

Maarit Sarkkinen

**OULUN VASTAANOTTOKESKUksen HANKINTATOIMI – HANKINTAOHJE
VIRASTOLLE**

**OULUN VASTAANOTTOKESKUKSEN HANKINTATOIMI – HANKINTAOHJE
VIRASTOLLE**

Sarkkinen Maarit
Opinnäytetyö
Kevät 2011
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu
Liiketalous

Tekijä: Maarit Sarkkinen

Opinnäytetyön nimi: Oulun vastaanottokeskuksen hankintatoimi - hankintaohje virastolle

Työn ohjaaja: Lea Isopoussu-Koponen

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Kevät 2011

Sivumäärä: 48 + 6 liitettä

Opinnäytetyö on tehty toimeksiantajana toimivalle Oulun vastaanottokeskukselle, jonka tehtävänä on turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminta ja majoittaminen. Oulun vastaanottokeskus kuuluu sisäasiainministeriön hallinnonalaan ja se on itsenäinen valtion virasto. Oulun vastaanottokeskuksella ei ole omaa hankintaohjetta, vaan se noudattaa sisäasiainhallinnon hankintaohjetta.

Opinnäytetyö on toiminnallinen opinnäytetyö, jonka tavoitteena oli tehdä Oulun vastaanottokeskukselle oma hankintaohje. Hankintaohjeen tulee olla helppolukuinen, ymmärrettävä ja sen tulee antaa käytännön ohjeet siitä, miten hankinnat tulisi suorittaa. Tutkimusongelmana on se, voidaanko hankintatoimea yleensä keskittää toiminnan luonteesta johtuen.

Tietoperustan lähteinä olen käyttänyt lainsäädäntöä, lain esitöitä, ohjeita ja määräyksiä, ajankohdasta kirjallisuutta sekä virallisia Internet-sivuja. Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Tutkimusmenetelmänä olivat teemahaastattelut, jotka tehtiin viidelle Oulun vastaanottokeskuksen työntekijälle. Haastateltavat saivat vapaasti kertoa teemojen pohjalta kokemuksiaan ja mielipiteitään hankintojen tekemisestä. Haastattelujen perusteella voidaan päätellä, että Oulun vastaanottokeskuksella on asiantuntemusta ja erikoisosaamista hankintojen tekemisessä. Hankintojen tekeminen on kuitenkin aikaa vievää toimintaa. Hankintojen keskittäminen helpottaisi arjen työtä ja hankintojen tekeminen tulisi olla suunnitelmallisempaa. Talouspuolen asiantuntijuuteen luotetaan. Pientarvikkeille ei ole omaa varastoa, vaan tavaraa noudetaan tarpeen mukaan, mikä vie paljon ohjaajien työaikaa.

Tulosten perusteella Oulun vastaanottokeskuksen on mahdollista keskittää hankintatoimeaan. Hankintaorganisaatiota tulee kehittää perustamalla hankintatiimi, jossa jäsenenä olisivat myös yksiköiden edustajat (vastaavat ohjaajat ja hankintavastaavat) apulaisjohtajan ja taloussihteerin lisäksi. Hankintavastaavien tulisi saada koulutusta hankintojen tekemisessä. Hankintatiimin olisi hyvä kokoontua säännöllisesti. Hankintaohjeen tulee olla selkeä ja siinä tulee olla ohjeita erilaisia hankintatilanteita varten. Hankintaohjeessa tulee määrittää hankintavastuut ja hankintarajat. Pientarvikkeille tulisi tehdä oma varasto. Tämän työn tuloksena syntyi luonnos viraston hankintaohjeeksi.

Asiasanat: *julkiset hankinnat, keskittäminen, ohjeet*

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Degree programme in Business Economics

Author: Maarit Sarkkinen

Title of thesis: Purchasing strategy for Oulu Reception Centre – purchasing procedure guideline

Supervisor: Lea Isopoussu-Koponen

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2011 Number of pages: 48 p. + 6 app.

This final project was conducted at Oulu Reception Centre. The purpose of Oulu Reception Centre is to provide refugees with reception services and accommodation. Oulu Reception Centre is a part of the Ministry of the Interior which is an independent civil service department. Oulu Reception Centre does not have its own purchasing strategy, but it follows the Ministry of the Interior purchasing strategy.

The purpose of final project was to create a practical purchasing strategy for Oulu Reception Centre. The purchasing strategy will be created in simple language; easy to understand and give practical information on how purchasing should be completed. The research problem is if it is possible to make a much more centralized purchasing structure.

This final project was based upon jurisdiction, preliminary works of law, directions and orders, relevant and current literature as well as official internet sources. This study was completed as qualitative study. The planning for the research was performed with the aid of group discussions, which included five Oulu Reception Centre employees. During the interviews the employees' were able to freely express their opinions and experiences regarding the purchasing process. On the basis of the interviews it is possible to conclude that Oulu Reception Centre has a great deal of potential and skill as regards to purchasing processes. However, the process of purchasing can be lengthy. The centralization of the purchasing procedures would greatly help daily working life and the process of purchasing would be much more structured. The expertise of economic experts should be respected. For example small goods do not currently have a designated storage space and are bought only when required. This is a disorganised method of purchasing and takes up a lot of the employees'.

On the results the Oulu Reception Centre will develop a much more centralized purchasing structure. The organisation of purchasing will be developed by the creation of a purchasing team; the team will comprise department representatives (duty managers and those responsible for purchases in that department) deputy manager and financial secretaries. Furthermore, training will be provided for those who are responsible for the purchasing of goods. It would be good if the purchasing team met regularly. The purchasing guidelines will be very clear and there will also be guidelines for different types of purchases. In the purchasing guidelines the responsibilities of the purchaser will be outlined as will the purchasing boundaries. A storeroom will be created for small goods. This work will result in creating a draft for purchasing procedure guidelines.

Keywords: purchasing, centralization of the purchasing procedures, purchasing procedure guideline

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
1.1 Opinnäytetyön tausta	6
1.2 Opinnäytetyön sisältö, rajaukset ja tavoitteet	7
2 OULUN VASTAANOTTOKESKUS	9
2.1 Organisaatio	9
2.2 Toiminta	10
3 JULKISET HANKINNAT	12
3.1 Yleistä	12
3.2 Hankintalaki	13
3.3 Julkisen hankinnan määritelmä	14
3.4 Hankintayksikkö	14
3.5 Julkisen hankinnan kynnyksarvot	15
4 VALTION HANKINTATOIMI	18
4.1 Yleistä	18
4.2 Valtion hankintastrategia ja hankintojen suunnitteluprosessi	18
4.3 Pienhankinnat	20
4.4 Yhteiset palveluntuottajat ja yhteishankintayksikkö	22
5 TARJOUSPROSESSI PIENHANKINNOISSA	23
6 OULUN VASTAANOTTOKESKUKSEN HANKINNAT	26
6.1 Hankintasuunnittelu ja – organisaatio	26
6.2 Yhteishankinnat ja hankintasopimukset	28
6.3 Oulun vastaanottokeskuksen pienhankinnat	29
7 TEEMAHAASTATTELUT JA NIIDEN TULOKSET	32
8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA HANKINTAOHJEEN LAATIMINEN	42
9 POHDINTA	44
LÄHTEET	46
LIITTEET	48

1 JOHDANTO

Teen tämän opinnäytetyön Oulun vastaanottokeskukselle, jossa olen toiminut taloussihteerinä vuoden 2008 lokakuusta alkaen. Oulun vastaanottokeskus kuuluu sisäasiainministeriön hallinnonalaan ja se on itsenäinen valtion virasto. Toimenkuvaani kuuluu Oulun vastaanottokeskuksen taloushallintoon liittyviä tehtäviä, kuten talouden suunnittelua yhdessä johdon kanssa sekä talouden seuranta ja raportointia.

1.1 Opinnäytetyön tausta

Aloitin opintoni Oulun seudun ammattikorkeakoulussa vuonna 2006 ja olen suuntautunut opinnoissani johtamiseen ja laskentatoimeen. Siirryin Oulun vastaanottokeskukseen toisesta valtion virastosta, joten valtionhallinto on minulle tuttua. Oulun vastaanottokeskuksella ei ole omaa hankintaohjetta, vaan se noudattaa sisäasiainhallinnon hankintaohjetta. Laki ei velvoita hankintayksikköä laatimaan hankintastrategiaa tai muutenkaan velvoita järjestämään hankintatoimea. Laki ottaa vain kantaa suositustenomaisesti siihen, että hankintatoimi tulee järjestää (Pekkala & Pohjonen 2010, 23).

Opinnäytetyöni on toiminnallinen opinnäytetyö, jonka tarkoituksena on tehdä suosituksen mukaisesti Oulun vastaanottokeskukselle oma hankintaohje. Opinnäytetyön aihe on tärkeä, sillä Oulun vastaanottokeskuksessa tehdään paljon pienhankintoja, joiden osalta hankintavaltuuksia on hajautettu useammalle taholle ja hankintamenettelyt vaihtelevat tekijästä riippuen. Oulun vastaanottokeskukseen tehtiin valtion tilintarkastajien tarkastuskäynti 22. – 23.9.2009, jonka yhtenä osana oli hankintatoimen sisäisen valvonnan järjestäminen. Tarkastuskäynnin yhteydessä selvitettiin hankintatoimen organisointia Oulun vastaanottokeskuksessa sekä tarkastettiin muutamien hankintojen kilpailutusdokumentteja. Tarkastuskäynnin perusteella Oulun vastaanottokeskuksen tulisi kehittää hankintaorganisaatiota ja pyrkiä keskittämään hankintatoimi, koska hankintamenettelyissä vaadittavaa osaamista ei ole riittävästi. (Tilintarkastajan väliraportti Oulun vastaanottokeskuksen tarkastuksesta, 12.10.2009.) Myös valtioneuvoston periaatepäätöksen (4.2.2010, helmikuu 2010, 3) linjausten mukaisesti valtion virastot ja laitokset voivat toimenpiteillään saada pysyviä menosäästöjä toteuttamalla aktiivisesti omaa talouttaan tasapainottavia toimia ja tarkastelemalla kriittisesti muun muassa tarvikkeiden ja palveluiden hankintamääriä ja ottamalla käyttöön uusia toimintatapoja käyttämällä esimerkiksi enemmän valtion yhteisiä palveluja tuottavia yksiköitä.

1.2 Opinnäytetyön sisältö, rajaukset ja tavoite

Opinnäytetyöni keskittyy Oulun vastaanottokeskuksen oman hankintaohjeen tekemiseen. Hankintaohjeen tulee olla helppolukuinen, ymmärrettävä ja sen tulee antaa käytännön ohjeet siitä, miten hankinnat tulee suorittaa. Hankintaohjeessa näkyy myös millainen hankintaorganisaatio virastolla on. Hankintaohjeessa on myös valtion hankintoja koskeva lainsäädännön keskeinen sisältö. Hankintaohje on käytännön opas hankintoja tekeville.

Tutkimusongelmana on se, onko yleensä mahdollista keskittää hankintatoimea toiminnan luonteesta johtuen. Tietoperustan lähteinä olen käyttänyt lainsäädäntöä, lain esitöitä, ohjeita ja määräyksiä, ajankohtaista kirjallisuutta sekä virallisia Internet-sivuja. Tämän työn kannalta keskeisimpiä lähteitä ovat laki julkisista hankinnoista (348/2007), valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006), valtion hankintakäsikirja (VVM, julkaisu 6/2007), valtion hankintastrategia (VVM, julkaisu 35/2009) sekä Sisäasiainhallinnon hankintaohje (SMDno/2010/1979). Tutkimusmenetelmänä käytin teemahaastatteluita, jotka tehtiin viidelle hankintoja tekevälle henkilölle. Teemahaastattelujen aiheet olivat seuraavat; minkälaisia hankintoja yksikössä tehdään, miten ne toteutetaan, onko mahdollista keskittää hankinnat ja tuottaako se hankaluuksia toiminnalle, toiminnan hektisyys ja käytännön arki.

Opinnäytetyössä huomioitiin myös koko henkilökunnalle kesäkuussa 2010 osoitettu kysely hankintojen tekemisestä (liite 1). Alun perin kysely tehtiin syksyllä 2010 mahdollisesti käyttöön otettavan TILHA:n (sähköinen tilaustenhallintajärjestelmä) vuoksi. TILHA ohjaa muun muassa hankintojen tekemistä. Sitä ei kuitenkaan ole otettu käyttöön tämän opinnäytetyön tekemisen aikana. TILHA:n kautta olisi pystynyt tekemään vain noin viisi prosenttia Oulun vastaanottokeskuksen hankinnoista. Kyselyssä kartoitettiin millaisia hankintoja Oulun vastaanottokeskuksessa tehdään, kuka/ketkä tekevät hankintoja sekä milloin hankintoja tehdään.

Opinnäytetyö on rajattu koskemaan Oulun vastaanottokeskusta ja lähinnä pienhankintoja. Oulun vastaanottokeskuksella on myös toistaiseksi voimassa oleva yksikkö Pudasjärvellä. Matkustaminen kuuluu myös nykyään osana valtion hankintastrategiaan, mutta se rajataan pois tässä opinnäytetyössä. Matkustamiselle tehdään oma ohje, koska matkustaminen on laaja kokonaisuus.

Oulun vastaanottokeskus kuuluu organisaationa valtionhallintoon ja sisäasiainministeriön hallinnonalaan, joten se noudattaa valtionhallinnon ohjeita ja määräyksiä hankinnoissaan. Valtion hankintastrategian (VVM 35/2009, 13) mukaan valtion virastot ja laitokset vastaavat hankintayksiköinä hankintatoimensa kehittamisestä sekä omista hankinnoistaan. Yksittäisiä hankintoja koskevat

hankintapäätökset tehdään hankintayksiköissä näiden käytössä olevien määrärahojen puitteissa valtion talousarvioista annetun asetuksen 22a § (447/2006) ja viraston tai laitoksen työjärjestyksessä määriteltujen hyväksymisvaltuutuksien edellyttämiä menettelyjä noudattaen. Valtioneuvosto on antanut asetuksen valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006), jossa luetellaan yhteishankittavat tuotteet ja palvelut. Valtion yhteishankintayksikkö on Hansel Oy, joka on valtion omistuksessa ja valtionvarainministeriö vastaa omistajaohjauksesta (Laki Hansel Oy nimisestä osakeyhtiöstä 1096/2008).

Johdannossa kuvataan työn taustoja sekä opinnäytetyön sisältöä, rajoituksia ja tavoitetta. Toisessa luvussa kerrotaan Oulun vastaanottokeskuksesta ja sen toiminnasta. Kolmannessa luvussa käsitellään yleisesti julkista hankintatoimea, hankinnan käsitettä ja hankintayksikköä. Neljännessä luvussa kerrotaan valtion hankintatoimesta, valtion hankintastrategiasta, hankintojen ohjauksesta sekä valtion yhteisistä palveluntuottajista ja valtion yhteishankintayksiköstä. Viidennessä luvussa kuvataan pienten hankintojen tarjousprosessi. Kuudennessa luvussa keskitytään Oulun vastaanottokeskuksen hankintatoimeen, hankintasopimuksiin ja pienten hankintoihin. Seitsemännessä luvussa kerrotaan teemahaastatteluista ja niiden tuloksista. Kahdeksannessa luvussa on johtopäätökset ja hankintaohjeen laatiminen.

2 OULUN VASTAANOTTOKESKUS

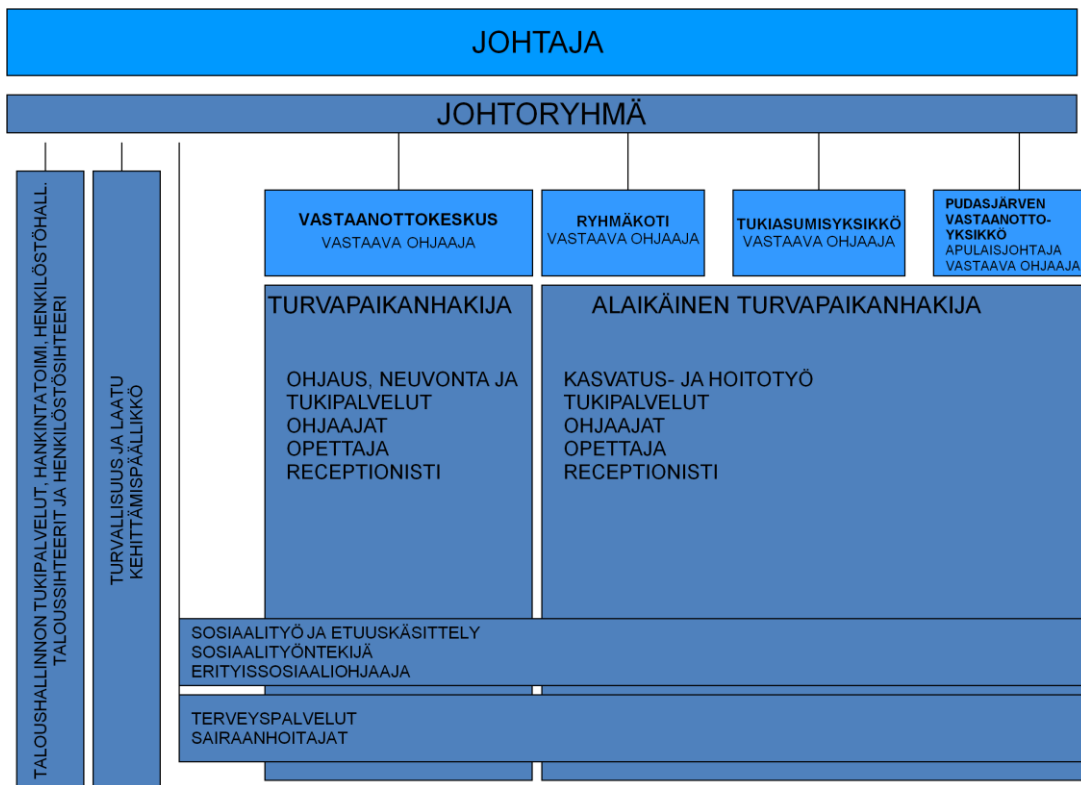
Oulun vastaanottokeskus on sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluva itsenäinen virasto, jonka toimintaa on ohjannut 1.1.2010 alkaen Maahanmuuttovirasto. Oulun vastaanottokeskus on toiminut vuodesta 1991 lähtien ja se on olemassaolonsa aikana kuulunut sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä työvoimaministeriön (nykyinen työ- ja elinkeinoministeriö) hallinnonalaan.

Oulun vastaanottokeskuksen *tehtävänä* on turvapaikanhakijoiden vastaanotto- ja majoittaminen. Sen *tavoitteena* on järjestää turvapaikanhakijoille ja muille vastaanottokeskukseen sijoitetuille erityisryhmilleen kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaiset laadukkaat peruspalvelut ja tarvittavat erityispalvelut taloudellisesti ja tehokkaasti. Sen toimintaa ohjaavat *yhteiset arvot* ovat ihmisarvon kunnioittaminen, oikeudenmukaisuus, puolueettomuus sekä turvallisuus. Sen toimintaa ohjaavat *toiminnalliset arvot* ovat joustavuus, luotettavuus, taloudellisuus sekä ammatillisuus. Oulun vastaanottokeskuksen *strategiset päämäärät* ovat toimivat asiakasprosessit ja toimintatavat, muutosmyönteinen, osaava ja hyvinvoiva työyhteisö, toimivat ja tulokselliset johtamisprosessit sekä toimiva ja tavoitteellinen verkostoyhteistyö. (Oulun vastaanottokeskuksen tuloskortisto 2009, hakupäivä 27.7.2010.)

2.1 Organisaatio

Oulun vastaanottokeskuksessa toimii Oulussa neljä yksikköä, jotka ovat vastaanottoyksikkö, ryhmäkoti, tukiasumisyksikkö sekä ihmiskaupanuhriyksikkö. Pudasjärvellä toimii toistaiseksi voimassa oleva vastaanottoyksikkö. Vastaanottoyksiköissä asiakkaina ovat aikuiset sekä perheelliset turvapaikanhakijat ja muissa yksiköissä asiakkaat muodostuvat alaikäisistä turvapaikanhakijoista. Oulun vastaanottokeskuksessa työskentelee tällä hetkellä 65 työntekijää, joista 11 on Pudasjärven yksikössä. Oulun vastaanottokeskuksen toimintaa johtaa vastaanottokeskuksen johtaja ja apulaisjohtaja sekä johtoryhmä. Johtoryhmä muodostuu johtajasta, apulaisjohtajasta, vastaavista ohjaajista, sairaanhoitajasta, kehittämisspäälliköstä, sosiaalityöntekijästä, talous- ja henkilöstösihteeristä sekä vastaanottoyksikön ohjaajien edustajasta (Oulun vastaanottokeskuksen työjärjestys, antopäivä 20.12.2010). Työjärjestyksen 7 §:n pykälän mukaan johtaja päättää hankinnoista apulaisjohtajan tai taloussihteerin esittelystä.

Seuraavassa kuviossa on esitetty Oulun vastaanottokeskuksen organisaatio.



KUVIO 1. Oulun vastaanottokeskuksen organisaatiomalli (Oulun vastaanottokeskus, hakupäivä 21.12.2010).

Oulun vastaanottokeskuksessa on 260 asiakaspaikkaa vastaanottoyksikön puolella, 14 asiakaspaikkaa ryhmäkodissa (alaikäiset 15 - 17 vuotiaat), 26 asiakaspaikkaa tukiasumisyksikössä (16-17 vuotiaat) sekä varaus kuuteen asiakaspaikkaan ihmiskaupanuhrien yksikössä. Pudasjärven yksikössä on 130 asiakaspaikkaa vastaanottoyksikössä. Tällä hetkellä asiakkaita on yhteensä noin 350. Yksityismajoituksessa (eivät asu vastaanottoyksikön tiloissa) asuu noin 55 asiakasta.

2.2 Toiminta

Oulun vastaanottokeskus tarjoaa turvapaikanhakijoille toimeentulolakiin perustuvan toimeentulotuen, asiakaspaikan vastaanottokeskuksessa, terveydenhuollon, lakimiespalvelut, tulkkaukspalvelut, suomen kielen opetusta sekä harrastustoimintaa alaikäisille turvapaikan hakijoille. Alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on oma edustaja, sillä he kuuluvat lastensuojelulain piiriin.

Uuden turvapaikanhakijan saapuessa Oulun vastaanottokeskukseen, hänelle annetaan toimeentulotukeen perustuva niin sanottu peruspaketti, joka sisältää liinavaatteet ja astiat. Tämän lisäksi hän saa käyttöönsä sängyn, patjan, peiton sekä tyynyn. Hänelle tarjotaan myös siivoustarvikkeet osana toimeentulotukea.

Oulun vastaanottokeskus on ollut 1.8.2009 alkaen niin sanottu transit-yksikkö, mikä tarkoittaa sitä, että kun turvapaikanhakijat on puhuteltu, he siirtyvät muihin odotusajan vastaanottokeskuksiin. Oulun vastaanottokeskuksen transit-toiminnasta johtuen vastaanottoyksikön puolella on suuri asiakkaiden vaihtuvuus ja kiertonopeus. Tämä tarkoittaa myös sitä, että Oulun vastaanottokeskuksessa joudutaan tekemään paljon pienhankintoja, sillä toimeentulotuen peruspaketin tarvikkeet jäävät turvapaikanhakijalle itselleen hänen siirtyessään toiseen vastaanottokeskukseen. Asiakkaiden tulomäärää on vaikeaa ennakoida etukäteen, joten pienhankintoja tehdään hyvinkin lyhyellä varoitusaajalla, myös viikonloppuisin.

Vuoden 2008 loppupuolella turvapaikanhakijoiden määrä kääntyi voimakkaaseen kasvuun Suomessa, ja se näkyi myös Oulun vastaanottokeskuksen toiminnassa. Vuoden 2008 lopulla perustettiin Pudasjärven yksikkö ja henkilökunnan määrä kaksinkertaistui vuoden 2009 aikana. Turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi alkuvuodesta 2008 kolminkertaiseksi vuoden 2009 aikana. Käytettävissä oleva arviomääräraha kolminkertaistui ja vuonna 2009 hankintojen määrä kasvoi moninkertaiseksi.

Oulun vastaanottokeskukseen perustettiin vuoden 2010 alusta taloussihteerin ja apulaisjohtajan virat. Taloussihteerin tehtäväkuvaan sisältyy hankintatoimi ja hän on viraston hankintayhdyshenkilö. Apulaisjohtajan tehtäväkuvaan kuuluu hankintatoimen kilpailutukset ja sopimukset.

Vuoden 2009 menoista (käytetty määräraha 8,8 milj. euroa) palveluiden hankkiminen muodostivat 31 % (2,7 milj.euroa) käytetystä määrärahasta. Ainoastaan henkilöstömenot olivat suuremmat (35 %). Ostetuista palveluista vastaanottotoiminnan osalta suurimman osuuden veivät terveydenhuoltopalvelut (42 %), tulkkauspalvelut (19 %) sekä oikeusapupalvelut (10 %). Ostetuiden palveluiden määrää on vaikeaa ennakoida etukäteen, sillä ne ovat riippuvaisia turvapaikanhakijoiden määrästä. Aineita ja tarvikkeita ostettiin 180.276 eurolla, joka oli 2 % käytetystä määrärahasta. Luvut on saatu Merritt - kirjanpitoraportista 31.12.2009.

Oulun vastaanottokeskuksessa tehdään hankintoja valtion yhteisen hankintayksikön (Hansel Oy) kilpailuttamien toimittajien kanssa, valtion yhteisten palveluntuottajien (palvelukeskukset, valtiokonttori) kautta, omia suorahankintoja pienhankintojen osalta sekä itse kilpailutettujen toimittajien kautta. Hankinnoista ja hankintasopimuksista kerrotaan tarkemmin luvussa 6.

3 JULKISET HANKINNAT

Oulun vastaanottokeskus on julkinen laitos, joten se noudattaa hankinnoissaan julkisista hankinnoista säädettyjä lakeja ja asetuksia. Seuraavassa kerrotaan julkisista hankinnoista yleensä sekä hankintalaista, julkisen hankinnan määritelmästä, hankintayksiköistä sekä hankintojen kynnsarvoista.

3.1 Yleistä

Julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan Euroopan unionin sisämarkkinoista. Niiden osuus on EU-maiden bruttokansantuotteesta noin 11 – 20 prosenttia. Suomessa julkisten hankintojen kokonaisarvo on ollut vuonna 2008 yli 31 miljardia euroa eli noin 17 % bruttokansantuotteesta (Suomen Kuntaliitto, hakupäivä 20.10.2010). Julkisten hankintojen lainsäädännön tavoitteena onkin avata julkisten hankintojen sisämarkkinat kaikille eurooppalaisille yrityksille sekä julkisten varojen käytön tehostaminen lisäämällä kilpailua (Eskola & Ruohoniemi 2007, 17). Suomen julkisen sektorin hankintojen arvo on kasvanut vuosittain tavara- ja palveluhankintojen sekä rakennusurakoiden osalta. Suurinta kasvu on ollut palveluhankintojen osalta (Kuusniemi - Laine & Takala 2008, 2).

Julkisten hankintojen sääntely liittyy EU:n sisämarkkinapolitiikkaan ja se on yksi Lissabonin strategian (Kilpailukykyisempi Eurooppa sekä useampia ja parempia työpaikkoja, hakupäivä 22.10.2010) mukaisista aloista, joilla pyritään tehostamaan sisämarkkinoiden toimivuutta. Sillä tavoitellaan palvelujen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden periaatteen toteutumista. Kilpailuttamisvelvoitteella pyritään parantamaan eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä, jotta ne voisivat tarjota tuotteitaan ja palvelujaan julkiselle sektorille avoimen ja tasapuolisen kilpailuttamisen kautta. Julkisia hankintoja säännellään myös Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen kansainvälisessä sopimuksessa (Government Procurement Agreement, GPA-sopimus). Suomi on liittynyt sopimukseen vuonna 1994 ETA-jäsenyyden myötä. Sopimuksen osapuolia ovat Euroopan Unioni, Yhdysvallat, Kanada, Hong Kong, Kiina, Norja, Islanti, Israel, Japani, Sveitsi, Korea, Lichtenstein, Aruba ja Singapore. GPA-sopimuksen tavoitteena on maailmankaupan vapauttamisen edistäminen julkisissa hankinnoissa ja se, että sopijamaat avaavat tietyt kynnsarvon ylittävät julkiset hankinnat toisista sopijamaista tuleville tarjoajille ja takaavat samanlaisen kohtelun (Vihreä kirja, hakupäivä 22.11.2010).

Lakia julkisista hankinnoista (348/2007) muutettiin 1.6.2010 (321/2010) ja uudistuksen tarkoituksena on muun muassa tehostaa julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmää, lisätä avoimuutta ja ehkäistä laittomia suorahankintoja.

3.2 Hankintalaki

Suomen hankintalainsäädäntö perustuu EU-direktiiveihin 2004/18/EY ja 665/1989/ETY, 1. Näiden direktiivien perusteella on säädetty kansallinen laki. Laissa julkisista hankinnoista, myöhemmin hankintalaki (2007/348), veloitetaan julkiset viranomaiset ja muut hankintayksiköt kilpailuttamaan hankintansa, takaamaan avoimuuden ja syrjimättömyyden noudattaminen julkisissa hankinnoissa, sekä lisäämään kilpailua ja parantamaan yritysten kilpailukykyä markkinoilla. Sillä myös säädetään hankintojen kilpailuttamisessa noudatettavista periaatteista. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 21.)

Hankintalainsäädännön kansallisessa valmistelussa painotetaan hankintatoimen järjestämistä tarkoituksenmukaiseksi ja suunnitelmalliseksi. Hankintatoimen suunnitelmallisuus parantaa tehokkuutta, luo säästöjä sekä tuottaa kokonaistaloudellisesti edullisia ratkaisuja. Hankintalainsäädännöllä lisätään myös hankintoihin liittyvää avoimuutta. (Kuusniemi - Laine & Takala 2008, 2.)

Julkisen sektorin yksiköt veloitetaan käyttämään hankinnoissaan hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet ja hyödyntämään markkinoilla jo olevaa kilpailua sekä pyrkimään kilpailun kautta löytämään hankintatarpeisiinsa hinta-laatu-suhteeltaan parhaiten soveltuva ratkaisu. Tarjouskilpailun järjestämisellä varmistetaan kilpailun syntyminen hankintoja tehtäessä. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 22.)

Julkisia hankintoja koskevassa kansallisessa oikeuskäytännössä on tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteella keskeinen asema. Se johtuu osittain siitä, että aikaisempi hankintalaki (1505/1992) oli luonteeltaan hyvin yleisluontoinen, eikä se sisältänyt yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä. Oikeuskäytännössä jouduttiin menettelysäännöksiä johtamaan tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteesta. Tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteella on todennäköisesti edelleen keskeinen asema ratkaistaessa yksittäistapauksissa ilmeneviä ongelmia. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 22 – 23.) Hankintalain uudistus (321/2010) sisältää yksityiskohtaisempia menettelysäännöksiä ja se on lisännyt oikeussuojaa (HE 190/2009 vp, 5). Uusi hankintalaki mahdollistaa myös sähköisten menettelytapojen joustavan käyttämisen hankintamenettelyssä.

Hankintalainsäädännön soveltamisala sääntelee kilpailuttamisvaihetta ja oikeussuojakeinoja, mutta se ei säätele hankintayksiköiden vastuulla olevien toimintojen ulkoistamista. Hankintayksiköt päättävät itse omista tarpeistaan ja siitä, tuottavatko palvelut itse, yhteistyössä muiden hankintayksiköiden kanssa, käyttävätkö yhteishankintayksiköiden palveluja vai ostavatko palvelut oman organisaationsa ulkopuolisilta toimijoilta. Hankintalainsäädännössä säännellään kilpailuttamismenettelyistä, joita hankintayksiköt ovat velvollisia noudattamaan hankintoja tehdessään. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 27.) Valtioneuvosto on antanut asetuksen valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006), jossa luetellaan yhteishankittavat tuotteet ja palvelut.

Yllä mainitun lain soveltamisalaan kuuluvat tavarahankinnat, rakennusurakat sekä eräät palveluhankinnat. Sopimuksen kynnyksarvot vastaavat EU-kynnyksarvoja, joista kerrotaan myöhemmin tässä luvussa. GPA-sopimus tarkoittaa suomalaisten hankintojen osalta sitä, että sopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa sovelletaan muista sopimusvaltioista tuleviin tarjoajiin ja tarjouksiin samoja ehtoja kuin EU:n jäsenvaltioihin. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 25 – 26.)

3.3 Julkisen hankinnan määritelmä

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan. Omalta organisaatiolta tehtävät hankinnat ovat myös julkisia hankintoja, mikäli ne tehdään kilpailutuksen seurauksena. Julkiset hankinnat tuleekin siis tehdä hankintalainsäädännössä säädettyjä menettelytapoja noudattaen. (Kuusniemi – Laine & Takala 2008, 1.) Hankintalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin ykköskohdassa on määritelty hankintasopimuksen käsite, jossa hankintasopimuksella tarkoitetaan:

kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäntä tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Tavarankäntä sisältää tuotteiden ostamisen, leasingin, vuokrauksen tai osamaksulla ostamisen. Se voi pitää sisällään osto-optioita ja tavaroiden lisäksi kokoamis- tai asennustöitä. Palveluhankinnan kohteena on palvelujen suorittaminen. Palveluhankintaan voi sisältyä myös tavarahankintoja tai rakennustöitä. Palveluhankintoja ovat lain liitteessä A luetellut ensisijaiset palvelut sekä liitteessä B luetellut toissijaiset palvelut. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 44.)

3.4 Hankintayksikkö

Hankintayksikkö määritellään hankintalain 2 luku 6 §:ssä. Sen mukaan hankintayksiköitä ovat

- 1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;
- 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
- 3) valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaiset liikelaitokset;
- 4) julkisoikeudelliset laitokset; julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:
 - a) jota rahoittaa pääasiallisesti 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;
 - b) jonka johto on 1–4 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka
 - c) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet; sekä
- 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitetulta hankintayksiköltä.

On kuitenkin eri asia, kuka toimii hankintayksikön nimissä, jolloin toimivaltakysymys kuuluu hankintayksikön sisäiseen toimivallanjakoon. Hankintalainsäädäntö ei ratkaise toimivaltakysymyksiä eikä markkinaoikeus muutoksenhakuinstanssina ota kantaa hankintayksikön toimivaltakysymyksiin. (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 38.)

Hankintayksikkö voi olla organisaatiomuodoltaan päällikköviranomainen tai kollegiaalinen viranomainen. Myös yksi viranhaltija voi toimia hankintayksikkönä, kuten esimerkiksi eduskunnan puhemies tai valtioneuvoston oikeuskansleri. (Kalima, Häll & Oksanen 2007, 42.)

Hankintayksikön asema voi olla yllätys joillekin yksityis- ja oikeushenkilöille, joille ei tule mieleenkään kilpailuttamisvelvollisuus. Erityisesti tulee varoa ajatusta siitä, että järjestelyillä voisi kiertää hankintalainsäädännön mukaista kilpailutusvelvollisuutta. (Hyvönen ym. 2007, 47.)

3.5 Julkisen hankinnan kynnysarvot

Hankintalaki koskee hankintoja, joiden arvot ylittävät kansalliset kynnysarvot. Hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa alittaa kansallisen kynnysarvon. Ennakoidun arvon laskemisessa olisi käytettävä pääsääntöisesti suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa ja erillisinä osina toteutetussa hankinnassa tulisi huomioida ennakoitu yhteisarvo (HE 50/2006 vp, 137 - 138).

Hankintalain 3 luvun 16 §:n mukaan EU-hankinnoille ja kansallisille hankinnoille on säädetty omat kynnysarvot ja ne perustuvat Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen. Hankinnat voidaan jaotella seuraavasti:

EU-kynnysarvot 1.1.2010 alkaen:

Muut hankintaviranomaiset

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	193 000
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	4 845 000

Valtion keskushallintoviranomainen

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	125 000
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	4 845 000

Kansallisista kynnysarvoista säädetään Hankintalain 3 luvun 15 §:ssä.

Kansalliset kynnysarvot 1.6.2010 alkaen:

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat Käyttöoikeussopimukset Suunnittelukilpailut	30 000
Liitteen B terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut (ryhmä 25) ja eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	150 000

"Hankintalakia sovelletaan EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Kynnysarvojen alle jääviin niin sanottuihin pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Lainsäädännöllisesti EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot eroavat siten, että kansalliset kynnysarvot pe-

rustuvat kansalliseen lainsäädäntöön kun taas EU-kynnysarvot perustuvat GPA-sopimukseen sekä komission antamaan asetukseen. EU-kynnysarvoja tarkistetaan kahden vuoden välein, kun taas kansallisia kynnysarvoja voidaan muuttaa ainoastaan kansallisen lainsäädännön muutoksin.” (Kuntaliiton ja TEMin Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, hakupäivä 30.7.2010)

Kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat eivät siis kuulu hankintalain piiriin, mutta siitä huolimatta ne eivät jää sääntelyn ulkopuolelle. Niitä on ohjeistettu valtion hankintakäsikirjassa (Valtion hankintakäsikirja 6/2007). Hankintaohjeen mukaan pienhankintojen tarjouskilpailut voidaan toteuttaa hyvin kevyesti ja niissä tulee noudattaa yleisiä periaatteita.

4 VALTION HANKINTATOIMI

Valtion hankintatoimea ohjaa laki julkisista hankinnoista, valtion hankintastrategia sekä asetukset ja ohjeet. Valtion hankintastrategian tavoitteena on valtion hankintatoimen positiivinen kehitys sekä lisätä yhteishankintojen käyttöä. Valtiolla on oma hankintayksikkö (Hansel Oy), jonka kautta hankintayksiköt voivat tehdä valmiiksi kilpailutettuja hankintoja. Seuraavassa kerrotaan tarkemmin valtion hankintastrategiasta, hankintojen ohjauksesta ja suunnittelusta, pienhankintojen periaatteista sekä yhteisistä palvelutuottajista.

4.1 Yleistä

Valtion viranomaisia ovat valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset. Lain soveltamisalaan kuuluvat ministeriöt, niiden alaiset virastot ja laitokset, eduskunta sekä tuomioistuineläitos. Valtion keskushallintoviranomaisia ovat valtioneuvosto, ministeriöt ja niiden alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvat virastot, laitokset ja muut toimielimet sekä eduskunnan alaisuuteen kuuluvat virastot ja laitokset sekä tuomioistuimet. Määritelmä on merkityksellinen, sillä näitä hankintayksiköitä koskevat alemmat EU-kynnysarvot kuin muita hankintayksiköitä (Kuusniemi – Laine & Takala 2008, 16). Oulun vastaanottokeskukseen sovelletaan alempia EU-kynnysarvoja, sillä se kuuluu keskushallinnon yksikkönä sisäasiainministeriöön.

Valtion hankinnat ovat yhteensä 4,5 miljardia euroa vuodessa. Hansel Oy toteuttaa systemaattista kehitystoimea valtion yhteishankinnoissa ja valtion hankinnoista noin 1 miljardia euroa on arvioitu olevan sellaisia, jotka voidaan toteuttaa yhteishankintana. Vuonna 2009 Hanselin sopimuksilla tehtiin hankintoja 530 miljoonalla eurolla, joten valtion yhteishankintojen käyttöaste on noin 53 %. Tämä tarkoittaa, että vain puolet ostovolymista, joka voisi mennä Hanselin sopimusten kautta, ostetaan niiden puitteissa ja kokonaisuudessaan Hanselin ostot kattavat vain 10 % valtion hankinnoista (Talouskasvun edellytysten vahvistamista koskeva hanke. Muistio 17.2.2010, hakupäivä 23.10.2010).

4.2 Valtion hankintastrategia ja hankintojen suunnitteluprosessi

2000-luvulla valtion hankintatointa on kehitetty aktiivisesti ja 2007 voimaan tulleen lain myötä kiinnostus hankintoja kohtaan lisääntyi. Toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, joten kehittäminen ja päivittäminen ovat välttämätöntä. Valtiovarainministeriön vastuulla on hankintojen strateginen

ohjaus ja kehittäminen sekä päätöksenteko kilpailutuksen keskittämisestä. (Valtion hankintastrategia 2009, 13.)

Ministeriöillä on vastuu oman hallinnonalansa strategisesta ohjauksesta ja valtion hankintastrategia ohjaa ministeriöiden strategioiden laadintaa. Ministeriön tulee laatia oma strategiansa omalle hallinnonalalle ja antaa ohjeita virastoille ja laitoksille hankintasuunnitelmien tekemiseen osana talous- ja toimintasuunnitelmaa. (Valtion hankintastrategia 2009, 15 – 16.)

Hankintayksikön omassa hankintatoimessa hankintojen tulee vastata hankintatarpeita, toimintaa tulee ohjata ja henkilöstön tulee olla riittävästi koulutettu (Valtion hankintastrategia 2009, 18). Hankintastrategian merkitys korostuu erityisesti silloin, kun hankitaan tuotteita joiden arvo alittaa kansallisen kynnyksarvon (Pekkala & Pohjonen 2010, 45).

Lainsäädännön ja toimintaympäristön muutoksesta johtuen sisäasiainministeriö joutui päivittämään hankintaohjetta ja uusi ohje (SMDno/2010/1979) tuli voimaan 2.11.2010. Sisäasiainministeriön ohjetta noudatetaan hankinnoissa ja pienhankinnoissa sekä niihin liittyvissä sopimuksissa. Hankintatoimi on katsottu niin tärkeäksi osa-alueeksi, että se on ydintoiminnon välttämätön tukitoiminta.

Hankinnan peruslähtökohtana on, että hankinnan tarve on välttämätön ja sitä varten on tarpeelliset varat sekä talousarviossa myönnetty tilausvaltuus. Tarjouksen tekijöitä on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi, ja lopputuloksen tulee olla kokonaistaloudellisesti edullisin. Hankintayksikön tulee pyrkiä siihen, että hankintatoimet voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, suunnitelmallisesti sekä tarkoituksenmukaisesti. (Sisäasiainhallinnon hankintaohje 2010, 6 – 7.) Valtion talouden hankintojen suunnittelu on osa toiminnan ja talouden suunnittelua. Sen yhteydessä on riittävän aikaisessa vaiheessa ennakoitava millaisia hankintoja suunniteltu toiminta edellyttää. Hankintojen suunnittelujärjestelmään kuuluvat hankintasuunnittelu ja yksittäisen tuotteen ostotoiminnan valmistelu. (Sisäasiainhallinnon hankintaohje 2010, 11.)

Ministeriö antaa vuosittain hallinnonalalle ohjeet toiminnan ja talouden suunnittelusta sekä tulossuunnittelusta. Ministeriön hankintatiimi antaa yleiset hankintasuunnitteluohjeet ja osastot antavat tarvittaessa tarkemmat toimialansa hankintasuunnitteluohjeet vahvistettujen määrärahakehysten puitteissa. Virastot ja laitokset lähettävät hankintasuunnitelmansa asianomaisen ministeriön ohjaavalle osastolle, joka kokoaa toimialansa hankintasuunnitelmat ja toimittavat ne ministeriön hankintatiimille, joka valmistelee ehdotuksen A-hankintojen ja erityisiä toimenpiteitä edellyttävien hankintojen toteuttamismenettelyiksi. Hankintatiimin ehdotus hankintojen toteuttamisesta käsitel-

lään ministeriössä tuloskeskusteluissa ja vahvistetaan osana hallinnonalan tulossuunnitelmaa. Hankintasuunnitelma on sopeutettava suunnitteluvuoden menokehyykseen ja talousarvioon. (Sisäasiainhallinnon hankintaohje 2010, 11 – 12.)

Organisaation hankintatoiminnan tulee pohjautua huolelliseen suunnitteluun. Se on osa tulosityksikön toiminnan ja talouden suunnittelua. Hankintojen suunnittelun laajuus ja yksityiskohtaisuus suhteutetaan ottaen huomioon hankintojen merkittävyys ydintoiminnolle ja hankintabudjetin osuus toiminnan menoihin. Hankintojen suunnittelulla pyritään ennakoimaan millaisia hankintoja tulosityksikön suunniteltu toiminta edellyttää; priorisoidaan esitetyt hankintatarpeet siten, että ne tukevat tulosityksikölle annettujen tehtävien ja tulostavoitteiden toteutumista; määritellään vuosi- ja puitesopimusten piiriin otettavat tuoteryhmät ja annetaan muut tarvittavat hankintojen toteutusta koskevat toimintaohjeet sekä tuetaan budjetointia eli jaetaan hankinnoista vastaaville tahoille hankintavarat sovittuihin käyttökohteisiin vuositasona. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 27.)

4.3 Pienhankinnat

Hankintalakia ei noudateta kynnysrajojen alittavissa hankinnoissa, mutta hankintaohjeessa ohjeistetaan kynnysrajojen alittavat hankinnat eli pienhankinnat, jotka voidaan tehdä yksinkertaisella menettelyllä (Valtion hankintakäsikirja 2007, 114). Pienhankinnoissa on noudatettava myös tasapuolisuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden sekä avoimuuden periaatetta.

Pienhankinnat tulisi myös kilpailuttaa. Vuoden 2010 lakiuudistuksen jälkeen se on tärkeää, koska kynnysarvojen kaksinkertaistumisen vuoksi merkittävä määrä hankintoja jää hankintalain soveltamisen ulkopuolelle (Pekkala & Pohjonen 2010, 511).

Pienhankintojen on perustuttava myös hankintasuunnitelmiin. Niiden ei tarvitse olla kuitenkaan niin suunnitelmallisia kuin kynnysarvon ylittävät hankinnat. Ehdoton kielto koskee hankintojen pilkkomista, jotta kynnysarvot eivät ylittyisi. Talousarviolain 22 a §:n mukaiset tuotteet voivat olla pienhankintoja, mutta jos ne kuuluvat valtionhallinnon yhteishankintojen piiriin kuten esimerkiksi tietotekniikka, niiden hankinnassa on noudatettava yhteishankintamenettelyä.

Pienhankinnat voidaan tehdä suorahankintana tai tarjouskilpailuna. Tarjouskilpailu kannattaakin järjestää aina kun vallitsevasta hintatasosta ei ole varmuutta lähiaikana tehdyn tarjouskilpailun perusteella ja näin varmistetaan mahdollisimman edulliset hankintaehdot. Jos pienhankinnasta on tehty tarjouskilpailu, niin siitä tulee tehdä perusteltu hankintapäätös. Päätökseen liitetään oikaisuohje. Lisäksi perusteltu hankintapäätös ja oikaisuohje on lähetettävä kaikille kilpailuun osallistuneille. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 114.)

Markkinanäkökulman kannalta tulee ottaa huomioon myös prosessikustannukset. Tällöin esimerkiksi hankintaprosessin kustannukset saattavat nousta kohtuuttoman suureksi tai tarjouksen tekemisestä aiheutuvat kulut ovat kohtuuttoman suuret suhteessa hankinnan arvoon. Samoin hankintojen lukumäärä voi olla suuri. Osittain näistä syistä pienhankintojen raja on nostettu 15.000 eurosta 30.000 euroon (Lahtinen 19.1.2011, koulutustilaisuus).

Hankintayksikön on omassa hankintaohjeessaan määriteltävä suoramankinnan tai suullisen tarjouspyyntöön oikeuttavan vähäisen hankinnan arvo. Arvon määrittelyssä otetaan huomioon hankintayksikön ja sen eri yksiköiden käytettävissä olevat varat, hankintojen luonne ja muut seikat. Arvo voi määräytyä myös hankintalajista. Tehtäessä pienhankintoja suoramankintana, on sitä varten oltava perusteet ja hankintaohje määrittää perusteeksi seuraavat seikat:

- hankinnan tulee olla arvoltaan vähäinen ja vähäisenä arvona pidetään esim. 5.000 euroa ilman arvonlisäveroa (hankintayksikkö päättää)
- hankinnalla on hankintayksiköstä riippumaton kiire ja edellytyksenä on, että kiire ei johdu hankintayksiköstä ja siihen on ennalta arvaamattomat syyt
- hankintayksikkö tuntee hyvin alan tuotteet ja tarjonnan
- vastaavaa tuotetta on hankittu lähiaikoina ja hintataso on selvillä
- tarjouskilpailun kustannukset ylittävät kilpailuttamisesta saatavan hyödyn
- muita toimittajia ei ole tiedossa (mutta sitä ei ole täsmennetty kuinka laajasti asia pitää selvittää)
- arvoltaan vähäisissä hankinnoissa voidaan hinta- ja saatavuustietoja selvittää suullisestikin. (Pekkala & Pohjonen 2010, 512.)

Suoramankinnan käyttämisen perusteet on oltava tilauskappaleessa tai tietojärjestelmässä. Mikäli erillistä hankintapäätöstä ei tehdä, tulee ratkaisuoikeuden haltijan hyväksyntä merkitä hankintamuistioon tai vastaavaan tai allekirjoittamalla tilaus. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 114 – 115.)

Pienhankintojen tilaus on laadittava kirjallisesti ja riittävää on, että tilauksesta jää tietojärjestelmään merkintä, joka on tulostettavissa. Arvoltaan vähäisissä tilauksissa tai kiireellisissä tilauksissa tilaus voidaan tehdä suullisesti, mutta se on myös laadittava kirjallisesti, koska kirjanpitosäännöksen mukaan tilaukset on dokumentoiva. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 115.)

Valtionhallinnolla on käytössään myös valtion maksuaikakortti, joka on tarkoitettu virkamatkustamiseen sekä pientarvike-, polttoaine- ja ajoneuvotarvikehankintoihin. Maksuaikakortti on laajasti hyväksytty ja se soveltuu internetostoihin. Hankinnat maksuaikakortilla tehdään vahvistettujen

käyttöperiaatteiden ja – ohjeiden sekä viraston ohjeiden mukaisesti. Virasto voi ohjeistaa toimintaohjeessaan, minkälaisiin ostoihin maksuaikakorttia voidaan käyttää. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 116.)

4.4 Yhteiset palvelutuottajat sekä yhteishankintayksikkö

Valtioneuvoston 4.2.2010 annetun periaatepäätöksen mukaan valtion tulee tehdä pysyviä toimintamenosäästöjä. Valtio onkin viime vuosina kehittänyt yhteisiä tuki- ja palvelutoimintoja sekä inventoinut niiden kehittämiseksi laajoja tietojärjestelmiä. Kehittämistyö on vielä kesken tai valmisteluvaiheessa.

Valtiolla on useita konsernipalveluja tarjoavia ja kehitettäviä yksiköitä, joiden tehtävänä on aikaan saada tuottavuushyötyjä ja säästöjä valtionhallinnossa sekä kehittää toimialueensa toimintaprosesseja ja palvelutuotantoa yhdessä ministeriöiden, virastojen sekä laitosten kanssa. Valtionhallinnolle konsernipalveluja tuottavia organisaatioita ovat:

- Hansel Oy (yhteishankintayksikkö), jonka palvelurooli hallinnossa on valtion keskitetyt hankinnat ja puitesopimuskilpailutukset, hankintaosaaminen, sopimushallinta ja konsernipalveluorganisaatioiden kanssa tehtävä hankintayhteistyö
- HAUS kehittämiskeskus Oy, joka tuottaa hallinnon koulutuspalveluita ja kehittää hallintoa
- Senaatti Oy, jonka palvelurooli on valtion kiinteistöjen keskitetty omistaminen, toimitilojen tarjoaminen, toimitilapalvelut ja kiinteistöjen omistajatehtävät
- Valtiokonttori, jonka palvelurooli on valtion rahoitushuolto, velanhoito, yhteiset IT-järjestelmät (VIP = Valtion IT-palvelukeskus), sekä valtion talous- ja henkilöstöhallinto
- Palkeet, jonka palveluroolina ovat valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuspalvelut. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2010, 4.)

Konsernipalveluiden käyttöä tulee lisätä koko valtionhallinnossa lisäämällä yhteishankintasopimuksia ja tehostamalla hankintatoimea. Tavara- ja palveluhankinnoissa hankintojen kilpailuttaminen on keskitetty valtion yhteishankintayksikkönä toimivalle Hansel Oy:lle. Yhteishankintojen määrä on viime vuosina kasvanut voimakkaasti, minkä seurauksena on saavutettu merkittäviä säästöjä hankintaprosessin kustannuksissa ja hankintojen hintatasossa. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2010, 5 – 6.)

5 TARJOUSPROSESSI PIENHANKINNOISSA

Pienhankinnoilla tarkoitetaan alle kansallisten kynnysarvojen alle jääviä hankintoja. Kansalliset kynnysarvot muuttuivat 1.6.2010. Tavarain ja tavanomaisten palveluiden kynnysarvo kaksinkertaistui 30.000 euroon. Pienhankinnat kuuluvat siis siltä osin hankintalain ulkopuolelle, mutta alle kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin sovelletaan yleisiä hallinnollisia periaatteita. Julkisuuslaki (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) koskee kaikkia julkisia hankintoja. Pienhankintoja tehtäessä tulee ottaa myös huomioon hankinnan prosessikustannukset, jolloin esimerkiksi hankintaprosessin kustannukset suhteessa hankinnan arvoon voivat olla suuria tai tarjouksen teon kustannukset suhteessa hankinnan arvoon nousevat korkeiksi. Pienhankintojen tekemisen lähtökohtana on hankintasuunnittelu. Pienhankintoja tehtäessä voidaan niihin soveltaa EU:n kansallisen kynnysarvon peruseriaatteita, joita ovat yhdenvertaisuus, avoimuus ja suhteellisuus. (Pekkala & Pohjonen 2010, 478 – 481.) Yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu tarkoittaa sitä, että kaikkia ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla kaikissa tarjousmenettelyn eri vaiheissa. Avoimuuseriaatteella tarkoitetaan sitä, että hankinnoista tiedotetaan ja ilmoitetaan riittävän laajasti.

Kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa voidaan pyytää tarjouksia suoraan valituilta toimittajilta, tai käyttää toimittajarekisteriä, sähköisiä katalogeja ja pienemmissä hankinnoissa voidaan käyttää suullisia tarjouspyyntöjä, jossa valintakriteerinä on hinta. Hankintayksikkö voi määrittellä kansallista kynnysarvoa alemmat rajat ja määrätä rajan, jonka alle jäävissä hankinnoissa tehdään vain hintatiedustelu puhelimitse tai jonka ylittävän rajan pienhankinnoista tulee pyytää vähimmäismäärä kirjallisia tarjouksia. Hankintayksikkö voi myös määrätä rajan, jonka yli menevät hankinnat ilmoitetaan hankintayksikön verkkosivuilla tai paikallisissa lehdissä. Hankintayksikön sisäisiä ohjeita voivat olla myös hankintasäännöt ja – ohjeet, taloussääntö sekä työjärjestykset. (Pekkala & Pohjonen 2010, 481.)

Sisäasiainhallinto on laatinut uuden hankintaohjeen (SMDno/2010/1979), koska lakia julkisista hankinnoista muutettiin kesäkuussa 2010 (321/2010). Hankintaohjeessa on ohjeistettu kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat. Seuraavassa on lueteltu hankintaohjeen liitteen 11 pienhankintoja koskevat menettelyohjeet:

- pienhankinnat voidaan tehdä yksikertaista menettelyä noudattaen, koska ne jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Pienhankintaprosessissa tulee kuitenkin noudattaa

tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuuden ja avoimuuden periaatetta. Pienhankinnat tulee käsitellä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja niiden on perustuttava hankintasuunnitelmiin. Hankintojen jakaminen osiin kansallisen kynnsarvon alittamiseksi on ehdottomasti kielletty. Talousarviolain 22 §:n nojalla määrätyt tuotteet voivat olla hankintayksikön kannalta pienhankintoja, mutta koska ne ovat valtiohallinnon yhteishankintojen piiriin kuuluvia, tulee niiden hankinnassa noudattaa valtion yhteishankintamenettelyjä. Muut pienhankinnat tehdään hankintayksikön valinnan mukaan joko tarjouskilpailuna tai suoramankintana. Pääsääntönä on kuitenkin se, että hankinnat on kilpailutettava. Näissä hankinnoissa ei ole kuitenkaan ilmoitusvelvollisuutta.

- tarjouskilpailu kannattaa järjestää, kun vallitsevasta hintatasosta ei ole varmuutta lähiaikoina toteutetun tarjouskilpailun perusteella ja halutaan varmistaa mahdollisimman edulliset hankintaehdot. Tarjouskilpailun valintaperusteena on pääsääntöisesti halvin hinta. Myös kokonaistaloudellista edullisuutta voidaan käyttää.
- tarjouspyyntö voidaan tehdä ja tarjoukset pyytää sähköpostilla, faksilla tai kirjeellä
- kirjalliset tarjoukset avataan tarjousten jättöajan jälkeen. Avaamisesta laaditaan avauspöytäkirja ja tarjousten hintavertailu tehdään myös siihen. Hankittavan tuotteen käyttötarkoitus merkitään tarjousten avauspöytäkirjaan, jos se ei ilmene suoraan tuotteesta.
- jos pienhankinnasta on järjestetty tarjouskilpailu, tulee hankinta ratkaista hankintapäätöksellä, johon liitetään oikaisuohje (huom. ei valitusoikeutta markkinaoikeuteen)
- pienhankinta voidaan tehdä suoramankintana mm. seuraavin perustein; hankinta on arvoltaan vähäinen, hankinnalla on hankintayksiköstä riippumaton kiire, vastaavaa tuotetta on hankittu lähiaikoina ja hintataso on selvillä, tarjouskilpailun kustannukset ylittävät kilpailuttamisesta saatavan hyödyn tai muita toimittajia ei ole tiedossa.
- hankinnan vähäisenä arvona pidetään enintään 10.000 euroa ilman arvonlisäveroa
- syy suoramankinnan käyttöön perustellaan ostajalle jäävään tilauskappaleeseen tai tietojärjestelmään. Jos erillistä hankintapäätöstä ei tehdä, ratkaisuoikeuden haltija hyväksyy hankinnan merkitsemällä hyväksymisensä hankintamuistioon tai vastaavaan allekirjoitettamalla tilauksen.
- ainoastaan arvoltaan vähäisissä hankinnoissa voidaan hinta- ja saatavuustietoja selvittää suullisestikin. Nämä tiedot on kirjattava ylös.
- pienhankinnastakin on laadittava tilaus kirjallisesti. Tilaus katsotaan kirjalliseksi, jos tietojärjestelmään jää tilauksesta tulostettava versio. Arvoltaan vähäisissä tai kiireellisissä tapauksissa voidaan tilaus tehdä myös suullisesti, jolloin se on kuitenkin välittömästi laadit-

tava kirjallisena tilaavan yksikön omaan seurantaan. Kirjanpitosäännökset edellyttävät, että tilaukset dokumentoidaan.

Hankintayksikön tulee tehdä hankintansa Hansel Oy:n solmimien puitejärjestelyjen mukaisesti niiden tuoteryhmien osalta, jotka on määritetty talousarviolain 22 §:ssä ja valtiovarainministeriön yhteishankintoja koskevassa päätöksessä sekä noudattaa sisäasiainministeriön puitejärjestelyjä ja – sopimuksia. Hankintayksikön tulee valita kuhunkin hankintaan parhaiten soveltuva hankintamenettely ja ottaa huomioon hankinnan arvo ja luonne, mahdollisten tarjoajien lukumäärä, hankinnassa oleva neuvottelutarve sekä muut seikat. (Sisäasiainhallinnon hankintaohje 2010, 5.) Hankintamenettelyjä ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suoramarkkinointi, suunnittelukilpailu, puitejärjestely, dynaaminen hankintajärjestelmä sekä sähköinen huutokauppa. Suoramarkkinointimenettelyä voidaan käyttää niissä tapauksissa, joissa hankintalaissa mainitut suoramarkkinointiperusteet täyttyvät. (Sisäasiainhallinnon hankintaohje 2010, s.15.)

Tarjouspyynnön huolellinen laatiminen on tärkein vaihe hankinnassa. Tarjouspyynnössä hankinnan kohde on yksilöitävä ja hankinnan valinta- ja vertailuperusteet on ilmoitettava riittävän tarkasti. Tarjouspyyntö tulee laatia niin, että saadaan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Vertailuperusteet on ilmoitettava tärkeysjärjestyksessä, ellei painoarvoja ilmoiteta. Kun tarjouksia käsitellään, tarkistetaan ensin tarjoajan soveltuvuus ja tarjouksen tarjouspyynnönmukaisuus. Sen jälkeen kelpoisuusvaatimukset täyttävät tarjoukset vertaillaan. Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailu on perusteltava yksityiskohtaisesti. Jokaisesta hankinnasta tulee tehdä hankintapäätös, joka on annettava tiedoksi kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille. Hankintapäätökseen tulee liittää myös oikaisuohje. Pienhankinnoissa voidaan noudattaa kevennettyjä toimintaohjeita. (Sisäasiainhallinnon hankintaohje 2010, 5.)

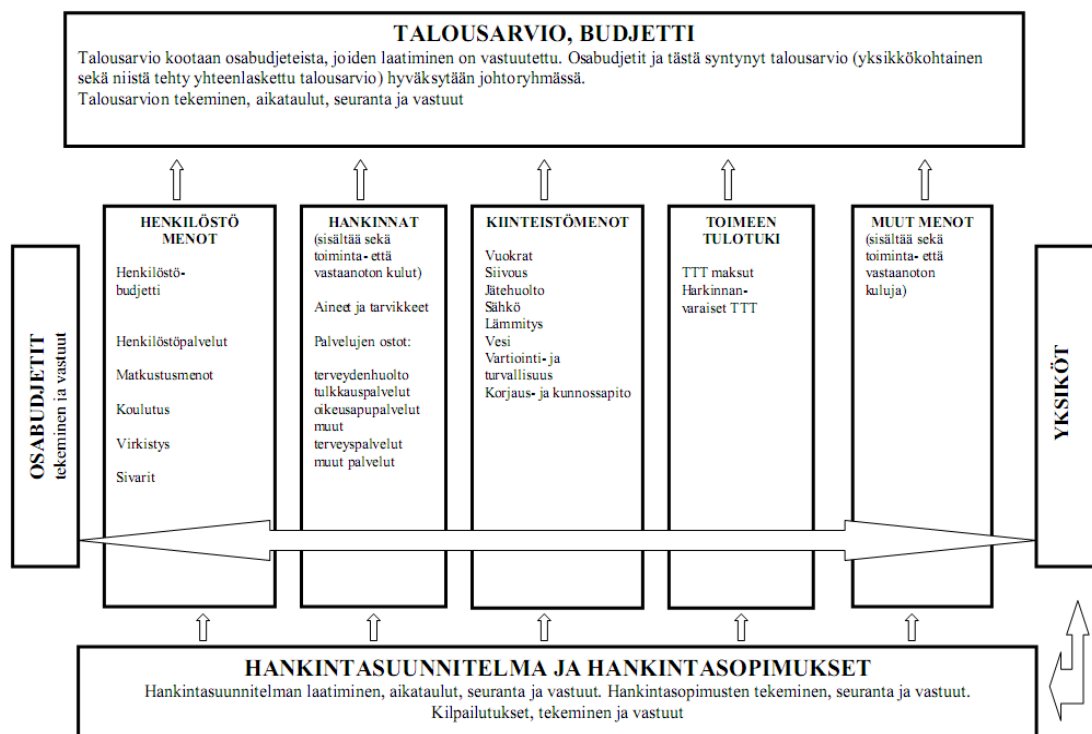
Tarjouspyyntö lähetetään ja tarjoukset pyydetään yleensä sähköpostitse tai kirjeitse, mutta arvotaan vähäisissä hankinnoissa hinta- ja toimitusaikatietoja voidaan selittää suullisestikin. Siinä saadut tiedot on syytä kirjata tai pyytää vahvistamaan ne sähköpostitse. Tarjoukset avataan vasta tarjousten jättöajan jälkeen, ja avaamisesta kannattaa laatia avauspöytäkirja, johon voidaan laatia myös yksinkertaistettu vertailu (useimmiten pelkkä hintavertailu). Henkilö, jolla on hyväksymisoikeus, hyväksyy sen merkitsemällä hyväksymisensä tarjousten avaus- ja vertailupöytäkirjaan. (Pekkala & Pohjonen 2010, 512.)

6 OULUN VASTAANOTTOKESKUKSEN HANKINNAT

Oulun vastaanottokeskukseen on perustettu vuonna 2010 toinen taloussihteerin virka. Toimenkuvaan sisältyy hankintatoimi ja hän on viraston hankintayhdyshenkilö. Toimin Oulun vastaanottokeskuksen taloussihteerinä ja toimenkuvaani kuuluu talouden suunnittelu yhdessä johdon kanssa. Osallistun vuosittain hankintasuunnitelman tekoon, joka on osa seuraavan vuoden talouden- ja toiminnansuunnittelua. Seuraavassa on kuvattu Oulun vastaanottokeskuksen hankintasuunnitteluprosessia ja hankintatoimea.

6.1 Hankintasuunnittelu ja hankintaorganisaatio

Oulun vastaanottokeskus noudattaa hankinnoissaan voimassa olevia lakeja, asetuksia, ohjeita ja määräyksiä. Hankinnat perustuvat hankintasuunnitelmaan, joka tehdään osana toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia. Oulun vastaanottokeskuksesta puuttuu oma pienhankintaohje, joka syntyy tämän opinnäytetyön tuloksena. Hankintasuunnittelu on tärkeä osa tehtäessä seuraavan vuoden talousarvioita. Talousarvion tekeminen on kuvattu seuraavassa kuviossa, jossa näkyy hankintasuunnittelun yhteys talousarvion tekemiseen. Kuvio syntyi tämän työn tekemisen aikana.



KUVIO 2. Hankintasuunnitelman yhteys talousarvion tekemiseen.

Hankintojen tekeminen perustuu siis vahvistettuun hankintasuunnitelmaan. Hankintasuunnitelman teko käynnistyy heinä-elokuun vaihteessa, jolloin yksikköjen esimiehet (vastaavat ohjaajat) tekevät omat hankintasuunnitelmansa varsinkin pienhankintojen osalta. Yksikköjen hankintasuunnitelmat toimitetaan taloustoimistoon taloussihteerille, joka yhdistää hankintasuunnitelmat. Hankintasuunnitelma käsitellään ja hyväksytään johtoryhmässä. Hankintasuunnitelma toimitetaan Maahanmuuttovirastolle, joka toimittaa sen edelleen sisäasiainministeriölle. Ministeriön hankintatiimi käsittelee toimialalta kootut hankintasuunnitelmat ja tekee ehdotuksen hankintojen toteuttamiseksi.

Hankintasuunnitelmaa käytetään pohjana tehtäessä seuraavan vuoden talousarviota. Talousarvio koostuu yksikkökohtaisista osabudjeteista, joissa otetaan huomioon myös tehdyt hankintasuunnitelmat. Hankinnat ja hankintasopimukset vaikuttavat jokaiseen osabudjettiin. Vahvistettu hankintasuunnitelma tulee olemaan osa tulossopimusta. Hankintoja tehtäessä tulee tarkistaa määrärahojen riittävyys taloustoimistosta. Varsinkin vuoden vaihteessa tulee määrärahojen riittävyyttä seurata tarkasti, jotta myönnetty arviomääräraha ei ylitä. Yksiköillä on omat toimintasuunnitelmat asukkaiden seuraavan vuoden toimintaa varten. Niihin liittyy hankintoja, joiden seuraaminen tapahtuu lähinnä yksiköissä, koska kirjanpidosta ei saa niin tarkkaa ja yksikkökohtaista tietoa. Samoin yksiköiden muita pienhankintoja tulisi seurata tarkemmin ja näin ollen seurantaa tulisi kehittää.

Oulun vastaanottokeskuksen hankintatoimea ollaan kehittämässä. Vuonna 2010 perustettuun apulaisjohtajan toimenkuvaan kuuluu kilpailuttaminen ja sopimusten tekeminen. Apulaisjohtaja kuuluu sisäasiainministeriön hankintatoimen asiantuntijaverkostoon. Viraston hankintatoimen tulisi olla johdettu kokonaisuus ja toteutuksen tulisi olla suunniteltua, tehokasta sekä laadukkaaseen toimintaan tähtäävää. Viraston päällikkö johtaa hankintatoimea, ja siinä tulisi pyrkiä julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön ja hankintojen toteuttamiseen lainmukaisesti. Hankintatoimen yleiset linjaukset ja tavoitteet tulee määrittellä ydintoimintaa tukevaksi ja johdon tulee hyväksyä ne. Hankintatoimen tulee myös tukea viraston tulostavoitteiden saavuttamista. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 16 – 17.)

Hankintatoimen organisointi voidaan toteuttaa joko hajautetusti tai keskitetysti. Keskitetyssä mallissa on paremmat edellytykset varmistaa toiminnan vaatima asiantuntijuuden laatu sekä kehittämisen edellytykset ja päällekkäisyyksien välttäminen. Vastuullinen taho vastaa myös toiminnan käytännön järjestelyistä. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 18.)

Hankintatoimi onkin nykyään ennen kaikkea osaamisprosessi, joka vaatii markkinoiden ja liiketalouden prosessien tuntemista sekä lainsäädännön tuntemista ja soveltamiskykyä. Tämä tulisikin ottaa huomioon toimintaa organisoitaessa ja kehittäessä. Hankintatoimen hajauttaminen laskee yleensä sen tehokkuutta sekä heikentää toiminnan johtamis-, yhteistyö- ja kehittämismahdollisuuksia. Samoin hankintatoimen organisoinnissa ja sen toteutuksessa tulee ottaa huomioon toiminnan merkittävimmät kustannustekijät. Ostohinnan lisäksi hankintaan liittyy muitakin kustannustekijöitä. Hankintatoimen merkittävimmät kustannustekijät ovat tarjouspyynnön suunnittelu, tarjousten vertailu ja hankinnasta sopimiseen käytettävä työaika ja muut hallinnolliset toimenpiteet. Työaikaa vaativat toimenpiteet muodostavatkin hankintatoimesta jopa 70 %. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 18.)

Hankintayhteistyötä voidaan toteuttaa käyttämällä yhteishankintayksikköä (Hansel Oy), hallinnonalan hankintafoorumia ja – tiimiä sekä käyttämällä omaa hankintaorganisaatiota. Seuraavassa kerrotaan Oulun vastaanottokeskuksen hankintasopimuksista ja niiden toteuttamisesta sekä pienhankinnoista.

6.2 Yhteishankinnat ja hankintasopimukset

Oulun vastaanottokeskus kuuluu valtionhallinnossa sisäasiainministeriön hallinnonalaan, joten sen tulee noudattaa hankinnoissaan valtiovarainministeriön sekä sisäasiainministeriön antamia ohjeita yhteishankinnoista ja hankintasopimuksista. Valtionhallinnossa yhteisesti kilpailutettavia hankintoja koskeva uusi talousarviolain 22 a § (447/2006) tuli voimaan 1.9.2006 ja sitä tarkentava valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006) tuli voimaan 8.9.2006. Säännökset mahdollistavat sen, että valtionhallinnoissa voi kilpailuttaa keskitetysti tavanomaisten tavaroiden ja palveluiden sekä laajasti käytettävien tietoteknisten laitteiden, ohjelmistojen ja hallinnon yhteisten tietojärjestelmien hankintoja. Valtiovarainministeriön päätöksessä (766/2006) on määriteltä keskitetysti kilpailutettavat tavarat ja palvelut. Keskitetysti kilpailutettavat tavarat ja palvelut ovat päätöksen 1 pykälän mukaan:

- 1) Sähkö, polttoaineet ja öljytuotteet
 - a) sähkö,
 - b) bensiini (lyijytön ja lyijypitoinen) ja dieselöljy,
 - c) raskasöljyt ja niistä johdetut tuotteet erityisesti kaasuoöljyt, polttoöljyt, voiteluöljyt ja voiteluaineet;
- 2) Toimistotarvikkeet ja – kalusteet
 - a) toimistotarvikkeet ja niiden täyttö- ja suoratoimitukset,

- b) toimistokalusteet;
- 3) Tietokoneet ja tietotekniset laitteet, niiden osat ja tarvikkeet
 - a) tietokoneet (työasemat ja kannettavat),
 - b) näytöt;
- 4) Ajoneuvot ja ajoneuvopalvelut
 - a) henkilöautot ja tila-autot (myös erikoistarkoituksiin muutettavissa olevat),
 - b) pakettiautot ja niiden alustat, pick-up-autot ja pikkubussit (myös erikoistarkoituksiin muutettavissa olevat),
 - c) maastoautot ja nelivetoautot (myös erikoistarkoituksiin muutettavissa olevat),
 - d) kevyet kuorma-autot (<6 t);
- 5) Matkustuspalvelut
 - a) kotimaan ja ulkomaan matkustukseen käytettävät lentokuljetuspalvelut,
 - b) matkatoimistopalvelut;
- 6) Eräät muut palvelut
 - a) työterveyshuolto,
 - b) valtion maksuaikakorttiratkaisut,
 - c) leasingpalvelut (tietokoneet, tietotekniset laitteet, toimistokoneet ja – laitteet, toimistokalusteet, ajoneuvot)
 - d) valtion virkamiesten ja työntekijöiden virkamatkavakuutus (ulkomaan matkavakuutus);
- 7) Tieto- ja puhelinliikenne
 - a) tietoliikenne ja tietoliikennepalvelut,
 - b) puhelinliittymät ja puhepalvelut.

Asetuksen 766/2006 3 §:n mukaan virasto tai laitos voi käyttää yhteishankittavaksi määrättyjen tuotteiden ja palveluiden hankinnassa muutakin kuin yhteishankintasopimusta, mikäli

- 1) virasto tai laitos on aloittanut yhteishankittavaksi määrätyn tuotteen tai palvelun hankintaa koskevan julkisen tarjousmenettelyn enne tämän päätöksen voimaantuloa; tai
- 2) virastolla tai laitoksella on voimassaoleva ennen tämän päätöksen voimaantuloa kilpailutettu kirjallinen hankintasopimus yhteishankittavaksi määrätystä tuotteesta ja palvelusta.

Keskitettyä kilpailuttamista valtionhallinnossa tekee valtion yhteishankintayksikkönä toimiva Hansel Oy, jonka Internet-sivuilta löytyy tietoa keskitetysti kilpailutetuista hankintasopimuksista. Oulun vastaanottokeskuksen voimassa olevat Hansel Oy:n kilpailuttamat puitesopimukset on lueteltu liitteessä 2. Oulun vastaanottokeskuksella on myös omia sopimuksia, jotka ovat lueteltu liitteessä 3.

6.3 Oulun vastaanottokeskuksen pienhankinnat

Oulun vastaanottokeskuksessa tehdään paljon pienhankintoja, joiden osalta hankintavaltuuksia on hajautettu useammalle taholle ja hankintamenettelyt vaihtelevat tekijästä riippuen. Valtion tilintarkastajat tekivät Oulun vastaanottokeskukseen tarkastuskäynnin 22. - 23.9.2009, jonka yh-

tenä osana oli hankintatoimen sisäisen valvonnan järjestäminen. Tarkastuskäynnin perusteella Oulun vastaanottokeskuksen tulisi kehittää hankintaorganisaatiota ja pyrkiä keskittämään hankintatoimi, koska hankintamenettelyssä vaadittavaa osaamista ei ole riittävästi.

Oulun vastaanottokeskuksessa tehtiin kesällä 2010 hankintakysely, jonka tarkoituksena oli selvittää kuinka moni henkilökunnasta tekee hankintoja. Kyselyn tuloksia olisi käytetty hyväksi mahdollisesti syksyllä 2010 käyttöön otettavaa TILHAA (sähköinen tilaustenhallintajärjestelmä) varten. Sitä ei kuitenkaan vielä ole otettu käyttöön, koska vain 5 % hankinnoista voidaan tehdä sen kautta. Kyselyn tuloksia käytettiin hyväksi tätä työtä tehtäessä. Seuraavana on kerrottu kyselyn tuloksista.

Hankintakysely osoitettiin koko henkilökunnalle (73 henkilöä). Vastauksia saatiin 38 kpl (52 %). Vastaajista 31 kpl (82 %) ilmoitti tekevänsä hankintoja, mikä vahvistaa käsitystä siitä, että hankintojen teko on hajautettu usealle taholle. Hankinnat olivat lähinnä pienhankintoja ja hankintojen suuruus vaihteli pääasiassa 5 - 500 euron välillä. Vastaajista 31 ilmoitti tekevänsä hankintoja arkisin ja 10 heistä ilmoitti tekevänsä hankintoja myös viikonloppuisin työvuorojen puitteissa. Hankintoja tehtiin suoraan hankintana puhelimitse, sähköpostilla ja faxilla sekä paikan päällä ostettuna. Tehtäessä paikan päällä hankintoja käytettiin hankinnan yhteydessä talon hankinta- ja luotokortteja (Eurocard, Puuilo, Kespro ja J. Kärkkäinen).

Tavarahankinnat olivat elintarvikkeiden, siivoustarvikkeiden, askartelu- ja musiikkitarvikkeiden, tekstiilien, astioiden, ompelu- ja käsityötarvikkeiden, toimistotarvikkeiden ja kirjojen ostoja. Sairaanhoidajat tilasivat terveydenhuoltotarvikkeita ja lääkkeitä apteekista, koska heillä on siihen vaadittava asiantuntemus. Palveluhankintoja olivat tulkkaus-, lakimies- ja lääkäripalvelut.

Hankintalakia ja -säännöksiä ilmoitti tuntevansa 5 kpl vastanneista, heikosti 5 kpl ja ei ollenkaan 19 kappaletta vastanneista. Koulutusta halusi 11 kpl vastanneista, ehkä vastauksia oli 9 kpl ja 9 kpl vastanneista ei halunnut ollenkaan koulutusta hankintojen tekemiseen, vaan he tekivät hankintoja esimiehen tai vastaavan pyynnöstä. Vastanneista ammattiryhmittäin tekivät hankintoja ohjaajat (20 kpl), vastaavat ohjaajat (2 kpl), terveydenhoitajat (4 kpl), opettaja (1 kpl) sekä vastaanottovirkailijat (2 kpl). Myös vastaanottokeskukseen sijoitettu siviilipalvelumies (1 kpl) ilmoitti tekevänsä hankintoja. Samoin taloussihteeri (1 kpl) teki hankintoja.

Kirjanpitoraportin mukaan (Merritt 31.12.2009) pienhankinnoista muodostivat vuonna 2009 suurimman osan elintarvikkeiden (28.134 euroa), siivoustarvikkeiden (31.248 euroa) sekä tekstiilien (14.969 euroa) ostot. Elintarvikkeita ostetaan lähinnä ryhmäkodin nuorille, jotka saavat vastaanotokeskuksesta aamiaisen ja päivällisen kerran päivässä. Tällä toiminnalla on tarkoitus antaa kodinomainen ympäristö ryhmäkodin nuorille, jotka ovat iältään 15 – 17 vuotta. Osa elintarvikkeiden ostoista peritään heiltä toimeentulotuesta. Siihen liittyvä elintarvikkeiden hankinta lisäsi vielä elintarvikeostoja noin 20.000 eurolla, mutta nämä ostot eivät näy kirjanpidossa elintarvikeostot liikekirjanpitotilillä vaan tasetilillä. Oulun vastaanotokeskus kuitenkin hankki kyseiset elintarvikkeet nuorille.

Elintarvikkeiden hankintaa ei ole kilpailutettu, vaikka niiden ostot tekivät vuonna 2009 yhteensä 48.135 euroa. Toimeentulotukena annettavat tekstiiliostot (tyyny, peitot, pyyhkeet ja lakanat) lisäsivät myös tekstiilien todellisen oston arvon noin 20.000 euroon. Toimeentulotukena annettavien astioiden ostot tekivät vuonna 2009 yhteensä 13.500 euroa. Siivoustarvikkeiden, tekstiilien ja astioiden hankintaa ei ole kilpailutettu, vaan ne hankitaan eri toimittajilta ja niiden hankintaperusteena on yleensä halvin hinta. Toimistotarvikkeet tilataan Hansel Oy:n puitesopimustoimittajan kautta, mutta kyselyn perusteella toimistotarvikkeita hankitaan myös suoraan hankintana.

7 TEEMAAHAASTATTELUT JA NIIDEN TULOKSET

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Tutkimusmenetelmänä käytin teemahaastatteluja, jotka tehtiin viidelle Oulun vastaanottokeskuksessa hankintoja tekeväälle henkilölle. Haastateltaville lähetettiin etukäteen haastattelun teemat (liite 4) sekä taustatietoa pienhankintojen tekemisestä (liite 5). Haastateltavat saivat vapaasti kertoa näiden teemojen pohjalta kokemuksiaan ja mielipiteitään hankintojen tekemisestä. Haastattelut tehtiin Oulun vastaanottokeskuksen toimistotiloissa. Haastattelutilanteesta tehtiin häiriötön ja luottamuksellinen. Haastattelut sujuivat luontevasti. Haastattelut äänitettiin, jonka jälkeen ne on litteroitu.

Haastattelun teemat olivat:

- haastateltavien taustatiedot
- millaisia hankintoja tehdään?
- hankintatilanne, miten hankintojen tekeminen vaikuttaa arjen työhön?
- millaisena hankintojen tekeminen on koettu. Mikä siinä on vaikeaa/helppoa?
- millaista kokemusta hankintojen tekemisestä on ja millaista koulutusta on saatu hankintatoimesta?
- kysytkö neuvoja hankintojen tekemisessä/neuvotko muita ja millaisissa hankinnoissa?
- sopivat euromääräraajat suullisen ja kirjallisen hankinnan tekemiseen tai tarjouskilpailun tekemiseen
- miten hankintojen keskittäminen vaikuttaisi arjen toimintaan, mikä on mielipiteesi hankintojen keskittämisestä?
- vapaa sana

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, onko yleensä mahdollista keskittää hankintatoimeja toiminnan luonteesta johtuen. Kerron seuraavana teemoittain haastattelujen sisällöstä ja tuloksista.

Taustatiedot

Haastateltavista vastaavilla ohjaajilla Jaana Karhulla ja Tarja Pihlajisto-Särkelällä oli pisin työkokemus Oulun vastaanottokeskuksessa. Tarjalla on lähes 20 vuoden kokemus vastaanottotyöstä. Puolet ajasta hän on ollut perusohjaajana ja loput kymmenen vuotta vastaavana ohjaajana vastaanottoyksikössä. Jaana on ollut talossa 12 vuotta, josta 7,5 vuotta vastaanottokeskuksen ohjaajana ja loput ryhmäkodin vastaavana ohjaajana. Satu Isokoskella on kolmen vuoden työkokemus

vastaanottoyksikön ohjaajana samoin kuin Katri Kulkulalla ryhmäkotiohjaajan työstä. Taloussihteri Susanna Tiikkala on ollut talossa kaksi vuotta, ja kun toimenkuvia muutettiin vuosi sitten, hänelle siirrettiin hankintatoimen tehtäviä toiselta henkilöltä.

Millaisia hankintoja teet (mitä hankit, miten, milloin, minkä suuruisia hankintoja teet)?

Tarja ei enää nykyään tee varsinaisesti mitään hankintoja, vaan hankinnat menevät ohjaajien kautta. Suunnitteluun hän kyllä osallistuu ja ohjeistaa ohjaajia tekemään tietyt hankinnat taloustoimiston kautta. Aikaisemmin hän on hankkinut sänkyjä, toimistokalusteita, astioita, liinavaatteita, siivoustarvikkeita, hätämuonaa ja lähes kaikkea muuta mahdollista. *”Tai siis tehtiin hankintoja, mutta kaikki oli lähestulkoon kierrätystavaraa. Kaikki kalusteet, henkilökunnan toimistokalusteetkin ostettiin kierrätyksestä. Nyt on enemmän rahaa käytössä hankintoihin. Myös asukkaiden kalusteet ostettiin kierrätyksestä. Kontista tilattiin etukäteen tavaraa ja sitä tuli laatikkotolkulla. Kaikki lakanat ja petivaatteet saatiin sieltä ja meillä oli keskuspesula, jossa ne pestiin.”*

Samoin Jaana on tehnyt kaikenlaisia hankintoja, ompelulangoista jääkaappeihin. Osa hankinnoista on tehty suunnitelmallisesti ja osa sitten äkkiä tarpeen mukaan. Suurimpia hankintoja on ollut sellaiset *”että yhtäkkiä on saatu tietoon, että on ollut tulossa suuri turvapaikanhakijaryhmä. Heitä on ollut tulossa 50 jopa 100 henkilöä. Silloin heidän varautumiseen on pitänyt tilata ihan alusta alkaen kaikki eli patjat, tyynyt, peitot, hätämuonaa, jopa mahdollisesti sänkyjä ja jotain huonekaluja”*. Nykyään Jaana ei enää tee hankintoja, vaan ohjeistaa ohjaajia tekemään hankinnat taloustoimiston kautta. *”Nyt on tullut paljon uusia lakeja ja säädöksiä, johon ei ole ollut aikaa perehtyä vaikka olisi pitänyt. Pyydän sitten kysymään niiltä, jotka tietää paremmin niistä elikkä yleensä taloustoimistosta.”*

Tämä toimintatapa tukeekin teoriaa siten, että hankintatoimi on nykyään osaamisprosessi, joka vaatii markkinoiden ja liiketalouden prosessien tuntemista sekä lainsäädännön tuntemista ja soveltamiskykyä. Taloustoimiston asiantuntijuuteen luotetaan.

Satu tekee satunnaisesti kaikenlaisia hankintoja. Pääasiassa hän ostaa muun muassa pientarvikkeita, lastentarvikkeita, tekstiilejä, urheiluvälineitä ja siivoustarvikkeita. Katri tekee hankintoja ryhmäkodille ja hänen päävastuualueena ovat siivoustarvikkeet. Siivoustarvikehankinnat tehdään yhdessä tukiasumisyksikön siivousvastaavan kanssa. He käyvät yhdessä siivousvarastot läpi. He tarkistavat paljonko edellisellä kerralla on tilattu ja arvioivat paljonko tulisi tilata, ja sitten tehdään tilaus. Toimittajan suhteen kysytään neuvoa Tarjalta. Summia ei ole tarkastettu, vaan on tilattu tarpeen mukaan. Katri joutuu tekemään myös tarvittaessa ryhmäkodin ruokatilauksen Kesprosta.

”Yleensä, jos joku muu kuin ryhmäkodin ruokavastaava tekee tilauksen, menee tilaus vähän alakanttiin. Ruokavastaavat tilaa taas vastaavasti vähän enemmän kuin muut. Siinä näkee, ettei me ihan vielä oikein hyvin hallita sitä, mikä on menekki.”

On positiivista, että ryhmäkodin ja tukiasumisyksikön kesken tehdään yhteistyötä siivoustarvikkeiden hankintojen osalta. Tämä tapa olisi hyvä laajentaa kaikkien yksiköiden toimintatavaksi. Ryhmäkodin ruokavastaavan tekemä ruokatarviketilaukset on taas sellaista erikoisosaamista, jota ei kaikilla ole, vaan se taito tulee kokemuksen myötä.

Susanna tekee hankintoja laidasta laitaan, isoista hankinnoista pieniin ja päinvastoin. Hän tekee paljon hankintoja Hanselin kautta, kuten autojen leasingit sekä autojen ja bussien lyhytaikaiset vuokraukset. Susanna hankkii paljon muutakin, kuten jääkaappeja ja helloja, joista tehdään tarjouskilpailut. Hän on ollut mukana myös paloilmoitinjärjestelmän tarjouskilpailussa yhdessä apulaisjohtajan kanssa.

Hankintatilanne, miten hankintojen tekeminen vaikuttaa arjen työhön?

Susannan toimenkuvaan kuulu hankintatoimi, mutta riippuu hankinnasta kuinka paljon se vie aikaa. *”Tietyt jutut menevät rutiinilla muun työn ohessa. Sitten kun on kyseessä jokin isompi hankinta, mikä vie aikaa, siihen pitäisi ehtiä keskittyä. Pitäisi varata kunnolla työaika, jotta ehtisi paneutua hankinnan tekemiseen.”* Samoin Satun mielestä hankinnat vievät aikaa ja ne täytyy suunnitella työvuorojen mukaan niin, että on muitakin ohjaaja paikalla. Katri pyrkii löytämään myös yhteistä aikaa tukiasumisyksikön siivousvastaavan kanssa, jotta he pääsisivät käymään yhdessä läpi monet varastot. *”Ehkä se yhteisen ajan löytäminen on vaikeinta. Sitten kun tarve on käyty läpi, niin minä teen tai tukarin siivousvastaava tekee tilauksen. Se menee aika jouhevasti”*, kertoi Katri. Tarja ei enää tee hankintoja, mutta hän antaa neuvoja ja ohjeistaa niissä hankinnoissa, joita ennen teki. Jaanalla ei myöskään enää mene aikaa hankintoihin, vaan hän on niitä delegoinut ja *”heittänyt pallon taloustoimistoon ja pyytännyt ohjaajia käymään ottamassa sieltä selvää”*.

Hankintojen tekeminen on siis välillä aikaa vievää toimintaa. Ohjaajien on vaikeaa löytää aikaa, ja varsinkaan yhteistä aikaa hankintojen tekemiselle. Olisikin varmaan hyvä, että tietyt rutiinihankinnat, joita ohjaajat tekevät, tehtäisiin keskitetysti taloustoimiston hankintayhdyskunnan kautta. Näin ohjaajien työpanosta vapautuisi asiakkaiden ohjaustoimintaan, joka on heidän ydintehtävä. Valtion hankintakäsikirjan (2007, 18) mukaan hankintatoimen merkittävimmät kustannustekijät ovat tarjouspyynnön suunnittelu, tarjousten vertailu ja hankinnasta sopimiseen käytettävä työaika

ja muut hallinnolliset toimenpiteet. Työaikaa vaativat toimenpiteet muodostavatkin hankintatoimesta jopa 70 %.

Millaisena hankintojen tekeminen on koettu ja mikä siinä vaikeaa tai helppoa?

Jaanan osalta tuli esille se, että koska hän ei ole perehtynyt talouspuoleen eikä kilpailutukseen eikä ylipäättänsä hankintatoimeen, niin hän pyytääkin kysymään taloustoimistosta. *”Minä kyllä koen ne vaikeiksi, että siksi en niitä tee.”* Katrin mielestä hankintojen tekeminen ei ole vaikeaa. Tarjan mielestäkään hankintojen tekeminen ei ole ollut vaikeaa. Hän on kustannustietoinen ja tarkka budjetin suhteen. *”En siis osta kallista, vaikka kyseessä ei ole omat rahat. Olen aika hintatietoinen. Tuntuu joskus tosi pahalta, kun pitää ostaa valtion sopimustoimittajilta, koska ne ovat paljon kalliimpia kuin muualla. Varsinkin silloin kun tietää, että naapuritalosta saisi murto-osaan saman tuotteen. Se ei tunnu kivalta.”* Satu mielestä vaikeinta on ajan löytäminen, mikä tulikin jo aikaisemmin esille. *”Pyrin kuitenkin itse suunnittelemaan hankinnat niin, että esimerkiksi ompelutarvikkeita on riittävästi ja ettei tarvitse yhtäkkiä lähteä ostamaan niitä. Siivoustarvikkeita on aina varastossa, mutta aina saattaa yhtäkkiä joku tavara loppua. Jos joku esimerkiksi menee hakemaan siivoustarvikkeita, hän ei välttämättä aina muista sanoa, että joku tarvike on lopussa.”*

Susannan mielestä helpoimpia hankintoja ovat puitesopimusten piirissä olevat hankinnat. Niistä tehdään korkeintaan kevennetty kilpailutus. *”Hanselin kautta on hyvät ohjeet mitä hankintojen tekemiseen tarvitsee tietää ja hyvät ohjelmat. Ne ovat aika lailla rutiinia.”* Vaikeinta on Susannan mielestä ollut perehtyminen hankintatoimeen liittyviin lakeihin ja ohjeistuksiin. *”Se mikä on vaikeaa, ovat pienhankintoihin liittyvät ohjeistukset tai niiden puuttuminen. Se on haastavaa ja pitää aina tilannekohtaisesti miettiä, miten tämä pitäisi hoitaa.”*

Tavara- ja palveluhankinnoissa hankintojen kilpailuttaminen on siirretty Hansel Oy:lle ja yhteishankintojen määrä on kasvanut, minkä seurauksena valtiolla on saatu aikaan merkittäviä säästöjä. Kuitenkin koetaan, että sopimustoimittajien kautta hankittavat tuotteet ovat kalliimpia kuin muualla. Julkisen sektorin yksiköt voivat pyrkiä kilpailun kautta löytämään hankintatarpeisiinsa hinta-laatu-suhteeltaan parhaiten soveltuva ratkaisu.

Millaista kokemusta hankintojen tekemisestä on ja millaisesta koulutusta on saatu hankintatoimesta?

Katri ei ole saanut minkäänlaista koulutusta hankintatoimesta eikä hänellä ole aikaisempaa kokemusta hankintojen tekemisestä. Tarja ei ole saanut koulutusta talon puolesta, mutta Jet (johdon esimieskoulutus) koulutuksessa sivuttiin hankintojen tekemistä. Myöskään Jaana ei ole saanut

virallista koulutusta hankintatoimeen. Oulun vastaanottokeskuksessa järjestettiin tammikuussa 2011 valtion vastaanottokeskuksille suunnattu hankintakoulutus, mutta kumpikaan vastaavista ohjaajista ei päässyt osallistumaan koulutukseen. Koulutus oli suunnattu hallintohenkilökunnalle, johon myös vastaavat ohjaajat kuuluvat. Tarja kertoi että *”materiaalin kyllä olen nähnyt pöydälläni, mutta en ole sitä ehtinyt lukemaan. Olisi kyllä tärkeää, että osaisiin hankinta-asiat. Meillä on kuitenkin niin hyvä talouspuolen henkilöstö, että voin luottaa heihin”*.

Jaana puolestaan pääsi osallistumaan koulutuksen alkuosaan, mutta sitten tuli sellainen asiakas-tilanne, että hänen piti lähteä koulutuksesta pois. Jaanan mielestä olisi hyvä, jos saisi jonkinlaisen ohjeen ja *”sen perusteella voisi kouluttautua tiettyihin asioihin, ja siitä voisi päätellä että millä lailla se minun tehtäväkuvaa koskettaa. Koska kuitenkin vastaavan ohjaajan työnkuva on niin laaja, että mielellään mahdollisimman vähän olisi sellaista, mitä meidän ei tarvitse tietää. Olisi hyvä, että tilanne olisi selkiytetty ja esimerkiksi jotkut ohjaajat voisi olla vastuussa hankinnoista. He sitten voisivat olla vastuussa hankinnoista ja he hoitaisivat hankinnat ohjeitten mukaisesti”*. Satu ei ole saanut koulutusta hankintojen tekemiseen, mutta *”työssä tulee kuitenkin keskusteltua siitä, että mistä kannattaa hankinnat tehdä ja mistä ne saisi edullisimmin hankittua”*.

Susannalla ei ole aikaisempaa kokemusta hankintojen tekemisessä ja hän on vähitellen opetellut sitä työn kautta. Ensimmäisen koulutuksen hän on saanut hankintojen tekemiseen ammattikorkeakoulusta ”Julkiset hankinnat” opintojaksolla, josta hän sai hyvää perustietoa hankintatoimesta ja siihen liittyvistä asioista. *”Nyt on ollut oma koulutus valtion vastaanottokeskuksille PTC-Servicen järjestämänä. Se oli kaksiosainen koulutus, jossa toinen oli pienhankintoja koskevaa ja toinen osa hankintaprosessin tekemistä käytännössä. Siinä käsiteltiin aika laajasti julkisia hankintoja ja niiden tekemistä”*, kertoi Susanna.

Oulun vastaanottokeskuksessa on siis järjestetty hankintakoulutusta tietyille henkilöstöryhmille. Susanna on nimetty vastaanottokeskuksen hankintayhdyshenkilöksi. Olisi varmaan hyvä nimetä yksiköillekin hankintavastaavat tietyille osa-alueille (siivousvastaavat, ruokavastaavat) ja että he saisivat koulutusta hankintatoimeen. Hankintavastaavat muodostaisivat ”hankintatiimin”, jonka jäsenet konsultoisivat toisiaan ja jakaisivat osaamistaan yksiköissään tarpeen tullen sekä yhdessä tekisivät osa-alueidensa hankinnat ja sopisivat keskenään kuka tilaukset tekee. Keskitetyillä hankinnoilla saisi kustannussäästöjä ja se säästäisi työaikaa. Valtion hankintastrategian mukaan hankintayksikön hankintatoimessa hankintojen tulee vastata hankintatarpeita, toimintaa tulee ohjata ja henkilöstön tulee olla riittävästi koulutettu. Hankintastrategian merkitys korostuu erityi-

sesti silloin, kun hankitaan tuotteita, joiden arvo alittaa kansallisen kynnysarvon (Pekkala & Pohjonen 2010, 45).

Kysytkö neuvoja hankintojen tekemisessä/neuotko muita? Millaisissa hankinnoissa?

Jaanan osalta tulikin jo aikaisemmin esille se, että hän ei anna neuvoja hankintojen tekemisessä vaan ohjeistaa kysymään taloustoimistosta. Satu puolestaan kertoo *”että monet kysyvät minulta, että mistä saa jotain tiettyjä tarvikkeita ja itse kysyn, esimerkiksi urheilutarvikkeita hankittaessa, niiltä, jotka tiedän niitä aikaisemmin hankkineen ja mistä niitä saisi edullisimmin”*. Katri ei periaatteessa kysy neuvoja, mutta *”nyt on vähän uusi tilanne siivoustarvikkeiden kannalta. On just puhuttu siitä, että tilataanko samasta paikasta vai tilataanko toisesta paikasta. Nyt pitää käydä läpi kaikkien siivousvastaavien kanssa, että mistä hankitaan siivoustarvikkeet”*.

Tarja kysyy tarvittaessa neuvoja niissä asioissa, joita ei osaa ja vastaavasti neuvoo asioissa, jotka hän hallitsee. *”Kysyn neuvoja isoimmissa hankinnoissa ja pienet hankinnat hallitsen ja tiedän mitä niistä voi maksaa. Olen myös aikanaan tehnyt tarjouskilpailuja ja itse tehnyt monenlaisia tarjouspyyntölomakkeita. Olen myös vastannut tarjouksiin ja ilmoittanut, että valittiin tämä toimittaja. Viime viikolla tein meidän 20-vuotisjuhliin liittyvän päivätarjoilun tarjouskilpailun kyselemällä ja vastasin kenet valittiin. En tiedä menikö se ihan lakipykälän mukaan, mutta omaa maalaisjärkeä käyttäen vastasin. Olisi hyvä, jos pienhankintaohjeessa olisi valmiit lomakkeet tällaisille tarjouskilpailuille ja vastauksille.”*

Susannaa on neuvonut uusissa tilanteissa Anna-Liisa (henkilöstösihteeri), joka aikaisemmin vastasi hankintojen tekemisestä. Susanna saa hyviä ohjeita Hanselistä, jolla on hyvät Internet-sivut sekä Hanselin yhteyshenkilöiltä, jotka ottavat selvää asioista ja ohjaavat sekä antavat neuvoja. *”Pienhankintoihin liittyen täytyy ohjeistaa niitä tekeviä henkilöitä. Lähinnä he tulevat kysymään, että pitäisikö tästä tehdä jokin kilpailutus vai ei. Ja että voinko vaan mennä ja hankkia. Ohjeistan aina käyttämään, vaikka on kyseessä pienhankinta, hyvää hankintatapaa. Jos hintatasokaan ei ole tiedossa, kannattaa aina vähän haarukoida ja kysellä useammasta paikasta hintoja ja tarjouksia.”*

Vastausten perusteella Oulun vastaanottokeskuksesta löytyy asiantuntemusta hankintojen tekemisessä. Tämä asiantuntemus pitäisi saada näkyväksi tulevaan hankintaohjeeseen ja esimerkiksi hankintatiimissä voisi vaihtaa kokemuksia hankintojen tekemisestä.

Mitkä olisivat sopivat euromääräraajat suullisen tai kirjallisen hankinnan tekemiseen ja tarjouskilpailun tekemiseen?

Satu kertoi, että hän kysyy aina lupaa hankkimiselle, jos hankinta ylittää sadan euron rajan. Silloin hän kysyy vastaavalta ohjaajalta luvan hankintaan. *”Emme dokumentoi suullisesti tehtyjä hankintoja, mutta se voisi helpottaa seuranta. Muistaisi paremmin mitä on hankittu ja milloin on hankittu. Olisi hyvä, jos olisi joku seuranta olemassa ja tietäisi paremmin, paljonko joku tietty hankinta on maksanut.”*

Jaanan mielestä suullisen hankinnan suuruus pyörii muutamissa sadoissa euroissa eli alle 500 euroa. *”Eli juuri tällaiset hankinnat, jotka liittyvät johonkin asiakkaille järjestettävään tapahtumaan. Elikkä ne ovat juuri niitä yllättäviä kuluja, jotka monesti tulevat juuri viikonlopun aikana.”* Jaanan mielestä 500 euroa voisi siis olla raja suullisen hankinnan tekemiselle.

Tarjan mielestä riippuu vähän siitä, mitä ollaan hankkimassa. Joku tuhat euroa voisi olla tarjouskilpailun rajana, jos esimerkiksi tilattaisiin helloja 20 kappaletta. Katri ei osaa sanoa mitään ylärajoja, sillä se riippuu mikä on tarve sillä hetkellä. Hän ostaa kuitenkin korkeintaan sadalla eurolla viikonlopun ruokatarvikkeita tarvittaessa. Siivoustarvikkeista hän on tehnyt sähköisen tilauksen, jonka hän on tulostanut itselleen. *”Jyskiin on aikaisemmin mennyt sähköinen tilaus, mutta nyt on huomattu että on käytännöllisempää ja edullisempää, että me mennään itse ne hakemaan. Nyt sain vasta tiedon, että tilaukset pitää toimittaa myös taloustoimistoon. Siitä ei ole ollut ohjeistusta.”* Katri ei ole ajatellut mitään euromäärärajoja, kun on tehnyt tilauksia. *”Muistaakseni mikään meidän hankinta ei ole ollut yli 5000 euron muuta kuin loppuvuodesta. Silloin on täydennetty varastoja. Me kuitenkin pyritään ostamaan siivoustarvikkeet kerralla, mutta se vie liikaa aikaa kun niitä haetaan monesta eri paikasta. Nyt on kuitenkin vokin siivousvastaavan Tanja kanssa tehty siivoustarvikkeiden osalta kilpailuttamista. Kävimme tutustumassa yhteen firmaan ja huomattiin, että osa tavaroista siellä on meille käytännöllisesti parempia ja oli ne vähän halvempiakin.”*

Susanna tekee aina vähintään sähköpostilla tilauksen ja silloin siitä jää dokumentti. Tarjouspyyntöä tehdessä hän lähettää tietyn määrän tarjouspyyntöjä sähköpostilla. Jos joku yksittäinen hankinta jää alle 400 euron ja hintataso on tiedossa, hän tekee tilauksen suullisesti. Jos kyseessä on sellainen tuote, jonka hintataso ei ole tiedossa, niin silloin kannattaa tehdä tarjouskilpailu. Susanna tekee vertailutaulukon, jossa hän vertailee hinnat. *”Mielestäni sen 500 euron yli menevät hankinnat tulisi kilpailuttaa tai jos hankintaan useampi yli 400 euron tavara.”*

Vastauksista näkee sen, ettei hankintarajoja ole määritelty vaan toimitaan oman tuntuman mukaan. Yllätys oli myös se, ettei välttämättä tiedetty sitä, että tilaukset tulee toimittaa taloustoimistoon. Tämä johtuu siitä, että vastaanottokeskuksella ei ole omaa hankintaohjetta. Hankintaohjeeseen tulee määrittää hankintarajat.

Miten hankintojen keskittäminen tulisi vaikuttamaan arjen toimintaan ja mikä on mielipide hankintojen keskittämiseksi?

Katrin mielestä hankintojen keskittäminen onnistuisi tavallaan. *”Eikö se tarkoittaisi käytännössä sitä, että me jotka käytämme sitä tavaraa kuten siivoustarvikkeita, toimitettaisiin tilaus taloustoimistoon kun huomattaisiin, että tavara on lopussa.”* Tarja mielestä tulisi olla selkeät ohjeet siitä kuka tilaa ja mitä tilaa. Ohje ei saisi olla kuitenkaan liian tiukka. *”Jotkut tarvikkeet ovat sellaisia, ettei niitä olisi tarvinnut ostaa viikonloppuna hankkia. Itsestäkin tuntuu, että joitakin hankintoja tehdään liian nopeasti, että voisi ostaa suunnitelmallisemmin. Mutta on sellaisia tarvikkeita, joita on ollut pakko hankkia esimerkiksi viikonloppuna. Varastoja kyllä on, mutta se vaati kovasti työtä, muutakin kuin hankintaa. Jonkun pitäisi vastata siitä, että varastossa on tavaraa. Toimistotarvikkeethan ovat nyt taloustoimiston takana ja niille on tietyt paikat mistä niitä haetaan. Sama voisi olla muiden tarvikkeiden osalta. Olisi ihan hyvä idea, että olisi yksi paikka, mistä saisi sellaista tavaraa, jota haetaan viikonloppuisin muualta. Joka osastolta käydään ostamassa parin kymppin edestä tavaraa ja siihen menee tosi paljon työaika. Olisi olemassa sellainen pientarvikkeivarasto, jonne vaikka merkittäisiin mitä on haettu. Varastolla tulisi olla myös vastuhenkilö tai hankintavastava, joka pitäisi varastoa yllä. Taloustoimisto voisi hankkia tavaran.”*

Satun mielestä hankintojen keskittäminen helpottaisi arjen työtä. Esimerkiksi siivoustarvikkeita tilattaisiin aina isompi määrä, ja toimittaja toimittaisi tavarat. Varastoa seurattaisiin ja täydennettäisiin tarpeen tullen. Se säästäisi Satun mielestä työaika ja turha juoksentelu jäisi pois. *”Meillä on paljon säilytystiloja ja olisi hyvä olla keskitetty varasto, josta voisi hakea tavaraa.”* Jaanan mielestä yksi ihminen ei voisi hoitaa hankintoja keskitetysti, koska talo pyörii 24/7 eli myös viikonloppuisin eli ei voi ajatella, että paikalla olisi aina yksi ihminen joka vastaa hankinnoista. *”Minulla on sellainen hahmotelma, että jos sellainen ohjeistus tulisi, niin näkisin että sen ympärille olisi sitten helpompi rakentaa selkeä runko. Esimerkiksi nämä ja nämä henkilöt ovat vastuussa tästä. Ja sitten vielä varahenkilö siihen, jos sattuu olemaan lomalla tai lähtee muihin tehtäviin. Olisiko hyvä olla sellainen hankintatiimi. Sitten olisi vielä sellainen haave, että oltaisiin yhteisvastuullisia. Jos joku huomaa, että jokin tavara on loppumassa, niin voisi sitten viedä sitä viestiä sille, joka siitä vastaa.”*

Susannan mielestä keskittäminen on järkevää siinä mielessä, että joka toinen ei huseeraa hankintojen kanssa. Hankintoja tekevät olisi sitten paremmin perillä asioista. *”Tämä on kuitenkin aika iso talo ja täällä tehdään kuitenkin monenlaisia hankintoja. Esimerkiksi siivoustarvikkeiden osalta on sellainen käytäntö, että joka yksiköllä on oma henkilö, joka tekee yksikön siivoustarviketilaukset. Se on mielestäni järkevää. Jos se menisi esimerkiksi siihen, että minä hankkisin kaikki mitä täällä talossa tarvitaan, niin toimenkuvat pitäisi laittaa ihan uusiksi. En varmaan muuta ehtisi tekemäänkään kuin hankintoja. Ja toisekseen yksikön ihmiset ovat perillä siitä, mitä sinne oikeasti tarvitaan. Mutta on sitten paljon sellaista pikkutavaraa, jota hankitaan esimerkiksi Puuilosta monta kertaa viikossa. Se vie aikaa ja niitä hankintoja pitäisi päästä jollain tavalla keskittämään ja ohjeistamaan. Pikkutavaroita voisi ostaa kerralla isompi satsi, ja joku olisi vastuussa niiden hankkimisesta ja varaston ylläpidosta.”* Susanna mielestä siivoustarvikkeille tulisi olla myös varasto. Hän myös kertoi, että siivoustarvikkeiden osalta on sovittu alustavasti, että niiden hankinta kilpailutetaan ensi vuonna. Samoin astioiden, liinavaatteiden ja elintarvikkeiden hankinta tulisi kilpailuttaa. *”Silloinhan se jo osaltaan helpottaisi ohjaajien arjen hankintojen tekemistä. Eikä tarvitsisi joka kerta tehdä tarjouskilpailua, vaan olisi valmiiksi kilpailutetut toimittaja joilta tilattaisiin.”*

Vastausten perusteella hankintojen keskittäminen tulisi onnistumaan. Hankintoja ei kuitenkaan voisi tehdä ainoastaan yksi ihminen, vaan Oulun vastaanottokeskuksella tulisi olla hankintatiimi, kuten jo aikaisemmin todettiin. Hankintoja tulisi kilpailuttaa, mikä säästäisi työaikaa.

Vapaa sana

Susannan mielestä hankintaohjeesta olisi apua. Sen tulisi olla hyvä ja napakka ja se tulisi esitellä henkilöstölle sekä viedä arjen toimintaan. Ohjetta tulisi noudattaa ja jatkossa koko henkilöstön tulisi tietää, miten hankintoja tehdään. Samaa mieltä on Jaana *”hyvät ohjeet olisi hyvä olla, mutta ohjeet eivät kuitenkaan olisi kiveen hakattuja vaan jonkinlainen joustonvara tulisi olla”*. Jaanan mielestä suunnitelmallisuus olisi äärimmäisen mahtavaa, mutta *”kun tilanne elää, että esimerkiksi tänä vuonna meillä on 70 asukasta, niin seuraavana vuonna saattaa ollakin 670 asukasta. Hankintojen suunnittelu voi olla aika vaikeaa ja haastavaa”*.

Satu toivoisi sellaista lomaketta, johon voisi merkitä mitä on hankittu ja siinä olisi summat näkyvissä. Katrin mielestä olisi hyvä olla ohjeistus hankinnoille ja tilanteen muuttuessa siitä tiedotettaisiin. Tarjan mielestä kannattaisi miettiä varastoja, jolloin säästyttäisiin turhilta ostoksilta ja säästettäisiin työaikaa. *”Puuilon laskuista voisi katsoa, mitä yleisimmin haetaan, josta voisi päätellä mitä varastoon tulisi hankkia keskitetysti. Jokainen sitten merkitsisi, mitä on haettu. Sen perus-*

teella kohdennettaisiin kustannukset yksiköille. Isommat varastot, joissa on astioita ja liinavaatteita toimii tällä hetkellä.”

Käytyäni läpi haastateltavien mielipiteitä ja näkemyksiä hankinnoista, nousivat esille seuraavat asiasanat liittyen hankintatoimeen. Luokittelin ne sisällön mukaan seuraavasti:

- suunnittele mattomuus, suunnitelmallisuus, suunnittelu voi olla vaikeaa ja haastavaa
- hankinnat vievät aikaa, yhteisen ajan löytäminen
- kustannustietoisuus, edullisuus, kilpailutus, pitääkö kilpailuttaa
- yllättävät kulut viikonloppuna, Puuilosta ostetut tarvikkeet ja niiden tarkastelu
- keskittäminen helpottaisi arjen työtä, keskittäminen onnistuisi tavallaan, keskittäminen on järkevää
- varastot, pientarvikevarasto, isommat varastot, monet varastot, paljon säilytystilaa, varastojen vastuuhenkilöt
- hankintojen vastuuhenkilöt, hankintatiimi, yhteistyö, yhteisvastuullisuus
- taloustoimiston asiantuntemus, talouspuoleen luotetaan, rutiinihankinnat taloustoimiston kautta
- ohjeistusten puuttuminen, selkeät ohjeet, valmiit lomakkeet, hyvä ja napakka ohje, joustonvara ohjeessa

Näiden asiasanojen avulla luokittelin haastattelujen tulokset. Haastattelujen tulosten perusteella Oulun vastaanottokeskuksella on asiantuntemusta ja erikoisosaamista hankintojen tekemisessä. Hankintojen tekeminen on aikaa vievää ja yhteisen ajan löytäminen on hankalaa. Hankintojen keskittäminen helpottaisi arjen työtä. Hankintojen tekeminen tulisi olla suunnitelmallisempaa, mutta poikkeustilanteet tulee huomioida. Taloustoimiston asiantuntijuuteen luotetaan ja rutiinihankinnat olisi hyvä tehdä taloustoimiston kautta. Pientarvikkeille ei ole omaa varastoa, vaan tavaraa noudetaan tarpeen mukaan, mikä vie paljon ohjaajien työaika. Pientarvikkeille tulisikin tehdä oma varasto. Oulun vastaanottokeskus sijaitsee entisessä sairaalakiinteistössä ja siellä on paljon varastotilaa. Hankintaohjeen tulee olla selkeä, hyvä ja napakka sekä siinä tulee olla valmiit lomakkeet. Hankintaohjeessa tulee kuitenkin olla joustonvara. Toiminnan luonteesta johtuen asiakasmäärät saattavat yhtäkkiä moninkertaistua ja joudutaan hankkimaan äkillisesti vastaanototoiminnan perustarvikkeita.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA HANKINTAOHJEEN LAATIMINEN

Tutkimusongelmana oli se, että onko yleensä mahdollista keskittää Oulun vastaanottokeskuksen hankintatoimea toiminnan luonteesta johtuen. Tulosten perusteella se tulee onnistumaan, kunhan olisi olemassa hyvä hankintaohje, jossa hankintojen tekeminen on ohjeistettu. Opinnäytetyönraportin tavoitteena oli tehdä hankintaohje Oulun vastaanottokeskukselle, koska sillä ei ole omaa hankintaohjetta. Opinnäytetyöraportissa haettiin vastausta sille, voiko hankintojen tekemistä keskittää toiminnan luonteesta johtuen. Tutkimuksen kohteena olivat Oulun vastaanottokeskuksen hankinnat. Tutkimusmenetelmänä käytin teemahaastatteluja, jotka tehtiin viidelle Oulun vastaanottokeskuksen hankintoja tekeväälle henkilölle. Tutkimusongelmaa tarkasteltaessa keskeisimmiksi asiasanoiksi muodostuivat suunnitelmallisuus, asiantuntijuus ja erikoisosaaminen, työaika, keskitäminen, hankintatiimi, ohjeiden puute, varastot sekä pientarvikkeet.

Tulosten perusteella Oulun vastaanottokeskuksen tulisi keskittää hankintatoimeaan, koska se säästäisi työaika. Keskittäminen vapauttaisi ohjaajien työaika asukkaiden ohjaustoimintaan, mikä on heidän ydintehtävänsä. Hankintaorganisaatiota tulisi kehittää perustamalla hankintatiimi, jossa olisi jäsenenä myös yksiköiden edustajat, koska yksiköissä on tietoa siitä, mitä siellä todella tarvitaan. Yksiköiden edustajina hankintatiimissä olisivat vastaavat ohjaajat ja yksiköiden hankintavastaavat (siivousvastaavat, ruokavastaavat), joilla on erikoisosaamista tiettyjen hankintojen tekemisessä. Hankintatiimiin kuuluisi tehtävänkuvansa perusteella apulaisjohtaja ja taloussihteerin. Apulaisjohtajan tehtävänkuvaan kuuluu hankintatoimen kilpailutukset ja sopimukset ja taloussihteerin tehtävänkuvaan sisältyy hankintatoimi ja hän on viraston hankintayhdyshenkilö. Oulun vastaanottokeskuksen toimintaa johtaa vastaanottokeskuksen johtaja ja hän päättää hankinnoista apulaisjohtajan tai taloussihteerin esityksestä.

Hankintatiimin tehtävänä olisi hankintojen suunnittelu ja koordinointi varsinkin pienhankintojen osalta. Hankintavastaavien tulisi saada koulutusta hankintojen tekemisessä ja he myös ohjeistaisivat yksiköiden henkilökuntaa hankintoihin liittyvissä asioissa. Hankintavastaaville tulisi myös määrätä varahenkilöt lomien ja poissaolojen ajaksi. Hankintatiimin olisi hyvä kokoontua säännöllisesti, jotta tiedettäisiin missä ollaan menossa hankintojen suhteen. Hankintavastaavat ja taloussihteerit vastaisivat yhteisistä varastoista työnjaon mukaisesti. Hankintaohjeen tulee olla selkeä ja siinä tulee olla ohjeet erilaisia hankintatilanteita varten. Hankintaohjeessa tulee määrittää hankintavastuut ja hankintarajat. Hankintaohjeessa tulisi olla valmiita lomakkeita erilaisia hankintatilanteita varten. Hankintaohjeessa tulisi myös määrittää tilanteet, joissa hankinnat voi tehdä ilman

ilmoitusta, mikäli se on vastaanottokeskuksen toiminnan tai turvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Haastatteluissa nousi monta kertaa esille pientarvikkeiden hankinnat ja niiden varastointi. Pientarvikkeita noudetaan monta kertaa viikossa varsinkin Puuilosta. Hankinnat ovat pieniä, mutta niitä tehdään useasti ja kerran kuukaudessa laskutettava euromäärä on yleensä jopa tuhat euroa. Yksiköillä on omia välivarastoja pientarvikkeille. Toimintatapaan tulisi saada muutos, jotta säästettäisiin työaikaa ja pientarvikehankinnat olisivat suunnitelmallisempia. Olisi hyvä käydä laskuista läpi eniten ostetut pientarvikkeet. Niitä hankittaisiin kerralla isompi määrä ja ne säilytettäisiin keskitetyssä varastossa, josta tavaraa voisi noutaa. Varastoon tulisi saada seuranta ja varastosta noudettu tavara tulisi kirjata esimerkiksi varastossa olevaan vihkoon, jotta kustannukset osattaisiin kohdentaa oikealle yksikölle.

Opinnäytetyön teoriaosuuden, haastattelujen tuloksien ja johtopäätösten perusteella lähdin suunnittelemaan Oulun vastaanottokeskuksen hankintaohjetta. Suunnittelin hankintaohjeen sisällön seuraavanlaisiksi:

- julkisen hankinnan periaatteet
- Oulun vastaanottokeskuksen hankintastrategia, -organisaatio ja -suunnittelu
- yhteishankittavat tuotteet ja palvelut
- puitesopimusten piirissä hankittavat tuotteet ja palvelut
- pienhankinnan määrittely ja hankintaraja ja hankintamenettelyt
- tarjouspyyntö, vertailu, avauspöytäkirja, tarjoukseen vastaaminen ja oikaisuohje
- poikkeustilanteet
- lomakkeet

Ehdotus Oulun vastaanottokeskuksen hankintaohjeeksi (liite 6) käsitellään johtoryhmässä elokuussa 2011. Johtoryhmässä hyväksytty hankintaohje otetaan sen jälkeen käyttöön ja se esitellään henkilökunnalle. Hankintaohje tallennetaan Oulun vastaanottokeskuksen Y-asemalle ja sitä päivitetään tarpeen mukaan. Muutoksista tiedotetaan hankintavastaaville ja henkilökunnalle.

Oulun vastaanottokeskuksessa on sovittu alustavasti, että siivoustarvikkeiden hankinta kilpailutetaan. Olisi myös hyvä, että astioiden, liinavaatteiden ja elintarvikkeiden hankinnat kilpailutetaan. Toiminnan luonteesta johtuen hankintasopimuksissa olisi hyvä olla osto-optiot, jolloin toiminnan äkillisesti muuttuessa tai loppuvuonna, kun määrärahoja on vielä jäljellä, voitaisiin käyttää hyväksi osto-optiot.

9 POHDINTA

Olen toiminut Oulun vastaanottokeskuksen taloussihteerinä lokakuusta 2008 alkaen. Siirryin sinne toisesta valtion virastosta, joten valtionhallinto on minulle tuttua. Halusin tehdä opinnäytetyöni omaan työyhteisöni, koska siitä tulisi olemaan hyötyä sekä minulle että työyhteisölleni. Ensimmäinen vuosi Oulun vastaanottokeskuksessa meni tutustussa organisaatioon ja sen toimintaan. Samalla tarkkailin toimintaa ja sitä, mikä mahdollisesti tulisi olemaan opinnäytetyöni aihe, josta olisi hyötyä Oulun vastaanottokeskukselle ja josta olisin myös itse kiinnostunut. Hankintatoimi alkoi kiinnostaa minua, koska en ole sitä varsinaisesti koskaan työssäni joutunut tekemään. Opinnäytetyö olisi minulle samalla oppimistehtävä. Oulun vastaanottokeskuksella ei ole omaa hankintaohjetta, joten valitsin sen laatimisen aiheekseni. Oulun vastaanottokeskuksessa noudatetaan hankintojen osalta hankintalakiä (348/2007) ja Sisäasiainhallinnon hankintaohjetta (SMDno/2010/2007), mutta oma ohjeistus olisi tarpeellinen varsinkin pienhankintojen osalta.

Tietoperustan lähteinä käytin lainsäädäntöä, lain esitöitä, ohjeita ja määräyksiä, ajankohtaista kirjallisuutta sekä virallisia Internet-sivuja. Lakien osalta oli tärkeää, että käytin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kirjallisuutta löytyi paljon, samoin Internet-sivustoja, joissa kerrottiin hankintojen tekemisestä. Varsinaisista pienhankinnoista löytyi vähän lähteitä. Se johtuu varmaankin siitä, että pienhankinnat eivät kuulu hankintalain piiriin. Sisäasiainhallinnon hankintaohjeessa oli kuitenkin ohjeistettu pienhankintojen tekeminen. Onnistuin mielestäni käyttämään monipuolisesti lähdeaineistoa ja löysin opinnäytetyön kannalta oleelliset lähteet. En ole opinnoissani suuntautunut juridiikkaan ja olen suorittanut vain pakolliset juridiikan opinnot, joten juridisten lähteiden käyttö oli haastavaa.

Teemahaastattelut onnistuivat hyvin ja niistä oli paljon hyötyä hankintaohjeen tekemisessä. Sain arvokasta tietoa hankintojen tekemisestä Oulun vastaanottokeskuksessa ja haastateltavien mielipiteet ja toiveet on otettu huomioon hankintaohjeessa. Teemahaastattelut tutkimusmenetelmänä olivatkin hyvä ratkaisu tutkimusongelman ratkaisemisessa.

Opinnäytetyöprosessi oli hyvin suunniteltu, mutta aikataulussa ei pysytty. Se johtui osittain vastaanottokeskuksen toiminnan ohjauksen siirtymisestä Maahanmuuttovirastolle vuonna 2010. Uusien toimintatapojen ja hallinnon muutokset veivät paljon työaika. Oulun vastaanottokeskukselle valittiin syyskuussa 2010 apulaisjohtaja, jonka toimenkuvaan kuuluu kilpailutukset ja hankintasopimusten tekeminen. Tämä osaltaan hidastutti opinnäytetyöprosessia, koska odotin tehtävän-

jakoa johtajan ja apulaisjohtajan välillä. Hankintaohjeen kannalta oli myös tärkeää odottaa tietoa siitä, otetaanko sähköinen tilaustenhallintajärjestelmä (TILHA) käyttöön. Sitä ei ole vielä otettu käyttöön, koska vain viisi prosenttia hankinnoista olisi pystytty hoitamaan sen kautta. Jos TILHA olisi otettu käyttöön, se olisi muuttanut paljon hankintojen tekemisen prosessia ja näin ollen hankintaohjeesta olisi tullut erilainen kuin nyt on tehty tai tehty hankintaohje olisi ollut heti vanhentunut.

Opinnäytetyön tulosten kannalta tärkeimmät asiat on otettu huomioon hankintaohjeen tekemisessä. Hankintaohjeessa on huomioitu lainsäädännön keskeinen sisältö. Hankintatoimi on organisoitu ja hankintojen tekeminen on keskitetty. Hankintojen tekeminen on ohjeistettu ja hankintaohje on pyritty tekemään selkeäksi ja helppolukuseksi.

Hankintaohjetta tehdessäni minulle vasta selkeytyi se, mitä olin tekemässä. Olen tyytyväinen hankintaohjeen sisältöön. Lomakkeet kaipaavat vielä hiomista ja ne olisi hyvä saada sähköiseen muotoon. Olisi mielenkiintoista seurata, onko hankintaohjeesta ollut hyötyä Oulun vastaanottokeskuksen hankintatoimelle. Siitä voisi tehdä kyselyn henkilökunnalle vuoden kuluttua hankintaohjeen käyttöön ottamisen jälkeen.

LÄHTEET

Asetus valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta 8.6.2006/447.

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2007. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOY.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. HE 50/2006 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköidenhankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta. HE 190/2009 vp.

Hyvönen, O., Kess, K., Piisi T., Tuomela H. & Uotila J. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksikössä. Helsinki. Edita Publishing Oy.

Isokoski, S., ohjaaja. Oulun vastaanottokeskus. 2011. Haastattelu 29.4.2011. Tekijän hallussa.

Kalima K., Häll M. & Oksanen A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Jyväskylä. Gummerus kirjainpaino Oy.

Karhu, J., vastaava ohjaaja. Oulun vastaanottokeskus 2011. Haastattelu 28.4.2011. Tekijän hallussa.

Kilpailukykyisempi Eurooppa sekä useampia ja parempia työpaikkoja. European Parliament. Hakupäivä 22.10.2010. <http://www.europarl.europa.eu/hihlights/fi/1001.html>.

Kulkula, K., ohjaaja. Oulun vastaanottokeskus 2011. Haastattelu 4.5.2011. Tekijän hallussa.

Kuntaliiton ja TEMin Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, hakupäivä 30.7.2010

Kuusniemi - Laine, A. & Takala, P. 2008. Julkiset hankinnat. Käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Laki Hansel Oy nimisestä osakeyhtiöstä 30.12.2008/1096.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.

Lahtinen, T. Pienhankintojen tekeminen. Koulutustilaisuus 19.1.2011. PTC Services.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2010. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki. Tietosanoma Oy.

Pihlajisto – Särkelä, T., vastaava ohjaaja. Oulun vastaanottokeskus 2011. Haastattelu 29.4.2011. Tekijän hallussa.

Oulun vastaanottokeskuksen tuloskortisto 2009. Sisäinen lähde.

Oulun vastaanottokeskuksen työjärjestys 20.12.2010. Sisäinen lähde.

Sisäasiainhallinnon hankintaohje. Sisäasiainministeriön määräyskokoelma. SMDno/2010/1979.

Suomen kuntaliitto. Hakupäivä 20.10.2010. <http://kunnat.net>.

Talousarviolaki 13.5.2006/447.

Talouskasvun edellytysten vahvistamista koskeva hanke. Muistio 17.2.2010. Valtioneuvoston kanslia. Hakupäivä 23.10.2010.

Tiikkala, S., taloussihteerä. Oulun vastaanottokeskus 2011. Haastattelu 29.4.2011. Tekijän hallussa.

Tilintarkastajan väliraportti Oulun vastaanottokeskuksen tarkastuksesta, 12.10.2009. Sisäinen lähde.

Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista 7.9.2006/765.

Valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2010. Valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaaminen. Valtiovarainministeriö.

Valtion hankintakäsikirja 2007. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2007.

Valtion hankintastrategia. Hankintatoimen kehittämisen toimenpideohjelma. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2009.

Vihreä kirja. Julkiset hankinnat Euroopan Unionissa. Tulevaisuuden kysymyksiä. Europa.eu. Hakupäivä 22.11.2010. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/green-papers/com-96-583/com-96-583_fi.

LIITELUETTELO

Liite 1. Hankintakysely

Liite 2. Hanselin puitesopimuksen piiriin kuuluvat sopimukset

Liite 3. Oulun vastaanottokeskuksen sopimukset

Liite 4. Haastattelun teemat

Liite 5. Taustatietoa pienhankintojen tekemisen periaatteista

Liite 6. Oulun vastaanottokeskuksen hankintaohje

Kartoitan mitä hankintoja Oulun vastaanottokeskuksessa tehdään ja kuka/ketkä tekevät hankintoja. Tarvitsen tietoja mahdollisesti käyttöönotettavaa Tilhaa (tilaustenhallintajärjestelmä) varten (nykyisen prosessin kuvausta varten). Hankinnoilla tarkoitetaan kaikkia aineellisia ja aineettomia hankintoja (tavarat ja palvelut). Pyydän vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

Teetkö hankintoja? kyllä ____ en ____

Jos vastasit kyllä, vastaa seuraaviin kysymyksiin:

Millaisia hankintoja teet/mitä tilaat tai käyt hankkimassa suoraan toimittajalta?

Käytätkö jotain korttia hankinnan yhteydessä ja jos käytät, niin mitä?

Teetkö tilauksia puhelimitse tai sähköpostilla?

Paljonko on yksittäisen hankinnan euromäärä keskimäärin?

Milloin teet hankintoja? (arkisin, viikonloppuisin)

Tunnetko hankintalakia, -ohjeita tai säännöksiä?

Tarvitsetko koulutusta edellä mainituista?

Ammattiryhmäsi ja yksikkö missä työskentelet:

Pyydän koko henkilökuntaa vastaamaan tähän kyselyyn ja palauttamaan lomakkeen viikon 24 aikana taloustoimistoon Maaritille tai Susannalle.

Terveisin Maarit Sarkkinen

Kirjanpitoyksikkökohtaiset liittymiset

Puitejärjestely	kesto	Yhteyshenkilö
<u>Matkahallinta 2009-2015</u>	17.08.2009– 31.05.2015	Aila Särmälä (Valtiokonttori)
<u>Työterveyshuollon palvelut 2010</u>	22.04.2010– 31.12.2013	Minna Kantola (Maahanmuuttovi- rasto)

Virastokohtaiset liittymiset

Puitejärjestely	kesto	Yhteyshenkilö
<u>Ajoneuvojen leasingpalvelut</u>	29.10.2009–30.09.2013	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Ajoneuvovakuutukset</u>	08.07.2009–31.03.2013	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Autojen huolenpitopalvelut</u>	21.09.2009–31.12.2011	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Käännöspalvelut</u>	13.03.2009–31.12.2012	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Lyhytaikainen autonvuokraus</u>	22.09.2009–31.05.2013	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Matkavakuutus</u> 	26.04.2011–31.12.2012	Maarit Sarkkinen
<u>Muuttokuljetuspalvelut</u>	22.01.2010–31.12.2011	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Sähkö 2011</u> 	02.05.2011–31.12.2014	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<ul style="list-style-type: none"> <u>Sähkönhankinta</u> 		
<u>Siivouspalvelut</u>	19.11.2008–30.09.2012	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Toimisto- ja atk-tarvikkeet 2008</u>	01.07.2009–31.08.2012	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Toimistokalusteet</u>	21.07.2009–30.06.2013	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Tulkkaukspalvelut</u>	13.03.2009–31.12.2012	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<u>Turvallisuuspalvelut</u>	14.01.2008–31.12.2011	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<ul style="list-style-type: none"> <u>Vartiointi, vastaanottopalvelut ja turvatarkastus</u> 		
<u>Turvallisuustekniikka</u> 	04.03.2011–31.08.2012	Susanna Tiikkala, Maarit Sarkkinen
<ul style="list-style-type: none"> <u>Turvallisuustekniikka: kokonaistoimitus</u> 		

OULUN VASTAANOTTOKESKUKSEN SOPIMUKSET

LIITE 3

Sopimuksen kohde	Sopijaosapuoli	Voimassa
Vuokrasopimukset:		
Sairaala kiinteistö Kerrostaloasunnot Toimitilat, Helmikoti	Kiinteistö Oy Heikinharju Oulun Medikiinteistö Oy Pudasjärven kaupunki	toistaiseksi toistaiseksi toistaiseksi
Siivouspalvelut	SOL Palvelut Oy	1.1.2010–30.9.2012
Jätehuolto	Jätehuolto Matti Nuojua	1.1.2010–31.12.2013
Volkswagen Caravelle Toyota Corolla Verso Autovakuutus	Easy Km Oy Toyota Finance Finland Aktia Vahinkovakuutus	19.3.2010-18.3.2014 3.5.2006-3.5.2011 vuosittain
Vartiointi *arvokuljetus	G4S Security Services Oy G4S Cash Services Oy	- 31.12.2011 toistaiseksi
Luottamuksellisen aineiston kuljetus ja tuhoaminen	Encore Ympäristöpalvelut	toistaiseksi
Postin nouto- ja jakelupalvelut	Itella Oyj	toistaiseksi
Monitoimilaite Kyocera Laitteen huoltosopimus	Nordea Rahoitus Suomi Oyj Kyocera Mita Finland Oy	1.10.2010–1.10.2011
Konica Minolta monitoimilaite	Konica Minolta Business S	23.1.2009-22.1.2012
Puhelinliittymät ADSL IT's Reports ohjelma Timecon työaikaseuranta MD Titania	DNA, TeliaSonera Saunalahti Intertieto Oy Niscayah Oy Aditro HRM Oy	toistaiseksi toistaiseksi toistaiseksi 1.12.2010–30.11.2013 toistaiseksi
Lääkäripalvelut	ODL Terveys	1.1.2010–31.12.2013
Hammaslääkäripalvelut	Gallerian Hammaslääkärit	1.1.2010–31.12.2013
Optiikan tuotteet ja palvelut	Instru Optiikka/Keops	toistaiseksi
Psykoterapiapalvelut Oikeudellinen neuvonta	Oy Synolon Ltd hp & Laki, Harri Nevala	vuosi kerrallaan toistaiseksi

1. Taustatiedot (esittely, haastateltavan perustiedot)
2. Millaisia hankintoja teet (mitä hankit, miten, milloin, minkä suuruisia)?
3. Hankintatilanne, miten hankintojen tekeminen vaikuttaa arjen työhösi?
4. Miten olet kokenut hankintojen tekemisen? Minkä olet kokenut vaikeaksi?
5. Millainen kokemus sinulla on hankintojen tekemisessä ja millaista koulutusta olet saanut hankintojen tekemisessä?
6. Joudutko kysymään neuvoja hankintojen tekemisessä/ neuvotko muita? Millaisissa hankinnoissa?
7. Mitkä olisi mielestäsi sopivat euromäärärajat suullisen/kirjallisen hankinnan tekemiseen, tarjouskilpailun tekemiseen?
8. Miten hankintojen keskittäminen tulisi vaikuttamaan arjen toimintaan? Mikä on mielipiteesi hankintojen keskittämisestä?
9. Vapaa sana

(Maarit Sarkkinen tehnyt teorian perusteella)

Kansallisen kynnysarvon (alle 30.000 euroa) alittavat hankinnat ovat niin sanottuja pienhankintoja. Ne eivät kuulut hankintalain piiriin, mutta niistä on ohjeistettu Valtion hankintakäsikirjassa (6/2007) sekä Sisäasiainhallinnon hankintaohjeessa (2010). Pienhankinnat tulee perustua hankintasuunnitelmiin. Vuoden 2010 lakiuudistuksen jälkeen pienhankintojen kynnysarvot kaksinkertaistuivat (15.000 eurosta 30.000 euroon), minkä vuoksi merkittävä määrä hankintoja jää hankintalain soveltamisen ulkopuolelle. Sen vuoksi olisi hyvä kilpailuttaa pienhankinnat.

Pienhankinnat voidaan tehdä **suorahankintana tai tarjouskilpailuna**. Pienhankintojen tarjouskilpailut voidaan toteuttaa hyvin kevyesti ja niissä tulee noudattaa yleisiä periaatteita, joita ovat tasapuolisuus, syrjimättömyys, suhteellisuus sekä avoimuus. Tarjouskilpailu kannattaa järjestää aina, kun vallitsevasta hintatasosta ei ole varmuutta. Suorahankinnan perusteita ovat:

- hankinnan tulee olla arvoltaan vähäinen, (esim. 5000 euroa, *tämä pitäisi päättää meidän osalta*). Arvon määrittelyssä otetaan huomioon hankintayksikön ja sen eri yksiköiden käytävissä olevat varat, hankintojen luonne, hankintalaji
- hankinnalla on hankintayksiköstä riippumaton kiire, ja edellytyksenä on, ettei kiire johdu hankintayksiköstä ja siihen on ennalta arvaamattomat syyt (*tulisiko määrittää?*)
- hankintayksikkö tuntee hyvin alan tuotteet ja tarjonnan
- vastaavaa tuotetta on hankittu lähiaikoina ja hintataso on selvillä
- tarjouskilpailun kustannukset ylittävät kilpailuttamisesta saatavan hyödyn
- muita toimittajia ei ole tiedossa
- hintatietoja voidaan selvittää suullisestikin

Pienhankintojen tilaus on laadittava kirjallisesti ja riittävää on, että tilauksesta jää tietojärjestelmään merkintä. Arvoltaan vähäisissä tai kiireellisissä tilauksissa **tilaus voidaan tehdä suullisesti, mutta se on laadittava kirjallisesti, koska kirjanpitosäännösten mukaan tilaukset on dokumentoitava** (esim. tilaava yksikkö laatii tilauksen kirjallisena omaan seurantaan).

Mikäli joudutaan tekemään tarjouskilpailu, tarjouspyyntö voidaan tehdä ja tarjoukset pyytää sähköpostilla, faksilla tai kirjeellä. Kirjalliset tarjoukset avataan vasta tarjousten jättöajan jälkeen. Kelpoisuusvaatimukset täyttävät tarjoukset vertaillaan. Avaamisesta laaditaan avauspöytäkirja ja hintavertailu tehdään myös siihen. Hankinnasta tulee tehdä hankintapäätös, joka on annettava tiedoksi kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille. Hankintapäätökseen tulee liittää myös oikaisuohje.

Hintatietoja voidaan selvittää myös suullisesti, ja hankintayksikkö määrää euromääräisen rajan tälle ja rajan ylittävistä hankinnasta tulee pyytää vähimmäismäärä kirjallisia tarjouksia (*meidän osalta tulisi määrittää sekin*).

Jos tuote kuuluu valtionhallinnon yhteishankintojen piiriin, tulee se tehdä yhteishankintamenettelynä. Näitä tuotteita ovat muun muassa bensiini, toimistotarvikkeet ja -kalusteet, ajoneuvot ja ajoneuvopalvelut, matkustuspalvelut, työterveyshuolto, tieto- ja puhelinliikenne. Tämä tarkoittaa sitä, että tuotteet on hankittava sopimustoimittajilta.

Oulun vastaanottokeskuksessa tehdään paljon pienhankintoja, joiden osalta hankintavaltuuksia on hajautettu useammalle taholle ja hankintamenettelyt vaihtelevat tekijästä riippuen. Valtion tilintarkastajien tarkastuskäynnin perusteella Oulun vastaanottokeskuksen tulisi kehittää hankintaorganisaatiotaan ja pyrkiä keskittämään hankintatoimi, koska hankintamenettelyssä vaadittavaa osaamista ei ole riittävästi.

Pienhankinnoista vuonna 2009 muodostivat suurimman osan elintarvikkeiden (28.134 euroa), siivoustarvikkeiden (31.428 euroa) sekä tekstiilien (14.969 euroa) ostot. Elintarvikkeita ostetaan lähinnä ryhmäkodin nuorille. Osa elintarvikkeiden ostosta peritään heiltä toimeentulotuesta. Siihen liittyvä elintarvikkeiden ostot lisäsivät vielä elintarvikkeiden ostoja 20.000 eurolla. Elintarvikkeiden hankintaa ei ole kilpailutettu, vaikka niiden ostot tekivät vuonna 2009 yhteensä 48.135 euroa. Samoin toimeentulotukena annettavat tekstiiliostot (tyyny, peitot, pyyhkeet ja lakanat) lisäsivät tekstiilien todellisen oston arvon 20.000 euroon. Siivoustarvikkeiden, tekstiilien ja astioiden hankintoja ei ole kilpailutettu, vaan ne hankitaan eri toimittajilta ja niiden hankintaperusteena on yleensä halvin hinta. Toimistotarvikkeiden hankinnat kuuluvat Hansel Oy:n puitesopimukseen, mutta niitä hankitaan myös muualta (esim. Puuilo).

Oulun vastaanottokeskukseen hankitaan myös seuraavia tuotteita: askartelu- ja musiikkitarvikkeita, ompelu- ja käsityötarvikkeita, kirjoja, urheiluvälineitä ja lastentarvikkeita, kodinkoneita (jääkaappi, hellat). Näitä hankintoja tekevät yleensä ohjaajat. Sairaanhoidajat tilaavat terveydenhuoltotarvikkeita ja lääkkeitä, sillä heillä on siihen vaadittava asiantuntemus. Pienhankintojen suuruus vaihtelee pääasiassa 5-500 euron välillä.