, Pohjonen, Huikko, Ukkola, 2017, Hankintojen kilpailuttaminen, Tietosanomama Oy, Tallinna
- Valtiokonttorin toimitilikartta, hankintatoimi:  
<http://www.valtiokonttori.fi/kasikirja/Public/download.aspx?ID=93635&GUID={822D6D7E-6E78-4F2F-AC37-1AC64963CBFF}>  
Luettu 26.2.2018 klo. 12.00
- Valtiovarainministeriö, Digitalisoinnin periaatteet: <http://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>  
Luettu 31.3.2018 klo 11.40
- Valtiokonttorin hankintaohje: Word-tiedosto Valtiokonttorin intranetistä.  
Luettu 10.5.2018 klo 12.00

## 7.1 Kuvat

Handi-kotisivut, prosessi, hankintaprosessi:

<https://www.handi.fi/materiaalipankki/prosessit/>

Luettu 26.2.2018 klo. 12.30

Handi-kotisivut, digitalisoitujen hankintojen hyödyt: <https://www.handi.fi/handi-ohjelma/>

Luettu 28.2.2018 klo 13.15

Valtiokonttorin hankintaohje: Word-tiedosto Valtiokonttorin intranetistä.

Luettu 10.5.2018 klo 12.00

Valtion hankintojen digitalisointi –ppt, Handin aikataulu: Valtiokonttorin intra

Luettu 29.3.2018 klo 10.50

Valtiovarainministeriö, Digitalisoinnin periaatteet: <http://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>

Luettu 31.3.2018 klo 11.40

## **Liitteet**

### **Kyselylomake**

## **Valtion hankintojen toteutus**

1. Miten hankintatarpeet tunnistetaan virastossanne?

---

---

---

### **Hankintojen suunnittelu**

2. Kuinka kyseinen prosessin osa on organisoitu virastossanne?

---

---

---

3. Miten varmistatte työntekijöiden osaamisen kyseisen prosessin osan hoitamista varten?

---

---

---

### **Kilpailutus**

4. Kuinka kyseinen prosessin osa on organisoitu virastossanne?

---

---

---

5. Miten varmistatte työntekijöiden osaamisen kyseisen prosessin osan hoitamista varten?

---

---

---

### Sopimusten hallinta

6. Kuinka kyseinen prosessin osa on organisoitu virastossanne?

---

---

---

7. Miten varmistatte työntekijöiden osaamisen kyseisen prosessin osan hoitamista varten?

---

---

---

### Tilaaminen

8. Kuinka kyseinen prosessin osa on organisoitu virastossanne?

---

---

---

9. Miten varmistatte työntekijöiden osaamisen kyseisen prosessin osan hoitamista varten?

---

---

---

## Ostolaskujen käsittely

10. Kuinka kyseinen prosessin osa on organisoitu virastossanne?

---

---

---

11. Miten varmistatte työntekijöiden osaamisen kyseisen prosessin osan hoitamista varten?

---

---

---

## Hankintaprosessin arviointi

12. Suoritatteko virastossanne hankintaprosessin arviointia?

- Kyllä  
 Ei

13. Kuinka organisoitte ja suoritate arvioinnin?

---

---

---

14. Missä valtion virastossa työskentelet? \*

---

---

---