



LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU
Lahti University of Applied Sciences

JULKISET HANKINNAT

Case: Eteva kuntayhtymä

LAHDEN
AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden ala
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Kevät 2012
Eini Niemelä

Lahden ammattikorkeakoulu
Liiketalous

NIEMELÄ, EINI:

Julkiset hankinnat
Case: Eteva kuntayhtymä

Liiketalouden opinnäytetyö

51 sivua, 3 liitesivua

Kevät 2012

TIIVISTELMÄ

Tämä opinnäytetyö käsittelee hankintojen nykytilaa ja käytäntöjä Eteva kuntayhtymässä. Opinnäytetyölle asetettiin kaksi tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena oli tutkia organisaation hankintojen nykytilaa ja selvittää mahdollisia kehittämistarpeita. Toisena tavoitteena oli kuvata tekijän työyksikön - henkilöstön kehittämisyksikön, täydennyskoulutushankintaprosessin vaiheet sekä aikaansaada hankinnasta graafinen prosessikaavio.

Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä käsitellään käytännönläheisesti julkisia hankintoja ja hankintaprosessia. Työssä pyritään keskittymään prosessiin lähinnä kansallisen kynnsarvon ylittävien hankintojen näkökulmasta.

Työn empiriaosuudessa tutkittiin kuntayhtymän hankintojen nykytilaa sekä työntekijöiden kokemusta hankintaprosessin toimivuudesta. Lisäksi tuotettiin kohdeorganisaation kehittämisyksikön täydennyskoulutushankintaprosessista prosessikaavio. Empiirisen tutkimuksen tiedon haku perustui kvalitatiiviseen menetelmään. Aineistoa kerättiin teemahaastatteluilla, sähköpostikyselyllä ja osallistuvalla havainnoinnilla sekä tutkimalla kirjallisia ja sähköisiä dokumentteja. Kohdeyhtymänä tutkimuksessa olivat hankintoja tekevät työntekijät sekä täydennyskoulutushankintaprosessiin osallistuvat työntekijät.

Työssä ilmeni, että hankintoja tekevä henkilöstö oli suhteellisen tyytyväinen hallintoyksiköstä saatuun tukeen, mutta osaamisen keskittyminen liian pienelle joukolle nähtiin ongelmana. Tutkimustuloksista selvisi myös, että keskitetyn hankintayksikön ja -osaamisen uskottiin edistävän jatkossa hankintojen järkevää ja taloudellista suunnittelua. Hankintastrategian puuttuminen konsernista nähtiin selvänä puutteena. Työn tuloksena muodostui lisäksi kehittämisyksikön hankintaprosessin prosessikaavio.

Toivon, että tekemäni tutkimuksen pohjalta Eteva kuntayhtymä on saanut hyödyllistä tutkimustietoa hankintaprosessin toteutusta, jatkokäsittelyä sekä mahdollista kehitystyötä varten.

Avainsanat: julkiset hankinnat, hankinta, laki julkisista hankinnoista, kilpailuttaminen, kuntayhtymät

Lahti University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Studies

NIEMELÄ, EINI:

Procurement Process in the Public
Procurement Case: Eteva Federation of
Municipalities

Bachelor's Thesis in Business Studies 51 pages, 3 appendices

Spring 2012

ABSTRACT

This thesis deals with the current state of public procurement and procurement practices at the Eteva Federation of Municipalities. Two aims were set for this thesis. The first aim was to examine the current state of the organization's procurement and to determine its needs for development. The second aim was to describe the stages of the further education procurement process from the author's work unit - the staff development unit - as well as to create a graphic diagram of the process.

The theoretical part of the thesis deals with the practical approach in the public procurement and acquisition process. The work aims to focus mainly on the process from the perspective of procurements exceeding the national threshold value.

The empirical part of the study examined the current state of procurement as well as the experiences the employees had of the functionality of the procurement process. In addition, a process chart was created for the target organization's development unit further education procurement process. Information utilized in the empirical section was based on the qualitative research method. Data for the study was collected from theme interviews, email questionnaires and the author's own observations, as well as studying the written and electronic documents. The target group for the study were those employees who are responsible for the procurements in the organization.

The study results show that the respondents who make procurements are relatively satisfied with the support of the management unit but the concentration of know-how within a small group of people was seen as a problem. The results also show that a centralized purchasing department and the centralized procurement expertise would contribute to a rational and economic planning of procurement. The absence of a procurement strategy was seen as a problem.

I personally hope that the study I carried out helped the Eteva Federation of Municipalities and created useful material for their use. The information I gathered was fully assigned for the ongoing development of the survey process of Eteva.

Key words:

Public procurement, Competitive bidding, procurement, the law on public procurement, competition, government authorities

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen tausta	2
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja aiheen rajaus	2
1.3	Tutkimusasetelma, tutkimuskysymykset ja työn kulku	3
1.4	Tutkimusmenetelmät	4
2	MITÄ OVAT JULKISET HANKINNAT	6
2.1	Julkisia hankintoja ohjaavat lait ja sääntely	7
2.2	Hankintalain tarkoitus	9
2.3	Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet	9
2.3.1	Syrjimättömyys ja tasapuolinen kohtelu	10
2.3.2	Avoimuus	11
2.3.3	Taloudellisuus	11
2.4	Hankintayksikön määrittely	11
2.5	Hankintojen kynnsarvot	12
3	JULKISEN SEKTORIN HANKINTAPROSESSI	15
3.1	Hankinnan suunnittelu	17
3.2	Tarjoajan soveltuvuuden arviointi	18
3.3	Hankintamenettelyn valinta	19
3.3.1	Avoin menettely	19
3.3.2	Rajoitettu menettely	20
3.3.3	Neuvottelumenettely	21
3.3.4	Puitesopimukset ja puitejärjestelyt	23
3.4	Hankinnat ilman kilpailuttamista eli suoramarkkinointi	23
3.5	Hankinnoista ilmoittaminen	24
3.6	Tarjouspyyntömenettely	25
3.6.1	Tarjouspyynnön rakenne ja sisältö	26
3.7	Vertailu- ja päätöksentekovaihe	26
3.7.1	Tarjousten arviointi ja toimittajan valinta	27
3.7.2	Hankintapäätös	27
3.7.3	Hankintasopimuksen tekovaihe	28
3.8	Muutoksenhaku hankintapäätökseen	29
3.9	Hankintatoimen valvonta	30
4	CASE: ETEVA KUNTAYHTYMÄ	31

4.1	Hankinnat kohdeorganisaatiossa	32
4.2	Henkilöstön kehittäminen -yksikön kuvaus	33
5	TUTKIMUSTULOKSET	35
5.1	Tutkimusaineisto ja -menetelmät	35
5.2	Teemahaastattelu	36
5.3	Aineiston analysointi	38
5.3.1	”Miten hankintaosaaminen on kuntayhtymässä hallinnassa tällä hetkellä?”	39
5.3.2	”Miten kehittämissyksikön täydennyskoulutushankinnan prosessi tällä hetkellä toimii?”	42
5.3.3	”Mitä kehittämistarpeita hankintaprosessissa on tällä hetkellä?”	43
5.4	Tutkimuksen luotettavuus	44
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	46
	LÄHTEET	49

1 JOHDANTO

Mikä on julkinen hankinta, miten se eroaa tavallisesta hankinnasta? Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista ja siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Koska julkisen sektorin hankinnat muodostavat merkittävän osan sen kustannuksista on niihin käytettyjen varojen mahdollisimman tehokas käyttö, laadukkaiden hankintojen tekemisen edistäminen sekä tarjouskilpailujen tasapuolisten mahdollisuuksien luominen perusteltua. (Oksanen 2010, 7). Julkisia hankintoja tehtäessä on noudatettava kansallisia hankintalakeja ja EU-hankintadirektiivejä, joiden pääasiallisena tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä parantaa eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Tähtäimenä on turvata tavaroiden, palveluiden, pääomien sekä työntekijöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionin perustamissopimuksessa sovittujen perusvapauksien mukaisesti. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011; Eskola & Ruohoniemi 2011, 49.)

Yhteiskunnan varojen käyttämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla julkiset organisaatiot ovat velvollisia noudattamaan tarkkaan säädettyjä lakeja. Myös tietyn kynnsarvon ylittävät hankinnat pitää siten kilpailuttaa. Lainsäädäntöä laiminlyötyäessä päätökseen tyytymätön palveluntuottaja voi viedä asian markkinaoikeuteen, joten kilpailutuslainsäädäntöä on noudatettava tarkasti. Laki säätelee hankintaprosessin vaiheita tarkasti, joten prosessi on usein hyvin raskas ja resursseja kuluttava niin kilpailuttavalle organisaatiolle kuin kilpailuun osallistuville palveluntarjoajille. Rantanen (2006, 1) on tekemässään diplomityössä tullut tulokseen, että julkiselta sektorilta puuttuu osaamista yksinkertaistaa prosessia ja valita konkreettisesti kannattavia vaihtoehtoja hankintoja hoitaessaan.

1.1 Tutkimuksen tausta

Tämän opinnäytetyön aiheena on tutkia Eteva kuntayhtymän – jäljempänä Eteva, hankintojen nykytilaa ja käytäntöjä. Eteva on Suomen suurin vammaispalveluja tuottava kuntayhtymä, joka tuottaa palveluita yli 2 500 vammaiselle ja kehitysvammaiselle henkilölle. Etevassa palvelujen käyttäjäasiakkaita palvelee noin 1 400 työntekijää, joista kuntayhtymän hallinnossa työskentelee 41 henkilöä. Hankinnoista vastaa hallintojohtaja.

Henkilöstötoimen henkilöstön kehittäminen –yksikössä huomattiin hankintaosaamisen puute loppukesällä 2010. Silloin huolestuttiin erään koulutuskokonaisuuden aikaisemman toimittajan mahdollisesta reagoinnista yhtymässä tehtyyn hankintapäätökseen. Asiaa tarkemmin tarkasteltaessa havaittiin, että kehittämissyksikössä hankintaosaamisen ei katsottu olevan riittävää, eikä hallintoyksiköstä hankintoihin saatua asiantuntemusta koettu riittäväksi. Tässä vaiheessa tekijän kiinnostus aiheeseen heräsi ja päätettiin tutkia asiaa kuntayhtymässä laajemmin. Näin tutkimus päättyi tekijän opinnäytetyön aiheeksi.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja aiheen rajaus

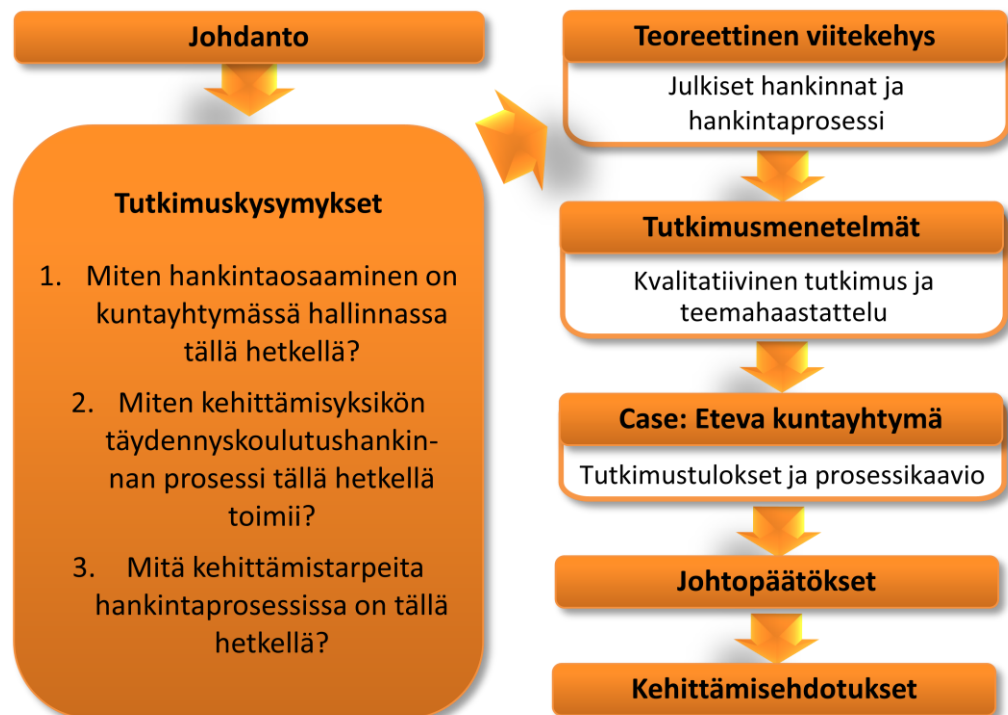
Opinnäytetyölle asetettiin kaksi tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena oli tutkia kohdeorganisaation hankintojen nykytilaa ja selvittää mahdollisia kehittämistarpeita. Kohderyhmänä tutkimuksessa ovat kuntayhtymässä hankintoja tekevät työntekijät. Työn toisena tavoitteena oli kuvata tekijän työyksikön - henkilöstön kehittämissyksikön, täydennyskoulutushankintaprosessin vaiheet sekä aikaansaada hankinnasta graafinen prosessikaavio.

Opinnäytetyössä käsitellään käytännönläheisesti julkisia hankintoja ja niihin liittyvää hankintaprosessia. Työssä on pyritty keskittymään prosessiin lähinnä kansallisen kynnsarvon ylittävien palveluhankintojen näkökulmasta ja työn rakenne noudattelee mahdollisimman pitkälle hankintaprosessin rakennetta. Tavarahankintoja sekä EU-kynnsarvon ylittäviä hankintoja käsitellään työssä haastatteluiden yhteydessä, niihin kuitenkin tarkemmin syventymättä. Tutkimuksen ulkopuolelle

on rajattu kokonaan valtion hankinnat sekä laki vesi-, ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien hankinnoista eli niin sanottu erityisalojen hankintalaki. Työssä on kuvattu kehittämissyksikön täydennyskoulutuspalveluhankinnan prosessi, prosessin analysointi ja kehittäminen jää kehittämissyksikön tehtäväksi.

1.3 Tutkimusasetelma, tutkimuskysymykset ja työn kulku

Tämän tutkimuksen tutkimussuunnitelma on kuvattuna kuviossa 1. Kuviosta nähdään myös tämän tutkimuksen tärkeimmät teemat eli aihealueet sekä työn kulku. Opinnäytetyö alkaa johdanto-osalla, jossa kerrotaan mitä työ käsittelee, mitkä ovat tutkimuksen tavoitteet, menetelmät ja teoreettiset lähtökohdat. Opinnäytetyön tutkimusasetelma on esitetty seuraavassa kuviossa.



KUVIO 1. Opinnäytetyön tutkimussuunnitelma ja rakenne.

Tutkimuksen tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten hankintaosaaminen on kuntayhtymässä hallinnassa tällä hetkellä?
2. Miten kehittämissyksikön täydennyskoulutushankinnan prosessi tällä hetkellä toimii?
3. Mitä kehittämistarpeita hankintaprosessissa on tällä hetkellä?

Tutkimuksen kulku pääluvuittain on seuraava. Ensimmäinen pääluke eli johdanto-osa sisältää tutkimuksen taustan. Luvussa kerrotaan tutkimuksen taustat, esitellään tutkimusasetelma ja -menetelmät sekä käsitellään tutkimuksen kulku. Työn toisesta luvusta alkaa tutkimuksen teoriaosuus. Luku sisältää työn teoreettisen viitekehysten, siinä käsitellään pääpiirteittäin julkisten hankintojen määritelmä sekä kerrotaan hankintatoimintaa sitovista laeista ja säädöksistä. Työn kolmannessa luvussa esitellään julkisten hankintojen hankintaprosessin kulkua vaiheittain. Työssä pyritään käsittelemään prosessia lähinnä kansallisen kynnyksarvon ylittävien hankintojen näkökulmasta. Työn neljännessä luvussa kerrotaan case-yrityksestä ja tutustutaan kohdeorganisaation hankintatoiminnan prosessiin sekä käsitellään kehittämissyksikön täydennyskoulutushankinnan prosessikuvaus. Työn viidennessä luvussa käydään läpi kyselytutkimuksen tulokset ja tehdään niiden analysointi. Johtopäätökset ja yhteenveto ovat työn kuudennessä pääluvussa.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tämä tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Tutkimusstrategiana käytettiin ohjaavaa tapaustutkimusta eli case -tutkimusta, jossa tutkitaan tietyn ryhmän toimintojen tehostamista luonnollisessa toimivassa ympäristössään. Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillisiä on, että tutkimus on kokonaisvaltaista tiedon hankintaa ja sen tekemisessä suositaan ihmistä tiedon keruun instrumenttina. Tutkijan tavoitteena on paljastaa odottamattomia asioita tutkitusta teemasta aineiston monitahoisen ja yksityiskohtaisen tarkastelun avulla. Tapaustutkimukselle ominaisesti tutkimuksen aineisto kerätään useita metodeja käyttämällä. (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2008, 135 - 138, 159 - 160.) Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat Tuomi & Sarajärven

(2003, 73) mukaan haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto.

Tutkimuksen tarkoituksena on saada koottua tietyin kriteerein valitulta joukolta vastauksia samoihin kysymyksiin. Tutkimuksen empiriaosuuteen kerättiin aineistoa teemahaastatteluilla ja sähköpostikyselyillä. Kehittämisyksikön täydennyskoulutushankinnan prosessikuvausten tekemisessä käytettiin lisäksi omaa havainnointia ja käytössä olevaa valmista dokumentointia. Teemahaastatteluissa haastateltiin neljää tukipalveluissa hankintoihin osallistuvaa henkilöä, lisäksi haastattelu lähetettiin sähköpostikyselynä neljälle esimiestyössä työskentelevälle henkilölle. Teemahaastattelun tyyppin mukaisesti haastateltaville ei asetettu tarkkoja kysymyksiä vaan hänelle annettiin pohdittavaksi hankintaprosessiin liittyviä aihealueita. Etukäteen oli aihealueittain listattu niitä asioita, joihin ainakin oli tarkoitus saada vastaus tai kommentti. Aihealueita ei käsitelty tiukasti ennalta määrättyssä järjestyksessä vaan ne käytiin keskustelunomaisesti läpi esiin tulleessa järjestyksessä. Teemahaastattelun hyviin puoliin kuuluu mahdollisuus esittää haastattelun kuluessa tarkentavia kysymyksiä. (Hirsjärvi ym 2008, 200 - 204.)

Haastatteluiden pohjalta tavoitteena oli saada mahdollisimman laaja ja selkeä kuva kuntayhtymän hankintaprosessin eri vaiheista organisaation tukitoiminnoissa ja palveluyksiköissä sekä selvittää hankintoja tekevän henkilöstön tyytyväisyyttä hankintaprosessin toimivuuteen. Tutkimusosuus toteutettiin vuonna 2011 kevään, kesän ja syksyn aikana. Haastattelut suoritettiin alkukesällä ja tutkimusta täydentävä sähköpostikysely tehtiin lokakuussa. Lisäksi tavoitteena oli saada aikaan kehittämisyksikön täydennyskoulutushankinnasta prosessikuvaus ja prosessikaavio, jota jatkossa voidaan hyödyntää täydennyskoulutushankintaprosessin kehittämisessä. Työn tuloksena syntyi myös uudistettu lomake täydennyskoulutushankintojen tarjousten vertailua varten.

2 MITÄ OVAT JULKISET HANKINNAT

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisilla varoilla hankittavien palvelujen sekä tavaroiden ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa, jossa ostajana toimii julkinen toimija kuten valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt, jotka tekevät hankintoja oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankinta vahvistetaan kirjallisella hankintasopimuksella hankintayksikön ja myyjän kesken. Hankintaa ei ole sellainen tuotanto tai työsuoritus, jonka hankintayksikkö toteuttaa omana työnään organisaationsa sisällä. Hankinnalla ei tarkoiteta myöskään kiinteän omaisuuden tai sen osan ostamista tai vuokraamista, eikä minkään omaisuuden luovutusta, kuten myyntiä tai vuokraamista. (Hankinnat 2012; Pekkala & Pohjonen 2010, 21)

Kustannuksiltaan merkittävät julkiset hankinnat tulee lain mukaan kilpailuttaa määrätyn ehdoin. Hankintojen toteutusta Suomessa ohjaa Euroopan unionin direktiivit, joita kansallinen lainsäädäntö täydentää. Hankintalainsäädännön tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä avaamalla julkisia markkinoita kilpailulle ja hyödyntämällä julkisessa palvelutuotannossa markkinoilla olevaa tarjontaa. Menettelytapasäännöksillä on pyritty edistämään avointa kilpailua Euroopan yhteisössä sekä varmistamaan tarjouskilpailuun osallistuvien toimittajien tasapuolinen, yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu. (Kaarresalo 2007, 1; Oksanen 2010, 7; Pekkala & Pohjonen 2010, 21)

Kuntaliiton ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisen julkisten hankintojen neuvontayksikön mukaan Suomessa tehdään erilaisia hankintoja vuosittain noin 23 miljardin euron edestä. Hankinnat käsittävät tarvikkeita, tavaroita ja erilaisia palveluja sekä rakennushankkeiden urakalla teettämistä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman tilaston mukaan hankintailmoitusten kautta tehtyjä julkisia hankintoja vuonna 2011 tehtiin yhteisarvoltaan noin 19 miljardilla eurolla. Kansallisia hankintailmoituksia oli yli 5,8 miljardin euron arvosta. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2012; HILMA, Hankintailmoitusten tilastot 2011).

2.1 Julkisia hankintoja ohjaavat lait ja sääntely

Suomen julkisten hankintojen tekemistä sääntelevät hankintalait perustuvat kahdelle pääperiaatteelle avoimelle hankintamenettelylle ja kaikkien tarjoajien tasapuoliselle kohtelulle. Toimintaa säätelevät ja ohjaavat EY:n perustamissopimus sekä hankintadirektiivit, joita sovelletaan Suomessa julkisten hankintojen tekemistä koskevaan lainsäädäntöön. Suomessa säätelevät laki julkisista hankinnoista (ns. hankintalaki, 348/2007), valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (ns. hankinta-asetus, 614/2007) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista eli niin sanottu erityisalojen hankintalaki (349/2007). Hankintalainsäädännön velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä, jotka koskevat vain kilpailuttamisprosessia. Hankintayksiköillä on oikeus itse päättää tuottavatko he palvelut omana työnä vai hankitaanko ne ostopalveluna oman organisaation ulkopuolelta. (Euroopan komissio, 2012; Pekkala & Pohjonen 2010, 23.)

Euroopassa julkisia hankintoja säännellään Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen sopimuksen (Government Procurement Agreement, GPA-sopimus) mukaan. Sen lisäksi suomalaisten hankintayksiköiden on noudatettava hankinnoissaan kansallista lainsäädäntöä ja hankintoihin liittyviä EU:n direktiivejä. GPA-sopimuksen osapuolia ovat tällä hetkellä Euroopan yhteisö, Yhdysvallat, Kanada, Hong Kong, Kiina, Norja, Islanti, Israel, Japani, Sveitsi, Korea, Liechtenstein, Aruba ja Singapore. GPA-sopimuksen tavoitteena on edistää maailmankaupan vapauttamista julkisissa hankinnoissa, joten sopimuksen piiriin kuuluvien maiden tarjoajia on käsiteltävä samoin, kuin ne olisivat EU:n jäsenvaltioita. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 25 - 26.)

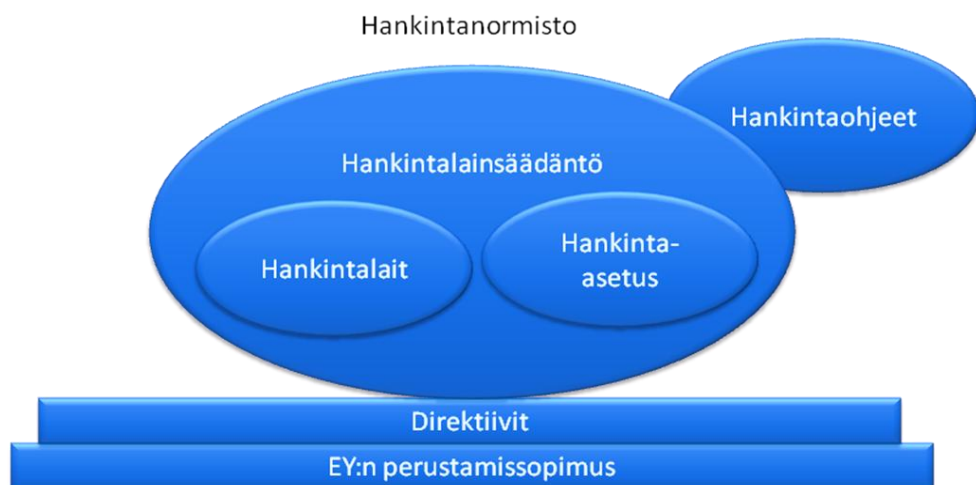
Hankintalainsäädännön tavoitteena on taata julkisissa hankinnoissa tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä samalla tehostaa julkisten varojen käyttöä ja selkeyttää hankintaviranomaisten edellytyksiä ostopuhteydelle. Hankintalainsäädännön uudistuksessa 1.6.2010 esimerkiksi kansallisia kynnsarvoja, hankintapäätösten tiedoksiantoa, suoraan hankintojen tekemistä sekä oikeussuojakeinoja nykyaikaistettiin. Muutoksien taustalla on EU:n oikeussuojadirektiivi (2007/66/EY). (Oksanen 2010, 4.)

Suomessa välittömästi julkisiin hankintoihin sovellettavia lakeja ovat:

- laki julkisista hankinnoista eli hankintalaki (348/2007)
- laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007)
- hankinta-asetus (614/2007)
- laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 17.6.2011/698.

(Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2011).

Edellä mainittujen lakien lisäksi hankintaprosessiin vaikuttaa välillisesti muun muassa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), jonka tarkoituksena on ohjata viranomaisten toiminnan avoimuutta. Lisäksi julkisiin hankintoihin vaikuttaa myös laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä eli tilaajavastuulaki (1233/2006), jonka tarkoituksena on edistää tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista. Laki parantaa palveluja ja urakoita tilaavien tai vuokratyövoimaa käyttävien yhteisöjen edellytyksiä varmistaa, että sopimuspuoli täyttää lakisääteiset velvoitteensa työnantajana ja sopimuspuolena. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007; Suomen kuntaliitto 2012.) Alla oleva kuvio kuvaa hankintanormistoon vaikuttavaa lainsäädäntöä ja ohjeita.



KUVIO 2. Hankintanormisto (Oksanen 2010, 8).

2.2 Hankintalain tarkoitus

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sanotaan, että julkisten hankintojen tekemistä ohjaavan hankintalain (348/2007) tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä taloudellisesti ja suunnitelmallisesti niin, että rajallisilla resursseilla saadaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluja. Hankintalain tavoitteena on myös avata julkisten hankintojen markkinat yrityksille koko Euroopan yhteisön laajuisesti ja siten lisätä kilpailua, tehostaa julkisia palveluja ja parantaa niiden laatua sekä edistää talouden kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä. (HE 50/2006 vp, 6)

Hankintalain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta. Lain keskeisin tavoite on aikaansaada tarjousmenettelyyn osallistuvien kesken kilpailua sekä taata osallistujien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn tärkeänä tavoitteena on muun muassa terveen ja tehokkaan taloudellisen kilpailun edistäminen, palvelujen tarjoamisen vapaus ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen, EU:n yhteismarkkinoiden integraatiokehityksen tukeminen sekä julkisten hankintojen avaaminen koko yhteisön laajuiselle kilpailulle. (Kaarresalo 2007, 2; Kalima & Häll & Oksanen 2007, 32.)

Hankintalain mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin laissa säädetään. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007.) EU-kynnysarvot alittaviin, mutta kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovelletaan hankintadirektiivejä osittain kevennettynä lain määräämällä tavalla. (Oksanen 201, 15.)

2.3 Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet

Julkisten hankintojen keskeisiä periaatteita ovat tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus ja suhteellisuus. Luvussa kaksi mainittujen julkisten hankintayksiköiden

on toimittava näiden periaatteiden mukaan aina riippumatta siitä kuuluuko hankinta hankintalain soveltamisalaan. Eskola & Ruohoniemen (2011, 35) mukaan hankintamenettelyyn osallistuvien tarjoajien yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu on tapahduttava koko prosessin ajan avoimuutta ja tasapuolisuutta noudattaen. Myös Oksasen (2010, 28) mukaan hankinnoissa on noudatettava hankinnan suuruudesta riippumatta avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita, niin että hankinnat suoritetaan taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti käyttäen hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet. Tarjouksista tulee hyväksyä kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin tarjous sen mukaan kuinka se on tarjouspyynnössä esitetty. Tarjoajaehdokkaita ja tarjouksentekijöitä sekä saatuja tarjouksia on kohdeltava ja käsiteltävä annettujen periaatteiden mukaisesti hankintaprosessin eri vaiheissa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 35.)

2.3.1 Syrjimättömyys ja tasapuolinen kohtelu

Ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava julkisissa hankinnoissa samalla tavalla riippumatta ehdokkaiden tai tarjoajien kansallisuudesta taikka alueellisesta sijainnista. Syrjimättömyysperiaatteen tulkinnan mukaan hankinnalle asetetut vaatimukset eivät saa suosia paikallisia tarjoajia. Yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, että tarjousmenettelyn kaikissa vaiheissa ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla. Vaikka tarjouskilpailuun osallistuva olisi hankintayksikön omistama yhteisö tai toinen hankintayksikkö on sitä kohdeltava samalla tavalla kuin muitakin tarjoajia. (Kalima ym. 2007, 22 - 23, 38 - 39; Pekkala 2007, 35).

Yhteisön oikeuskäytännössä syrjintäkiellosta, tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta sekä sijoittautumisvapauden periaatteesta on johdettu myös avoimuus- sekä suhteellisuusperiaatteet, joille julkisten hankintojen sääntely myös perustuu. Tarjoajien tasapuolisen kohtelun takaamiseksi tarjousten on oltava keskenään vertailukelpoisia ja siksi niiden on oltava tarjouspyynnön mukaisia, noudatettava pyydettyjä teknisiä yksityiskohtia sekä noudatettava muita asetettuja reunaehtoja. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 22; Oksanen 2010, 57.)

2.3.2 Avoimuus

Eurooppalaisen oikeuskäytännön mukainen avoimuusperiaate hankinnoissa edellyttää, että hankinnasta tiedotetaan ja tarpeen mukaan ilmoitetaan riittävän laajasti, hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, tarjouskilpailun ratkaisemisesta tiedotetaan asiaankuuluvasti ja hankintaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Avoimuusperiaatteesta on säädetty kansallisesti muun muassa hallintolaissa sekä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja se perustuu yhteisön perustamissopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön sekä yleisemmin hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 24.) Hankintailmoitusten riittävän laajalla julkisuudella katsotaan olevan automaattinen kilpailua lisäävä ja hintoja alentava vaikutus. (Kalima ym. 2010, 38).

2.3.3 Taloudellisuus

Julkisten hankintojen taloudellisuudesta säädetään hankintalain 2§ 2 momentissa, että hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimensa niin, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Lisäksi lain kohdassa ohjataan kiinnittämään huomiota julkisten varojen tarkoituksenmukaisen ja tuottavan käytön vuoksi, hankintayksiköiden mahdollisiin yhteishankintoihin, puitejärjestelyihin tai muunlaiseen yhteistyöhön hallinnollisten kulujen vähentämiseksi. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007; Eskola & Ruohoniemi 2010, 124 - 125).

2.4 Hankintayksikön määrittely

Hankintayksiköksi katsotaan toimija, joka on velvollinen noudattamaan hankinnoissaan hankintalakia. Hankintalain mukaisia hankintayksiköitä ovat valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset sekä valtion liikelaitokset, kunnat toimielimineen, kuntayhtymät ja muut ylikunnalliset toimielimet, evankelisluterilainen kirkko viranomaisineen ja seurakuntineen, ortodoksinen kirkkokunta sekä muut julkisoikeudelliset laitokset (esimerkiksi kunnalliset osakeyhtiöt).

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja joita rahoittaa pääasiallisesti muu hankintayksikkö. Tällaisia ovat esimerkiksi Kansaneläkelaitos, erityishuolto ja sairaanhoitopiirit sekä kuntayhtymien eri toimielimet. (Hankinnat 2012; Kaarresalo 2007, 42.)

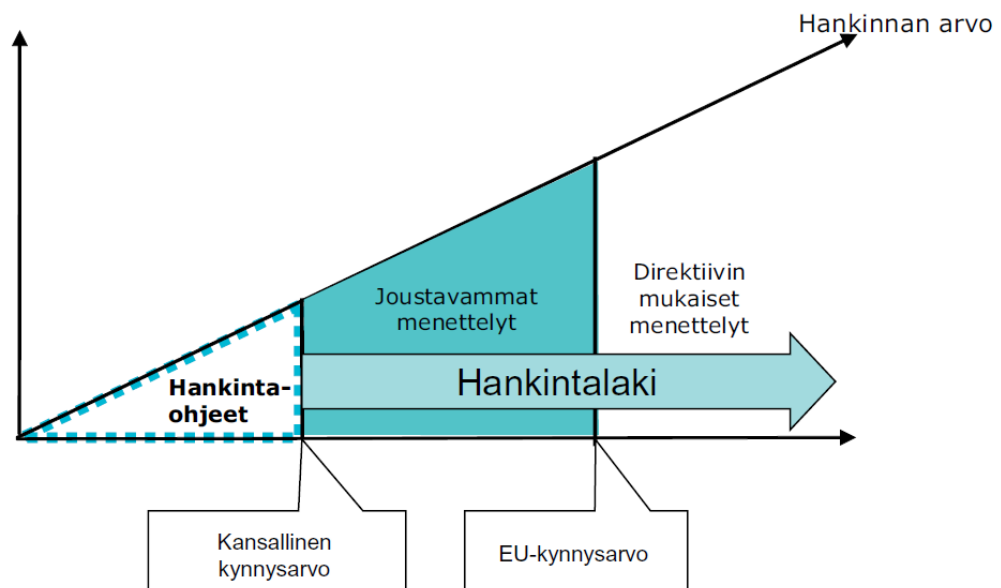
Hankintayksiköksi katsotaan myös sellainen hankinnan tekijä, joka on saanut tukea toiselta hankintayksiköltä hankinnan toteuttamiseksi yli puolet hankinnan arvosta. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 29.) Lait asettavat velvollisuuksia lain määräämille hankintayksiköille, kuten valtion ja kuntien yksiköille sekä tarjouspyynnön mukaisuuden muodossa myös tarjoajille. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 14).

2.5 Hankintojen kynnysarvot

Kynnysarvot ovat hankintalaissa määritellyt euromääräiset raja-arvot, joiden mukaan määräytyy, mitä hankintalain säännöksiä hankintaan tulee soveltaa. Kynnysarvolla tarkoitetaan yksittäisen hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvoa. Hankinnan kokonaisarvo selvitetään ja ennakoidaan heti hankintaprosessin alkuvaiheessa, koska hankinnan ennakoitu arvo määrää mitä säädöksiä ja hankintamenettelyvaihtoehtoja hankinnassa käytetään. Toistaiseksi voimassa olevan hankintasopimuksen kokonaisarvoa määritettäessä arvoksi määritellään ne maksut, joita sopimuksesta syntyy 48 kk:n ajalta. Hankinnan kokonaisarvoon luetaan mukaan optiot ja muut vastaavat pidennysehdot. Julkisiin hankintoihin sovelletaan EU-kynnysarvot perustuvat Maailman kauppajärjestön hankintoja koskevaan sopimuksen ehtoihin. (Hankinnat 2012; TEM 2012.)

Hankinnat jaetaan niiden suuruuden perusteella joko EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin tai kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin eli niin sanottuihin pienhankintoihin. **EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat** eli **EU-hankinnat** on kilpailutettava noudattaen EU-menettelyä ja kilpailutus täytyy tehdä EU:n laajuisesti tarkkoja ja yksityiskohdaisia menettelytapoja noudattaen. **Kansallisen kynnysarvon ylittävä eli kansalli-**

nen hankinta on hankintalaissa määritelty hankintalain noudattamisen alaraja. Erityyppisille hankinnoille on määritelty hankinnan luonteen mukaisesti erikokoiset kynnyksarvot. Tähän ryhmään kuuluvat EU-kynnyksarvon alapuolelle jäävien hankintojen lisäksi hankintadirektiivien ja hankintalain liitteen B mukaiset hankinnat eli niin sanotut toissijaisiin palveluhankintoihin liittyvät hankinnat. Kansalliset kynnyksarvot ylittäviin hankintoihin käytetään EU-hankintoihin verrattuna kevennettyä hankintamenettelyä. EU-kynnyksarvot ja kansalliset kynnyksarvot eroavat toisistaan lainsäädännöllisesti siten, että kansalliset kynnyksarvot perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön ja EU-kynnyksarvot perustuvat GPA-sopimukseen sekä komission antamaan asetukseen. Seuraavasta kuviosta näemme hankinnan arvon vaikutuksen hankintalain soveltamiseen. (Hankinnat 2012; Eskola & Ruohoniemi 2010, 88-97; Oksanen 2010, 32, 35.)



KUVIO 3. Hankinnan arvo ja hankintalain soveltaminen (Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen 2007, 5)

EU-kynnyksarvoja tarkistetaan kahden vuoden välein, kun taas kansallisia kynnyksarvoja voidaan muuttaa ainoastaan kansallisen lainsäädännön muutoksin. Nykyisin voimassa olevat EU-kynnyksarvot on vahvistettu komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011.

Kolmas ryhmä on *kansalliset kynnysarvot alittavat* eli niin sanotut *pienhankinnat*. Näiden kynnysarvojen alle jääviin pienhankintoihin hankintalakia ei sovelleta. Pienhankinnat on rajattu pois tästä opinnäytetyöstä. (Hankinnat 2012; Eskola & Ruohoniemi 2010, 88 - 97; Oksanen 2010, 32, 35.) Taulukoista 1 ja 2 näemme tässä opinnäytetyössä käsiteltävien hankintojen kynnysarvot.

TAULUKKO 1. Kansalliset kynnysarvot 1.6.2010 alkaen (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012)

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

TAULUKKO 2. EU-kynnysarvot 1.1.2012 alkaen. (Hankintalaki 16§. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012)

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)	
	Valtion keskushallintoviranomainen	Muut hankintaviranomaiset
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat	130 000	200 000
Rakennusurakat	5 000 000	5 000 000
Käyttöoikeusurakat	5 000 000	5 000 000
Suunnittelukilpailut	130 000	200 000

3 JULKISEN SEKTORIN HANKINTAPROSESSI

Hankinnan huolellinen suunnittelu, hankintaprosessin hallinta ja hankinnan toteuttaminen eli sopimuksen täytäntöönpano edellyttävät julkisten hankintojen huolellista suunnittelua. Julkisen hankinnan kilpailuttamisen eri vaiheita ja siinä noudatettavia menettelytapoja ja käytäntöjä kutsutaan hankintaprosessiksi. Hankintaprosessi käynnistyy tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankinnasta ilmoittamisella ja prosessi päättyy hankintasopimuksen tekemiseen. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2011). Pekkala & Pohjosen mukaan julkisten hankintojen kilpailuttamisessa hankintayksikkö ilmoittaa hankintalain edellyttämällä tavalla tulevas-ta tavaran, palvelun tai urakan hankinnasta. Hankinnassa voidaan käyttää erilaisia menettelyjä, tavan valintaan vaikuttavat hankinnan arvo, luonne sekä hankinnan kohde. (Pekkala & Pohjonen 2010, 21).

Julkisen hankintayksikön on hoidettava hankintansa voimassa olevien oikeusohjeiden mukaisesti ja laadittava pääsääntöisesti kaikista prosessin vaiheista kirjalliset asiakirjat. Kuusniemi-Laine & Takalan mukaan hankintaprosessi on noin viisi-toista vaiheinen prosessi. Hankintaprosessin onnistumisen takana on huolellinen valmistautuminen ja suunnittelu. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 107 - 108). Seuraavassa taulukossa kuvataan EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen prosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä. EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa voidaan käyttää kuitenkin kevennettyä menettelyä.

TAULUKKO 3. Hankintaprosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 109)

HANKINNAN SUUNNITTELU JA TARVITTAVA MARKKINAKARTOITUS	
1. Hankintasuunnitelman laatiminen	
2. Ennakoilmoitus varainhoitovuoden alussa (vapaaehtoinen)	
3. Avoin ja syrjimätön markkinakartoitus/julkaistu tietopyyntö tai ilmoitus tietopyynnöstä	
4. Hankinnan suunnittelu ja menettelyn valinta	
HANKINTAMENETTELY JA TARJOAJIEN VALINTA	
Avoin menettely	Rajoitettu menettely
1. Hankintailmoitus	2. Hankintailmoitus
	3. Osallistumishakemukset
	4. Tarjoajien esivalinta (väh. 5)
TARJOUSPROSESSI	
1. Tarjouspyynnön lähettäminen tarjoajille	
2. Tarjouspyyntöön liittyvät lisäkysymykset tarjoajilta	
3. Lisäselvitysten antaminen tarjoajille tasapuolisesti	
4. Tarjousten jättöpäivä	
5. Mahdollisten myöhästyneiden tarjousten hylkääminen	
6. Tarjousten avaaminen ja kirjaaminen, sekä tarjousten sisällön yleistarkastus	
7. Tarjoajien arviointi ja niiden hylkääminen, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia (avoin menettely)	
8. Mahdollisten täsmennyspyyntöjen lähettäminen tarjoajille	
9. Mahdolliset täsmennykset tarjoajilta	
10. Tarjouspyyntöä vastaamattomien tarjousten hylkääminen	
11. Tarjousvertailun tekeminen ja perusteluiden kirjaus, liikesalaisuuskyymykset huomioiden	
12. Hankintapäätöksen tekeminen	
13. Hankintapäätöksen, sen perusteluiden ja hakemusosoituksen lähettäminen tarjoajille	
14. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintasopimuksen allekirjoitus aikaisintaan 21 päivää hankintapäätöksen tiedoksiannosta tarjoajille. Tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen 7 päivän kuluttua hankintapäätöksen postittamisesta, jos muuta ei näytetä.	
15. Jälki-ilmoitus (ei pakollinen EU-kynnysarvot alittavissa menettelyissä)	
SOPIMUSKAUSI	

3.1 Hankinnan suunnittelu

Hankinnan huolellinen suunnittelu on tärkeää, koska siten taataan mahdollisimman onnistunut hankintaprosessi. Hankintatoiminnan organisoimiseen ja suunnitelmallisuuteen kiinnitetään huomiota hankintalain 2 §:ssä. Siinä hankintayksiköiltä toivotaan taloudellista, suunnitelmallista sekä tarkoituksenmukaista hankintatoimintaa ympäristönäkökulmat huomioon ottaen. Hankintastrategian laatiminen on hankinnan suunnittelun yksi osa. Strategiassa tavoitteena on hankinnan taloudellinen hankkiminen. Strategiassa määritellään hankinnan organisointiin liittyvät asiat, budjetti, toteuttamisaikataulu sekä tarkennetaan erityisen tarkasti hankinnan tarpeet ja toteuttamismahdollisuudet. Aikataulua tehdessä on varattava riittävästi aikaa hankinnan tekemiseen. Hankintojen organisoimisessa huomioidaan myös hankintojen toteuttaminen tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankinnat eivät pirstaloidu liiaksi ja että kilpailu on kilpailuolosuhteet huomioiden mahdollisimman laadukasta ja laajaa. (Eskola & Ruohoniemi 2010, 123 - 124.)



KUVIO 4. Hankintojen suunnittelussa huomioitavat näkökulmat (Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen 2007, 9)

Kuviossa 4 kuvataan kuntaliiton hankintaohjeistuksen mukaiset tekijät, jotka on huomioitava hankintoja suunniteltaessa. Tekijöitä ovat markkinoiden huomioiminen, hyvän hallinnon sekä EY:n perustamissopimuksen mukaisten periaatteiden huomioiminen sekä innovatiivisuus. Mainitut asiat huomioon otettaessa hankinnoissa on hankintamenettelyn valinta lähtökohtaisesti vakaalla pohjalla, vaikka varsinaista sitovaa ohjeistusta tai aikaisempia kokemuksia hankintamenettelyistä hankintaa tekevällä organisaatiolla ei olisikaan. (Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen 2007, 8-9.)

Hankintaa tekevällä yksiköllä on oikeus ostaa hankinnan suunnittelu ulkopuoliselta asiantuntijalta, mikäli hänellä itsellään ei ole tarvittavaa tietoa hankinnan kohteesta, esimerkiksi sen teknisistä ominaisuuksista. Kilpailuprosessia ei saa käynnistää markkinoiden kartoitusta varten tai henkilöstöpolitiikan välineenä, vaan hankintaprosessissa tulee aina pyrkiä hankintasopimukseen. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 55 - 58)

3.2 Tarjoajan soveltuvuuden arviointi

Hankintayksiköllä on oikeus määritellä tarjoajalle kriteerit, jotka tarjoajalla on oltava hyväksytyin tarjouksen jättämiseksi. Soveltuvuusvaatimusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia suhteessa tehtävään hankintaan. Vaatimuksia voivat olla esimerkiksi selvitys taloudellisesta tilanteesta, ammatillisesta pätevyydestä tai teknisestä suorituskyvystä, ellei tarjoaja täytä esitettyjä kriteerejä on sen tarjous suljettava pois hankintakilpailusta. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 110 - 111.)

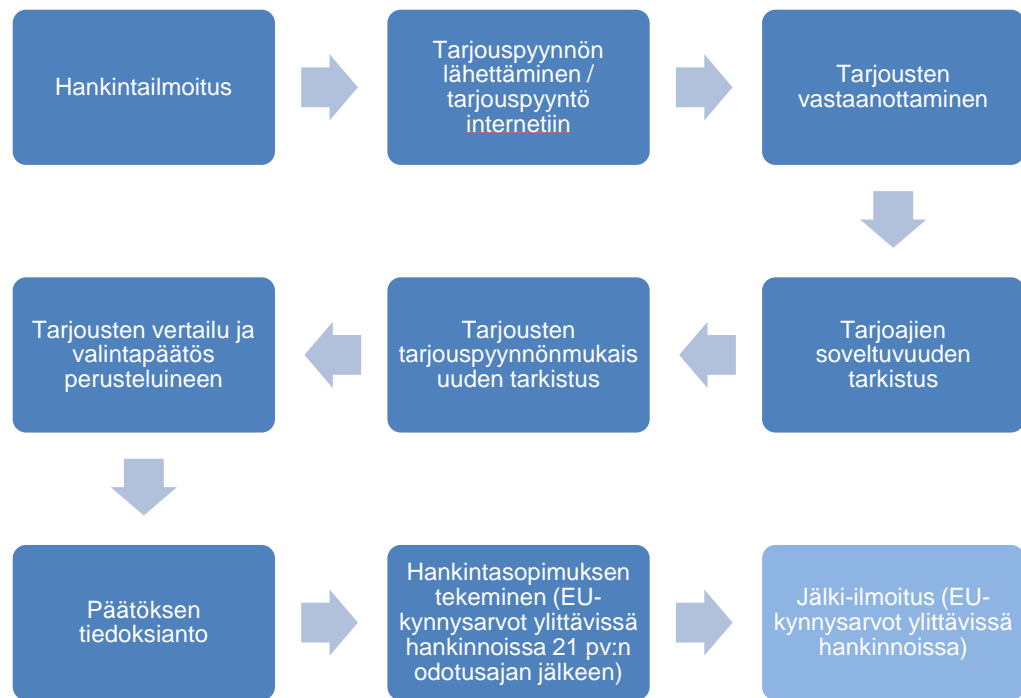
Tyypillisin hankintamenettelyn virhe tapahtuu siinä, että sekoitetaan keskenään yritysten kelpoisuus ja saatujen tarjousten tarjouspyynnönmukaisuus sekä tarjousten pisteytys. Hankintalaki edellyttää, että tarjousvertailuun voidaan ottaa mukaan vain hankintayksikön asettamat soveltuvuus- eli kelpoisuusrajat ylittävien tarjousten tekijöiden tarjoukset. Palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa voidaan käyttää vertailuperusteina hankintalain 72 §:n mukaan hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa. (Oksanen 2010, 17.)

3.3 Hankintamenettelyn valinta

Hankintamenettelyä valittaessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti hankinnan kohteeseen, monimutkaisuuteen, valintaperusteisiin, arvoon, kohteen kuvaamiseen, laatuun ja käytettävien sopimusehtojen sekä potentiaalisten tarjoajien määrään. Hankintamenettelyn valintaan voi vaikuttaa myös menettelyn määrääjät. EU-hankinnoissa on ensisijaisesti käytettävä avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä. Poikkeustapauksessa, joissa hankinnan kohde on esimerkiksi sen monimutkaisuuden vuoksi vaikea kuvata, voidaan käyttää neuvottelumenettelyä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 145).

3.3.1 Avoin menettely

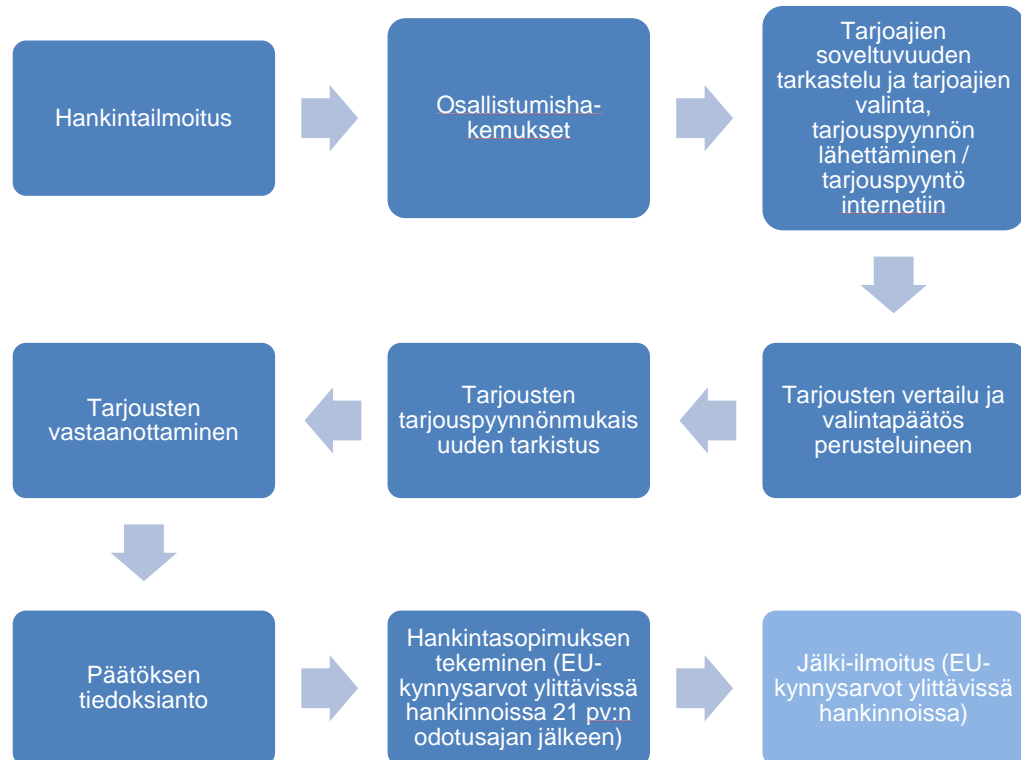
Yleisin käytetty hankintamenettely on avoin menettely. Avoimessa menettelyssä kaikki tarjoajat voivat pyytää tarjouspyyntöasiakirjat ja tehdä tarjouksen. Avointa menettelyä käytetään yleisesti selkeissä tavarahankinnoissa. Menettely alkaa siitä, kun hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen, sen perusteella yritykset pyytävät tarjouspyyntöasiakirjat tai ne ovat saatavilla sähköisesti. Sähköiset tarjousasiakirjat voidaan julkaista HILMA -ilmoituksen liitteenä tai hankintayksikön verkkosivuilla. Hankintayksikkö voi hankintailmoituksen julkaistuaan lähettää tarjouspyynnön suoraan sellaisille palvelun- tai tavarantoimittajille tai urakoitsijoille, joilta se haluaa tarjouksen. Kansallisissa hankinnoissa tarjousajan pituuden on oltava kohtuullinen (tapauskohtainen arvio). Avoimessa menettelyssä voivat tarjoajaa ja itse tarjoustusta koskevat tiedot olla samassa asiakirjassa, mutta ensin on tarkistettava tarjoajan soveltuvuus. (Pekkala & Pohjonen 2011, 191, 194 - 196.) Avoimen menettelyn kulku normaalitilanteessa on esitetty seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 5.



KUVIO 5. Avoimen menettelyn kulku (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 71)

3.3.2 Rajoitettu menettely

Rajoitettu menettely on toinen ensisijaisesti käytettävistä hankintamenettelyistä. Rajoitettu menettely soveltuu kaikkiin hankintoihin. Rajoitetulla menettelyllä tarkoitetaan menettelyä, jossa hankintaa tekevä yksikkö voi rajoittaa tarjoajien määrää. Hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa ehdokkaiden määrä tai vaihteluväli. Todellisen kilpailun varmistamiseksi on tarjoajia kutsuttava mukaan riittävä määrä, vähintään viisi. Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen ja käynnistyy hankintailmoituksen julkaisulla HILMAssa. Ensimmäisessä vaiheessa tarjoamaan halukkaat toimittajat laativat hankintailmoituksen perusteella osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee jätetyistä hakemuksista ne jotka voivat jättää tarjouksen. Rajoitettu menettely on käyttökelpoinen silloin, kun pelätään tarjoajien määrän kasvavan liian suureksi ja hallinnolliset kustannukset kasvavat siksi suuriksi. (Oksanen 2010, 36; Eskola & Ruohoniemi 2011, 155 - 161.) Rajoitetun menettelyn kulku normaalitilanteessa on esitetty seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 6.



KUVIO 6. Rajoitetun menettelyn kulku (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 74)

3.3.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyyn on mahdollista siirtyä avoimesta tai rajoitetusta neuvottelumenettelystä, kun edeltävässä menettelyssä ei ole saatu yhtään tarjouspyyntöä vastaavaa tai tarjousmenettelyn ehtojen mukaista tarjousta. Menettelyyn siirtymisen syynä voi olla myös hankintayksikön hankintaan käytettävissä olevien varojen määrä. Neuvottelumenettelyn tarkoituksena on pyytää tarjoajilta täsmennykset tarjouksiin ja saattaa tarjoukset hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön mukaan yhteismitallisiksi ja keskenään vertailukelpoisiksi. Menettelyä saa käyttää myös silloin, kun hankinnan luonne ja riskit estävät sen kokonaishinnoittelun etukäteen. Neuvottelumenettelyn käyttö on mahdollista esimerkiksi asiantuntija- ja sijoituspalveluissa, koska tehtävämäärittelyä ja tarjouspyyntöä ei näiden kohdalla voida etukäteen kuvata tarpeeksi yksityiskohtaisesti. Lisäksi neuvottelumenettelyä voidaan käyttää sellaisissa tutkimus-, kehitys- ja koerakennusurakoissa, joissa ei tavoitella taloudellista hyötyä. Yleisesti ottaen neuvottelumenettelyä käyttäen kilpailutettavat hankinnat ovat hyvin monimutkaisia. Neuvottelumenettely voidaan

hoitaa itsenäisenä hankintamuotona erityisin hankintalaissa määrätyin ehdoin (JulkHankL 348/2007, 66:2). Kuviossa 7 on esimerkki neuvottelumenettelyn kulusta Kuusniemi-Laine & Takalan mukaan.



KUVIO 7. Esimerkki neuvottelumenettelyn kulusta (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 81)

Hankintailoituksen julkaisemisen jälkeen hankintayksikkö valitsee ehdokkaiden joukosta ne, joiden kanssa se alkaa neuvotella hankinnan ehdoista. Ehdokkaita on kutsuttava riittävä määrä hankinnan kokoon ja laatuun nähden, kuitenkin vähintään kolme. Ennen neuvottelujen alkamista ehdokkaat antavat alustavat tarjouksensa, joita käytetään neuvottelujen pohjana. Neuvotteluvaiheen jälkeen ehdokkaat antavat lopulliset tarjoukset ja hankintayksikkö valitsee niiden joukosta parhaan tarjouksen. Menettelyn kulku on miltei sama sekä kansallisen kynnsarvon ylittävissä että EU-hankinnoissa. Kansallisista hankinnoista ei tosin ole säädetty

yhtä tarkasti kuin EU-hankinnoista. Esimerkiksi määräajoille ei ole säädetty minimipituutta vaan niiden tulee olla kohtuullisia. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 164 - 174.)

3.3.4 Puitesopimukset ja puitejärjestelyt

Yhden tai useamman toimittajan sekä hankintayksikön välille tehtyä sopimusta kutsutaan puitejärjestelyksi. Järjestelyn tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtävien hankintasopimusten ehdot. Puitejärjestelyyn voidaan valita toimittajat joko avoimella, rajoitetulla tai neuvottelumenettelyllä. Puitejärjestelyssä voidaan sopimuksen kaikki ehdot sopia etukäteen, jolloin hankinnat tehdään sovitun puitesopimuksen mukaan järjestelyyn valitulta toimittajalta tai osa ehdoista voidaan sopia puitejärjestelyssä myöhemmin neuvoteltavaksi. Puitejärjestelyä käytettäessä mahdollistuu puitejärjestelyssä mukana olevien yritysten mini- tai jatkokilpailutus, esimerkiksi hinnantarkistuksia voi tehdä sopimuskauden aikana. Hankintayksikön on hyvä käyttää menettelyä silloin, kun hankinnan kohteena olevien palvelujen ja tuotteiden hinnat kehittyvät nopeasti sopimuskauden aikana. Puitejärjestelyt ovat useimmiten voimassa neljä vuotta. Järjestelyllä voidaan hyvin mahdollistaa hankintayksikön varautumisen todennäköisiin tuleviin hankintoihin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 200 - 205, 232.)

3.4 Hankinnat ilman kilpailuttamista eli suorahankinta

Hankintalain mukaan kaikki julkiset hankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava. Suorahankinta on sallittu vain erittäin harvoissa tapauksissa, ja syy siihen on perusteltava hankintalain mukaisesti hankintapäätöksessä tai muussa asiaan liittyvässä asiakirjassa. Suorahankintaa pidetään yhtenä vaikeimmista käsitteistä julkisissa hankinnoissa. Suorahankinnalla tarkoitetaan lain mukaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö hankintailmoitusta julkaisematta valitsee menettelyyn yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Hankintayksikkö voi sekä EU- että kansallisessa hankinnassa valita menettelytavaksi suorahankinnan, jos hankintalaissa erikseen säädetty

edellytykset täyttyvät. Syitä voimat olla muun muassa se että, osallistumishakemuksia tai tarjouksia tarjouspyyntöön ei ole saatu tai on saatu vain yksi toimittaja, sopimuksen tekemisellä on äärimmäisen kova kiire, on kyseessä tutkimus, tuotekehittäminen tai tieteellinen tarkoitus, realisointitilanne tai kansallisessa hankinnassa kyseessä voi olla yksittäinen sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelu. Tarkemmat ehdot suorahankinnan tekemiseen löytyvät hankintalain 27 §:stä. (Hankinnat 2012; Oksanen 2010, 38 - 39.)

3.5 Hankinnoista ilmoittaminen

Avoimuusperiaatteen ja kilpailun toteutumiseksi on tärkeää, että yritykset saavat riittävästi ja tasapuolisesti tietoja meneillään olevista tarjouskilpailuista julkishallinnossa. Tämä takaa aidon kilpailun ja myös mahdollisuuden taloudellisiin hankintoihin. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on taata EY:n perustamissopimuksen mukainen syrjimättömyysperiaatteen toteutuminen tarjouskilpailuissa. (Hankintailmoitukset 2012.) EU-hankinnoista ja kansalliset kynnsarvot ylittävistä hankinnoista on jätettävä hankintailmoitus Edita Oyj:n ylläpitämällä sähköisellä julkisten hankintojen ilmoituskanavalla www.hankintailmoitukset.fi eli HILMAssa, joka on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava. (Oksanen 2012, 46 - 47.) Hankittavat tuotteet ja palvelut määritellään käyttäen yhteistä kansainvälistä hankintasanastoa eli CPV-koodeja. EU-kynnsarvon ylittävistä hankinnasta tehdään niin sanottu **EU-hankintailmoitus** (pois lukien liitteen B mukainen palveluhankinta, josta ilmoitetaan aina kansallisella hankintailmoituksella). Hankintailmoitukset lähetetään HILMAsta automaattisesti Euroopan Unionin julkaisutoimistoon julkaistavaksi Euroopan yhteisöjen virallisen lehden täydennysosassa sekä TED -tietokannassa. **Kansallinen hankintailmoitus** on hankintailmoitus, joka tehdään kokonaisarvoltaan kansallisten ja EU-kynnsarvojen väliin jäävästä hankinnasta sekä liitteen B mukaisesta palveluhankinnasta, kun sen arvo ylittää kansallisen kynnsarvon. Hankintailmoitus tehdään osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi. (Hankinnat 2012.) Hankintayksikkö voi halutessaan julkaista ilmoituksen myös paikallislehdessä. Hankintayksikön tekemän hankintailmoituksen ja sitä seuraavan tarjouspyynnön sisältö eivät saa muodostua ristiriitaisiksi. Tällaisessa tilanteessa asia tulkitaan edellisen eduksi.

Tämän johdosta hankintailmoitukseen tulisi sisällyttää mahdollisimman vähän yksityiskohtaista tietoa, jotka käytännössä selviävät lopullisesti vasta hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen. Julkisten hankintojen ilmoittamista koskevat säännöt ovat pakottavia, siksi niiden laiminlyönti on muotovirhe, joka voi johtaa markkinaoikeudessa hankintapäätöksen kumoamisen. (Oksanen 2010, 50, 242.)

3.6 Tarjouspyyntömenettely

Tarjouspyynnön laatiminen on hankintaprosessin tärkein vaihe, siksi sen tekemiseen kannattaa varata riittävästi aikaa. Hankintayksikön tulee tehdä tarjouspyyntö kirjallisesti, joko paperisena tai sähköisenä, jos hankinta ylittää kansallisen kynnyksarvon. Suullista tarjouspyyntöä voidaan käyttää ainoastaan pienhankinnoissa, jotka eivät ylitä kansallista kynnyksarvoa. (Oksanen 2010, 49.) Tarjouspyynnön tarkoituksena on hankinnan kohteen ja hankinnan toteuttamiseen liittyvien seikkojen kuvaaminen selkeästi ja yksiselitteisesti, jotta saadaan keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. (Pekkala & Pohjonen 2010, 378). Hankintalain 69 §:n 1 momentin mukaan tarjouspyyntö on laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyyntöön tulee sisällyttää hankintapäätöstä tehtäessä käytettävät valintaperusteet ja niitä koskevat arviointiperusteet. Valintaperusteena toimii usein kokonaistaloudellinen edullisuus tai tarjouksessa määritelty hinta. Tarjouspyynnössä ilmoitettuja valintakriteereitä tulee noudattaa tarjouksen valitsemisessa, eikä kriteerejä saa muuttaa tai lisätä kesken hankintaprosessin. (Oksanen 2010, 50.) Tarjouspyyntö on avoimessa menettelyssä toimitettava viipymättä sitä pyytäneille toimittajille tai saatettava toimittajien saataville sähköisiä menettelytapoja käyttäen. Tarjouspyyntö on toimitettava samanaikaisesti kaikille ehdokkaille. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 69 §). Pienet epäselvyydet tai puutteet tarjouspyynnöissä voi yrittää korjata täsmentämällä tarjouspyyntöä ja pyytämällä täsmennetyt tarjoukset. Pääsääntöisesti hankintayksikkö on velvoitettu epäselvän tai puutteellisen tarjouspyynnön kohdalla järjestämään kilpailutuksen uudelleen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 250.)

3.6.1 Tarjouspyynnön rakenne ja sisältö

Kansallisten hankintojen tarjouspyynnön tai hankintailmoituksen sisällöstä määrätään hankintalain 69 §:ssä. Lain mukaan tarjouspyynnön on sisällettävä hankinnan kohde teknisten eritelmien (44-45 §) mukaan, myös muut laatuvaatimukset määritellään samalla. Tarjouspyynnössä ilmoitetaan tarjousten voimassaoloaika, tarjousten viimeinen jättöaika ja tarjousten toimitusosoite. Tarjouspyynnössä mainitaan kieli tai kielet, jolla tarjous on laadittava. Tarjouspyynnössä esitetään ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteen vaatimukset, teknisen kelpoisuuden ja ammatillisen pätevyyden edellytykset sekä luettelo asiakirjoista, joita ehdokkaan tai tarjoajan on tätä varten tarjouksessaan toimitettava. Tarjouspyynnön keskeisimpiä tietoja on tarjouksen valintaperuste. Käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, vertailuperusteet ja niiden tärkeysjärjestys on mainittava tarjouksessa vähintäänkin tärkeysjärjestyksessä. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava myös ne tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjouksen tekemisessä. Jos tarjouspyyntö ja hankintailmoitus eroavat sisällöltään toisistaan, noudatetaan sitä, mitä hankintailmoituksessa ilmoitetaan. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 69 §).

3.7 Vertailu- ja päätöksentekovaihe

Tarjoukset on jätettävä hankintayksikölle määräaikaan mennessä, muuten hankintayksikön on automaattisesti suljettava tarjous pois tarjouskilpailusta. Tarjoukset kirjataan saapuneiksi tai niihin merkitään kuoreen saapumisleima ja vastaanottajan nimi. Sähköiset tarjoukset tulee vastaanottaa ja sulkea kuoreen niin, että tietovuotoa pääse tapahtumaan. Tarjoukset avataan avaustilaisuudessa, josta tehdään pöytäkirja. Tarjousten tietoja ei voi julkaista ennen kuin vasta hankintapäätöksen jälkeen, jotta mahdolliset täydentävät neuvottelut eivät vaarannu. Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden tarkastus sekä mahdollinen kilpailusta pois sulkeminen on tehtävä ennen tarjousten tarkastamista ja vertailua. Kelpoisuuden arvioinnissa huomioidaan ehdokkaan tekniset, taloudelliset tai muut hankinnan toteutukseen vaikuttavat seikat, jotka on määritelty hankintalaissa. Tarjoajan täyttäessä ennakoon asetetut vähimmäisvaatimukset, voidaan se ottaa mukaan prosessin seura-

vaan vaiheeseen. Ehdokkaan tai tarjoajan pois sulkemisesta on tehtävä hallintopäätös, joka ilmaistaan viimeistään hankintapäätöksessä. (Oksanen 2010, 53 - 56.) Ellei tarjoaja täytä asetettuja ehtoja on se suljettava pois kilpailusta. Seuraavaksi tehdään kelpoisiksi todettujen tarjousten vertailu ennalta ilmoitettujen kriteerien mukaisesti. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 153.)

3.7.1 Tarjousten arviointi ja toimittajan valinta

Tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun takaamiseksi on saatujen tarjousten oltava tarjouspyynnön mukaiset. Pääperiaatteet tarjousten vertailussa ovat halvin hinta tai tarjouspyynnön mukaisesti perustelujen mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Vertailussa pitää ilmoittaa kunkin käytössä olevan kriteerin konkreettiset ominaisuudet. Vertailussa pitää ilmoittaa myös tarjoajien keskinäinen paremmuus. Vertailun tekemisessä on hyvä käyttää apuna vertailutaulukkoa, johon vertailukriteerit on helppo arvioida ja pisteyttää. (Oksanen 2010, 58 - 59.) Mikäli vertailua tehtäessä huomataan, että tarjouspyynnössä on ollut puutteita pitää kilpailutusprosessi käynnistää uudelleen tai pyytää kaikilta tarjoukseen osallistuneelta tarkennettu tarjous. (Pekkala & Pohjonen 2010, 454 - 455.) Tarjousten käsittely on hyvä tehdä tarjousten voimassaolon aikana tai tarjoajia on informoitava prosessin viivästymisestä ja tiedusteltava ovatko he halukkaita jatkamaan tarjouksen voimassaoloaikaa. (Oksanen 2010, 59.) Ellei tarjousvertailussa ole tullut yhtään tarjouspyynnön mukaista tarjousta, voi hankintayksikkö järjestää kokonaan uuden tarjouskilpailun tai siirtyä tarjoajien kanssa neuvottelumenettelyyn.

3.7.2 Hankintapäätös

Hankintapäätös perusteluineen tulee laatia kirjallisena, siinä tulee olla hankintaan liittyvät olennaiset tiedot tarjouskilpailun tulokset, siihen vaikuttaneet seikat sekä valitun tarjoajan nimi sekä perusteet, johon päätös nojaa. Hankintapäätökseen on liitettävä mukaan muutoksenhakuosoitus, jolla tarjouskilpailun hävinneet tarjoajat voivat hakea muutosta ratkaisuun, jos he ovat tyytymättömiä hankintayksikön tekemään päätökseen. (Oksanen 2010, 59.)

Pöytäkirjasta tulisi hankinnan luonteesta ja laajuudesta riippuen ilmetä mahdollisuuksien mukaan perusteluineen muun muassa seuraavat asiat

- hankinnan yleiskuvaus
- hankittava tavara, palvelu tai rakennustyö
- milloin hankintailmoitus julkaistu HILMA -kanavalla
- käytetty hankintamenettely
- miltä yrityksiltä tarjouksia on pyydetty
- ketkä ovat antaneet tarjouksen
- tarjousten avaustilaisuuden luonne
- tarjoajien kelpoisuus
- yritysten mahdollinen sulkeminen kilpailusta
- tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus/mahdollinen hylkääminen
- tarjouksia koskeva tarkistusneuvottelu, jos sellainen on poikkeuksellisesti pidetty
- tarjousten vertailu mahdollisine vertailutaulukoineen
- voittaneen tarjouksen valinta perusteluineen tarjouspyynnössä esitetyin valinta- ja arviointiperustein
- mahdolliset muut perustelut
- maininta sopimuksen syntymisajankohdasta
- muutoksenhakuohjeet (markkinaoikeus ja hankintaoikaisua käsittelevä toimielin).

(Oksanen 2010, 59 - 60).

3.7.3 Hankintasopimuksen tekovaihe

Hankintalaki edellyttää kansallisten kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tehdystä hankintapäätöksestä kirjallisen sopimuksen kirjoittamista. Hankintasopimus tehdään sopijapuolten kesken yleisimmin joko määräajaksi, tavallisimmin maksimissaan neljäksi vuodeksi tai hankintayksikkö varaa itselleen oikeuden jatkaa sopimusta yhden optiovuoden verran (2 + 1). Sopimuksen syntymisaika on yleisesti sopimuksen allekirjoituspäivä, mutta poikkeustapauksissa se voi olla esimerkiksi päätöksen lainvoimaisuus tai hankerahoituksen saamisilmoitus. Sopimusten laatimisen helpottamiseksi hankintasopimuksen ehtoina voidaan käyttää alan yleisiä

sopimusehtoja esimerkiksi julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja JYSE 2009. Sopimuksen teon jälkeen tilauksia tehdessä pitää huomioida hankintapäätöksessä sovitut ehdot. (Kalima ym 2007, 307 - 308; Oksanen 2010, 64 - 65.)

3.8 Muutoksenhaku hankintapäätökseen

Kunnan, kuntayhtymän tai kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hankintapäätökseen tyytymätön asianosainen voi hakea muutosta hankintapäätökseen hankintalain edellyttämällä tavalla, joko valittamalla markkinaoikeudelle tai hakemalla muutosta hankintaoikaisulla. Lisäksi asianosainen voi nostaa korvauskanteen yleisessä alioikeudessa, mikäli katsoo hänelle aiheutuneen vahinkoa hankintayksikön päätöksestä. Hankintayksikkö voi myös itse korjata havaitsemansa virheen hankintaoikaisulla, mikäli se huomaa esimerkiksi vertailussa tapahtuneen pisteytysvirheen. Hankintaoikaisua ei voi käyttää sen jälkeen, kun hankintasopimus on allekirjoitettu. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän sisällä tiedoksisaannista. Päätös katsotaan saapuneen perille seitsemän päivän kuluttua päätöksen lähettämisestä. Toinen vaihtoehto on valituttaa päätöksestä markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus voi ennen lopullista päätöstä ja hankintasopimuksen tekoa kieltää hankinnan täytäntöönpano, kumota päätös kokonaan tai velvoittaa hankintayksikköä virheen korjaamiseen. Mikäli hankintayksikkö on jo tehnyt hankintasopimuksen voi markkinaoikeus käyttää toissijaisia keinoja, esimerkiksi määräämällä hyvitysmaksun asianosaiselle, jolla olisi virheettömässä menettelyssä ollut mahdollisuus voittaa kilpailu. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 395 - 399.)

Markkinaoikeus on erityistuomioistuimien, joka käsittelee hakemuksen perusteella hankinta-asioita. Asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi asianomainen sekä tietyissä tapauksissa eräät viranomaiset. Valittajana voi olla alalla toimiva yrittäjä, joka on osallistunut tarjouskilpailuun tai jonka osallistuminen tarjouskilpailuun on estynyt hankintayksiköstä johtuvasta syystä. (Markkinaoikeus 2012.) Valituksen Markkinaoikeuteen voi tehdä, kun hankinnassa on menetelty julkisista hankinnoista annetun lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti. Asia voidaan viedä markkinaoikeuteen myös silloin, jos hankinnassa

on menetelty EU:n lainsäädännön tai maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti. (Hankinnat 2012.)

3.9 Hankintatoimen valvonta

Hankintatoiminnan kehittämisen edellytys on, että hankintojen toteutusta seurataan, jotta hankintalain mukaiset hankintoja koskevat periaatteet toteutuvat koko hankintaprosessin ajan. Suunnitelmallisten hankintojen realisoituminen edellyttää siten myös hankintasopimusten toteutumisen valvontaa kustannusten sekä laadun osalta. Hankinnassa onnistuminen on kiinni kilpailutuksen etukäteisvalmistelusta, suunnittelusta, kustannusten laskemisesta ja toimintaympäristöön soveltuvista kantavista päätöksistä. Hankintatoimen onnistuminen vaatii johtamista, osaamisen keskittämistä ja ammattitaitoa, hankintojen kokonaissuunnittelua, valtuuksien linjauksia, toteutuneiden hankintojen jatkuvaa analysointia ja ohjeistusta sekä koulutusta. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 123; Kuusniemi-Laine 2008, 9 - 11.)

4 CASE: ETEVA KUNTAYHTYMÄ

Eteva kuntayhtymä on aloittanut toimintansa 1.1.2009, jolloin Pääjärven kuntayhtymä ja Uudenmaan erityispalvelut -kuntayhtymä yhdistyivät Etelä-Suomen vammaispalvelut -kuntayhtymäksi. Eteva -konsernin muodostavat Eteva kuntayhtymä ja sen 100 prosenttisesti omistamat osakeyhtiöt: Uudenmaan Vammaispalvelut Oy (UVP) ja Pääjärven Kiinteistöpalvelut Oy (PKP).

Etevan toiminta-ajatuksena on tukea vammaista henkilöä yhteiskunnan yhdenvertaisena jäsenenä omassa elämässään, järjestää ja tuottaa osaavan henkilöstön voimin yksilöllisiä palveluja sekä edistää nykyaikaisten vammaispalvelujen kehitystä. Eteva rakentaa ja ylläpitää kumppanuudella tilaajien ja alan toimijoiden verkostoa. Etevan tavoitteena on tarjota asiakkailleen mahdollisuus yksilölliseen ja itsenäiseen elämään ja varmistaa yhteinen näkemys kuntien kanssa palveluiden toimivuudesta sekä toimia vammaisalan suunnannäyttäjänä. (Etevan intranet 2011.)

Etevan arvoja ovat palvelujen käyttäjien ihmisoikeuksien ja itsemääräämisen kunnioittaminen, yksilöllisyyden sekä perhesuhteiden tukeminen, henkilöstön osaavan ja luovan työn sekä asiantuntemuksen arvostus, voimavarojen tuottavuuden, toiminnan turvallisuuden ja ympäristöarvojen kunnioittaminen sekä rakentava yhteistyö omistajakuntien ja muiden kumppanien kanssa. (Etevan intranet 2011.)

Kuntayhtymän omistajia ovat 49 eteläsuomalaista kuntaa, joiden alueella asuu yhteensä noin 1,3 miljoonaa ihmistä. Eteva on Suomen suurin vammaispalvelujen tuottaja. Hajautetusti ympäri alueensa kuntia sijaitsevissa yksiköissään se huolehtii yhteensä noin 2500 vammaisen ja kehitysvammaisen henkilön asumisen ja työ- ja päivätoiminnan palveluista. Erilaisia asumisyksiköitä on noin 130 osoitteessa ja niissä on asuntoja yhteensä lähes 900. (Etevan intranet 2011.)



KUVIO 8. Eteva kuntayhtymän toiminta-alue, -yksiköt ja palvelut. (Eteva intranet. 2011).

4.1 Hankinnat kohdeorganisaatioissa

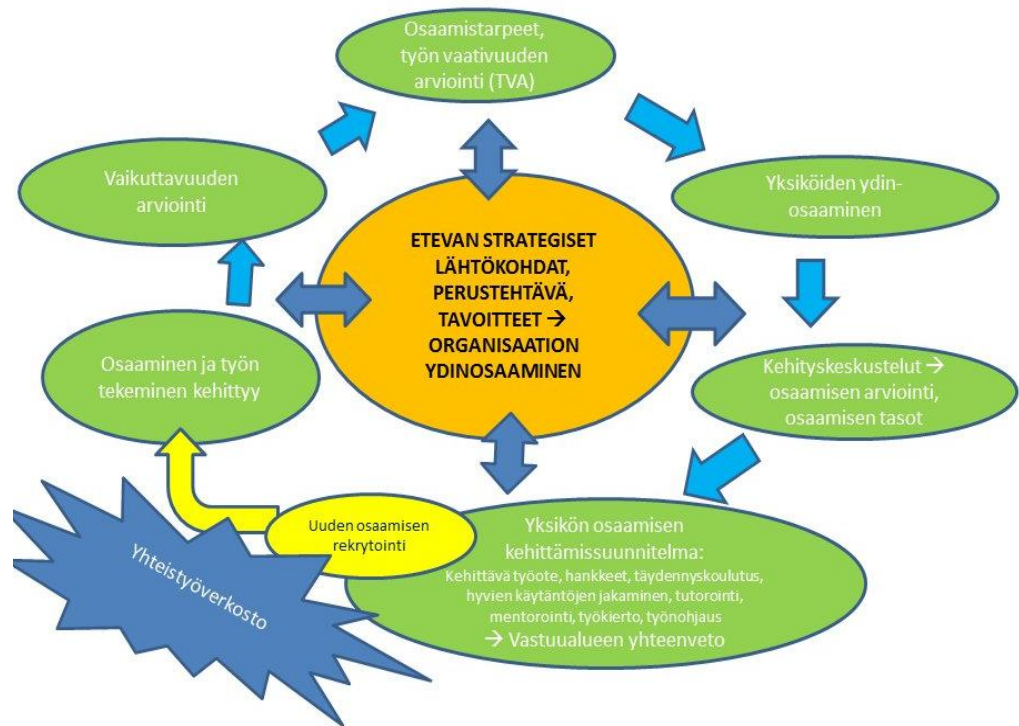
Hankintalain periaatteiden mukaisesti Eteva konsernin hankintatoiminnan tavoitteena on aikaansaada taloudellisesti ja laadullisesti parhaat hankinnat kilpailuolosuhteet hyväkseen käyttäen, tarjoajia tasapuolisesti kohtelemalla ja syrjimättä sekä toimimalla avoimesti. Hankintoja ohjaavat julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö sekä siihen liittyvä oikeuskäytäntö. Konsernin tavara-, palvelu- ja urakkahankinnoissa noudatetaan hankintaohjetta, kulloinkin voimassaolevaa lakia ja asetusta julkisista hankinnoista sekä kuntalain säädöksiä. (Eteva 2011.)

Eteva konsernin hankintoja ohjaa hankintaohje, joka on käsitelty yhtymähallituksessa 16.10.2010 § 83. Konserniohjeessa kiinnitetään huomiota suunnitelmallisiin hankintakäytäntöihin ja hankintojen kokonaisprosessin (valmistelu – kilpailutus – päätöksenteko – tiedoksianto – sopimus – sopimuksen valvonta) sujuvuuden hallintaan. Ohjeen mukaan hankintojen tulee olla vastuualueilla ja -yksiköissä selkeästi vastuutettuja ja suunniteltua toimintaa. Hankintapäätökset on tehtävä Etevan

toimivaltaluettelon mukaisten hankintavaltuuksien rajoissa. Etevassa on käytössä seuraavat hankinta-asiakirjat: hankintaehdotus-päätöslomake, hankintaohje, tarjouspyyntömuistilista, sopimusmuistilista, oikaisuvaatimusohje sekä oikaisuohje ja valitusosoitus, jotka ovat saatavilla intranetistä Ostaminen, hankinnat ja kilpailuttaminen -sivulta. Ohjeen mukaan keskitetyt hankinnat ja yhteishankinnat tehdään kukin vastualueen yhteishankintoina, jolloin tarjouksissa voidaan saada volyymietua. (Eteva 2011.)

4.2 Henkilöstön kehittäminen -yksikön kuvaus

Henkilöstön kehittäminen -yksikön tehtäviin kuuluvat muun muassa henkilöstön rekrytointiin ja täydennyskoulutukseen liittyvät tehtävät. Yksikön henkilökuntaan kuuluu kehittämisspäällikkö, kaksi kehittämiskoordinaattoria sekä kehittämissistentti. Kehittämiskoordinaattorien tehtävänkuvat jakautuvat rekrytoinnin ja täydennyskoulutusalojen mukaan ja assistentin tehtäviin kuuluvat esimerkiksi täydennyskoulutuksen käytännön järjestelyt ja seuranta sekä kaikki yksikön muut avustavat tehtävät. Kehittämisspäällikön vastuulle kuuluu muun muassa Etevan osaamisen johtaminen ja kehittäminen, jonka yhtenä työkaluna käytetään Osaamisen johtaminen ja kehittäminen Etevassa –opasta. Etevan osaamisen johtamisen prosessin kuvaus selviää seuraavalla sivulla olevasta kuvioista 9 ja täydennyskoulutusprosessin kuvaus liitteessä 1.



KUVIO 9. Etevan osaamisen johtamisen prosessi (Etevan intranet)

Osaamisen johtaminen ja kehittäminen -suunnitelman mukaisesti Etevassa pidetään muun muassa henkilöstön kehityskeskustelut, tehdään henkilökohtaiset osaamiskartoitukset sekä osaamisen kehittämissuunnitelmat. Keskusteluiden perusteella esimiehet ilmoittavat vuosittain intranetissä tehdyssä täydennyskoulutuskyselyssä yksikkökohtaiset täydennyskoulutustarpeet. Kyselystä saatujen tulosten perusteella henkilöstön kehittäminen -yksikössä suunnitellaan vuosittain Etevan täydennyskoulutushankintojen sisällöt ja määrät.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia kohdeorganisaation hankintojen nykytilaa ja selvittää mahdollisia kehittämistarpeita. Tutkimuksessa kartoitettiin henkilöstön tyytyväisyyttä hankintaprosessin toimivuuteen, olemassa olevaan hankintaosaamiseen konsernissa sekä hankintoihin annettuun ohjeistukseen. Työn yksi tavoite oli saada aikaan kehittämissyksikön täydennyskoulutushankinnan prosessista lyhyt prosessikuvaus ja -kaavio.

5.1 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Tutkimusstrategiana käytettiin ohjaavaa tapaustutkimusta eli case-tutkimusta, jossa tutkitaan tietyn ryhmän toimintojen tehostamista luonnollisessa toimivassa ympäristössään. Kvalitatiiviselle tutkimukselle on tyypillistä, että tutkimus on kokonaisvaltaista tiedon hankintaa ja sen tekemisessä suositaan ihmistä tiedon keruun instrumenttina. Tutkijan tavoitteena on paljastaa odottamattomia asioita tutkitusta teemasta todellisen elämän mukaisen aineiston ja yksityiskohtaisen tarkastelun avulla. Tapaustutkimukselle ominaisesti tutkimuksen aineisto kerätään useita metodeja käyttämällä. (Hirsjärvi ym. 2008, 156 - 160.)

Tämän opinnäytetyön tutkimusaineisto hankittiin teemahaastattelun, havainnoinnin sekä erilaisten asiaan liittyvien dokumenttien avulla. Lisäksi käytettiin hyödyksi tekijän omaa havainnointia. Menetelmät valittiin, koska ne sopivat luonteensa vuoksi tämän tutkimuksen aineiston keruumenetelmiksi. Menetelmien avulla pyrittiin löytämään parhaat vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin (Tuomi & Sarajärvi 2002,73).

5.2 Teemahaastattelu

Tutkimuksen tarkoituksena oli saada koottua tietyin kriteerein valitulta joukolta vastauksia samoihin kysymyksiin. Tutkimuksen empiriaosuuteen kerättiin aineistoa teemahaastatteluilla ja sähköpostikyselyillä. Haastattelun otantaan oli rajattu hankintoja tekevä työntekijäjoukko Etevan hallinnosta. Teemahaastatteluissa haastateltiin neljää tukipalveluissa hankintoihin osallistuvaa henkilöä, lisäksi kysely lähetettiin sähköpostilla kolmelle hankintoja tekevälle palveluyksikön esimiehelle. Haastateltavat valikoituivat mukaan, koska he tekivät työssään erilaisia hankintoja. Haastateltaviksi valikoitui eri-ikäisiä ja eri sukupuolta olevia henkilöitä, lisäksi valintakriteerinä oli, että he toimivat tukipalveluiden eri yksikössä, jotta tutkimus olisi tarpeeksi kattava ja siinä saataisiin esiin erilaisia näkökulmia aiheeseen. Teemahaastattelut suoritettiin kahden kesken haastateltavien kanssa. Haastattelujen jälkeen vastaukset litteroitiin. Tutkimuksen mahdollisimman laajan kattavuuden varmistamiseksi kysymykset lähetettiin sähköpostikyselyinä vielä kolmelle esimiestyössä toimivalle henkilölle. Sähköpostikyselyyn saatiin kaksi vastausta. Tutkimuksen vastausprosentti muodostui siten hyväksi ollen 86 prosenttia.

Teemahaastattelun tyyppin mukaisesti haastateltavalle ei asetettu tarkkoja kysymyksiä, vaan hänelle annettiin pohdittavaksi hankintaprosessiin liittyviä aihealueita. Etukäteen oli aihealueittain listattu niitä asioita, joihin ainakin oli tarkoitus saada vastaus tai kommentti. Aihealueita ei käsitelty tiukasti ennalta määrättyssä järjestyksessä vaan ne käytiin keskustelunuomaisesti läpi esiin tulleessa järjestyksessä. Teemahaastattelun hyviin puoliin kuuluu mahdollisuus esittää haastattelun kuluessa tarkentavia kysymyksiä. (Hirsjärvi ym 2008, 200 - 204.)

Haastattelun avulla selvitettiin Etevan hankintojen nykytilaa sekä etsittiin työntekijöiden vastauksista näkemyksiä siitä kokivatko he ongelmia hankintaprosessissa. Tietojen avulla oli tavoitteena tehdä Etevalle ehdotuksia hankintaprosessin kehittämiseksi. Lisäksi tavoitteena oli saada aikaan kehittämissyksikön täydennyskoulutushankinnasta lyhyt prosessikuvaus ja prosessikaavio. Haastattelurungossa oli useita pääteemoja, joiden alle kysymykset rakentuivat. Haastattelun kysymysrunko löytyy tämän työn lopusta liitteestä 2. Haastattelun teemat jakautuivat hankintaprosessin kulun mukaan tarvekartoituksesta tulevaisuuden hahmottamiseen.

Haastattelut suoritettiin kevään ja syksyn aikana vuonna 2011. Kehittämisyksikön täydennyskoulutushankinnan prosessikuvauksen tekemisessä käytettiin lisäksi omaa havainnointia ja käytössä olevaa valmista dokumentointia.

Vastauksista on poistettu suorat tunnisteet haastateltavien yksityisyyden suojaamiseksi, koska haastateltavien kanssa ei sovittu kirjallisesti nimien säilyttämisestä aineistossa. (Kuula 2006, 119, 214.) Haastateltavat on merkitty kirjaintunnusten avulla. Seuraavassa erittely haastateltavien hankintatoiminnan kuvauksesta:

- Haastateltava A tekee lähinnä kansalliset kynnsarvot alittavia ja kansalliset kynnsarvot ylittäviä palveluhankintoja ulkopuolisilta koulutusorganisaatioilta sekä muita koulutustilaisuuksiin liittyviä hankintoja esimerkiksi tilavarauksia. Hankintatehtävistä hänellä on kokemusta noin kahden vuoden ajalta. Hankinnat koskevat koko konsernia.
- Haastateltava B tekee sekä isoja EU-kynnsarvot ylittäviä, kansalliset kynnsarvot ylittäviä sekä kansalliset kynnsarvot alittavia hankintoja. Julkisen sektorin hankintatehtävistä hänellä on kokemusta kahdeksan vuoden ajalta. Hankinnat koskevat koko konsernia.
- Haastateltava C vastaa mm. kuntayhtymän viestinnästä, hoitaa matkustamiseen ja kokousjärjestelyihin liittyviä hankintoja. Hänen toimenkuvaansa kuuluvat sekä palvelu- että tavarahankinnat. Hän on tehnyt hankintoja työssään noin kolmen vuoden ajan. Hankinnat koskevat osittain koko konsernia.
- Haastateltava D vastaa konsernin hankintatoimesta ja toimii mukana kaikissa isoissa kilpailutusprosesseissa. Hän on vastannut kuntayhtymän hankinnoista noin kolme vuotta sekä aikaisemmassa työssä pitkä kokemus hankintatehtävistä. Hän tekee sekä isoja EU-kynnsarvot ylittäviä, kansalliset kynnsarvot ylittäviä sekä kansalliset kynnsarvot alittavia hankintoja. Hankinnat koskevat koko konsernia.

- Haastateltava E:n toimenkuvaan kuuluvat sekä palvelu- että tavara-
rahankinnat. Hankintatehtävistä hänellä on kokemusta miltei 20
vuoden ajalta. Hankinnat kohdistuvat omaan yksikköön.
- Haastateltava F:n toimenkuvaan kuuluvat sekä palvelu- että tavara-
hankinnat. Hankintatehtävistä hänellä on kokemusta noin kuuden
vuoden ajalta. Hankinnat kohdistuvat omaan yksikköön.

Tutkimus eteni seuraavan taulukon mukaisessa aikataulussa. Haastatteluihin kului aikaa noin 40 minuuttia per haastattelu.

TAULUKKO 4. Tutkimuksen aikataulu

Tutkimuksen vaihe	Vko/vuosi
Haastattelupohjan luonti	18 – 19/2011
Haastattelut	A – 19/2011 B – 19/2011 C – 19/2011 D – 20/2011
Sähköpostikyselyt	E – 40/2011 F – 40/2011
Haastattelujen purku	19 – 20/2011
Sähköpostikyselyiden käsittely	40/2011
Tulosten analysointi	Opinnäytetyön valmistumi- nen, kevät 2012

5.3 Aineiston analysointi

Tutkimuskysymyksissä (LIITE 2) kartoitettiin ensin haastateltavan henkilön taustatiedot kuten esimerkiksi mitä tehtävää haastateltava hoitaa ja miten kauan hän on kyseistä tehtävää hoitanut. Lisäksi kysyttiin, myös minkälaisia hankintoja hän työssään hoitaa sekä onko haastateltava saanut koulutusta hankintojen hoitamiseen. Haastattelussa selvitettiin myös sitä, miten hankintaosaaminen on haastateltavan mielestä hoidettu konsernissa sekä onko hän tutustunut kuntayhtymässä käytössä olevaan hankintaohjeistukseen.

Teemahaastatteluiden tavoitteena oli siis selvittää Etevan hankintatoimintaa tekevä henkilöstön tyytyväisyyttä hankintaprosessin toimivuuteen, olemassa olevaan hankintaosaamiseen konsernissa sekä hankintoihin annettuun ohjeistukseen. Haastatteluiden henkilöiden antamista vastauksista saa selvästi kuvan siitä, että hankintojen tekeminen on heidän mielestään haasteellista ja että siihen toivotaan organisaatiossa lisäohjeistusta tai muuta henkilökohtaista tukea.

5.3.1 ”Miten hankintaosaaminen on kuntayhtymässä hallinnassa tällä hetkellä?”

Selvittäessäni vastausta tutkimuskysymykseen ”Miten hankintaosaaminen on kuntayhtymässä hallinnassa tällä hetkellä?”, otin huomioon haastattelulomakkeen kysymysten 5 - 7 vastaukset (liite 2).

Kysyessäni *minkälaista koulutusta työntekijä oli saanut julkisten hankintojen hoitamiseen*, sain haastateltavilta vastaukseksi hyvin samankaltaisia vastauksia, joissa he totesivat Etevan järjestämän koulutuksen tehtävän hoitoon olleen suhteellisen vähäistä lukuun ottamatta lähiesimiehille suunnattua lyhyttä yhteistä koulutusta.

Sain yhden päivän koulutuksen Kuntakamarin kunnallisilla hankintapäivillä syksyllä 2010. Sitten on tulossa Lahdessa Päijät-Hämeen kesäyliopiston järjestämä kaksipäiväinen hankintakoulutus. Koulutukseen olen ollut oikeastaan jokseenkin tyytyväinen. Koulutus ajoitui niin hyvin, että siitä oli hyötyä, koska minulla oli just meneillään tarjouspyyntö eräästä koulutuksesta. (Haastattelu A 2011.)

Olen lukenut hankintalakia, lisäksi olen saanut yhden päivän koulutuksen joskus aikojen alussa. Olen tehnyt hankintoja 30 vuoden ajan, tosin 20 vuotta yksityisellä sektorilla. Minulla on myös sopimusoidellista osaamista. (Haastattelu B 2011.)

Työn kautta tullutta osaamista enimmäkseen ja se mikä tulee liiketalouden merkonomien koulutuksesta (Haastattelu C 2011).

Oppi on lähinnä muualta hankittua osaamista, koulutustilaisuuksissa olen käynyt esimerkiksi kuntaliiton koulutuksissa ja aina tarvittaessa päivittänyt ajankohtaisia tietoja eri lähteistä. Kuntaliitosta saa aina tarvittaessa neuvoja. Olen kyllä saanut niistä uutta ajankohtaista tietoa. (Haastattelu D 2011.)

Olen saanut hyvin vähän minkäänlaista koulutusta. Aiemmin UEP:n puolesta ja nyt Etevan kautta joitain yhteisiä tilaisuuksia. (Haastattelu F 2011.)

Kysymykseen *miten hankintaosaaminen on haastateltavan mielestä hoidettu konsernissa ja omassa yksikössä*, haastateltavat antoivat vastauksia, joista pystyi tulkitsemaan heidän hyvin samansuuntaisia mielipiteitä. Vastauksissa oli kuitenkin kaksi hyvin toisistaan poikkeavaa mielipidettä, joissa toisessa ei koettu saadun tukea hallintoyksiköstä tarpeeksi ja toisessa vastauksessa taas haastateltava koki saaneensa hyvin ohjeita ja opastusta tarvitessaan. Vastauksista selviää kuitenkin, että henkilöt tekivät hyvin erityyppisiä hankintoja. Heistä ensimmäinen teki kansalliset hankinnat ylittäviä palveluhankintoja ja jälkimmäinen pääasiassa vain kansalliset kynnysarvot alittavia eli niin sanottuja pienhankintoja. Kolmaskin vastaus (haastattelu B) antoi vahvistusta, että vaikeampiin ja hankalimpiin hankintoihin ei koettu saadun riittävästi apua. Tutkimuksen perusteella voidaan ehkä sanoa, että hankintoja tekevillä työntekijöillä katsoa olevan keskimäärin yhtäläinen käsitys riittävän ohjeistuksen puuttumisesta kuntayhtymässä.

Vaatisi osaamisen lisäämistä ja päivittämistä hyvin paljon ja kaipaa järkevyyttä siihen, että kaikki pitää varmuuden vuoksi kilpailuttaa mahdollisimman raskaan systeemin mukaan. Se on tosi työlästä ja voi johtaa tosi huonoihin lopputuloksiin loppujen lopuksi, kun ottaa huomioon minkälaisia yhteistyösuhteita meillä on jo olemassa. Omassa yksikössä olemme yhdessä yksikön henkilöiden kanssa kantapään kautta opiskelleet ja etsineet tietoa netistä ja yritetty myös

käyttää hyväksi haastattelijan opintojen tuomaa tietoa. (Haastattelu A 2011.)

Etevan keskitetty hankinta on ainoa mahdollinen toimintatapa, mutta toteutuksessa on puutteellisuutta. IT:n ja taloushallinnon hankinnat ovat mittavia, sen vuoksi oma toteutus ja melko hyvä oma osaaminen on tärkeä, osaaminen on keskitetty parille henkilölle. (Haastattelu B 2011.)

Pienemmät hankinnat hoidan yksin. Toimii muutoin, mutta isommisissa hankinnoissa olisi kiva saada tukea hallintojohtajalta, jolle hankinnat kuuluvat. (Haastattelu C 2011.)

Kaipaisi kyllä uudelleen organisointia. Olen itse tähän asti hoitanut tätä prosessia alusta loppuun ja tässä olis paljon käytännön asioita, joita voisi delegoida muille henkilöille. Ehkä tarvitsisimme hankintasihteerin tai millä nimikkeellä hän sitten olisikin. Kaiken kaikkiaan itse on kiinni näissä prosesseissa, sitten jäisi enemmän aikaa kokonaisuuksien hoitoon. (Haastattelu D 2011.)

Ei kysyvä tieltä eksy, jos on epävarma. Kaikkeen hankintaan saa tiedon esimieheltä tai hallinnosta eli ihan hyvin on hoidettu. (Haastattelu E 2011.)

Kysymykseen oletteko tutustunut kuntayhtymässä käytössä olevaan hankintaohjeistukseen, vastaajat vastasivat yhtä lukuun ottamatta, että ovat tutustuneet ohjeeseen hyvin.

Nyt ohjeistuksessa on tasapuolisesti lähes kaikki mitä laissa sanottu. Kaipaisin nimenomaan kuntayhtymän tarpeisiin tehtyä ohjeistusta, jossa on keskitytty esimiehen tarvitsemiin asioihin. (Haastattelu B 2011)

Kyllä tietysti. Tarjouspyyntökohtaisesti voi tulla tenkapoo erinäisissä kohdissa, mutta niistä ei ohjeistusta etukäteen pysty kirjoittamaan. Ehkä. (Haastattelu C 2011)

Kyllä ja lisäohjeita kaipaa ehkä Hilman käytössä, mutta siihenkin saa kysyttäessä neuvoa hallinnosta. (Haastattelu E 2011)

Vähän huonosti, päälinjat tiedän. (Haastattelu F 2011)

5.3.2 ”Miten kehittämissyksikön täydennyskoulutushankinnan prosessi tällä hetkellä toimii?”

Selvitettäessä henkilöstön kehittämissyksikön täydennyskoulutushankinnan prosessin toimivuutta tällä hetkellä tutkimuksessa käytettiin hyväksi teemahaastattelusta saatuja yksikön esimiehen vastauksia, tutkijan omaa havainnointia sekä olemassa olevaa dokumentointia. Henkilöstön kehittäminen -yksikön täydennyskoulutushankinnan prosessi on kuvattu liitteessä kolme. Yksikön esimies kommentoi prosessia haastattelussa seuraavasti:

Koulutuksista tehdään tarvekartoituksia, meillä se tehdään tällä hetkellä kyselyllä esimiehille. Haasteena ja ongelmana on saada ihmiset vastaamaan niihin kyselyihin. Kyllä ne edelleenkin meidän arvioista perustuu ja tietenkin strategiasta lähteminen, että järjestetään sellaisia koulutuksia, jotka tukevat Etevan strategiaa, sieltähän se perusta pitää tulla. Eihän mitään sellaisia koulutuksia pidä olla mitkä eivät tue vahvasti strategiaa. (Haastattelu A 2011.)

Kehittämissyksikössä hankinnat tehdään tällä hetkellä itse, hallinnon avustuksella (Haastattelu A 2011).

En mielestäni kovin paljoa apuja ole saanut vaan itse oppien matkan varrella (Haastattelu A 2011).

Meidän yksikössä on käytössä kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto. Valintaperusteet on vaan vaikea yksilöidä, koska meillä on kyse palvelusta, jota ostetaan. Meillä on käytössä arviointiperusteina hinnan lisäksi laatu, toimitusvarmuus ja sitten arvioidaan tarjoajan referenssit myös tietyissä tapauksissa. Valintaperusteiden valinta on välillä vaikeaa, koska palveluja on vaikea pisteyttää niin ettei jää tulkinnanvaraa. (Haastattelu A 2011.)

Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaa se, jolla yksikössä on paras asiantuntemusta koulutusalaista, joko minä tai kehittämissuunnittelija (Haastattelu A 2011).

Käytämme excel-tiedostoa, johon vertailu eri kriteereistä tehdään (Haastattelu A 2011).

Kouluttajien kanssa tehdään jatkuvaa yhteistyötä, me suunnitellaan koulutus yhdessä kouluttajien kanssa ja seurataan palautteiden avulla koko yhteistyön ajan miten koulutukset toteutuvat ja minkälaista palautetta henkilökunta niistä antaa. Pitkin matkaa pidetään yhteistyöpalavereita, joissa käytännön asioista sovitaan ja palautetta vaihdetaan. (Haastattelu A 2011.)

5.3.3 ”Mitä kehittämistarpeita hankintaprosessissa on tällä hetkellä?”

Vastausta tutkimuskysymykseen, mitä kehittämistarpeita hankintaprosessissa tällä hetkellä nähdään olevan, etsittiin vastausta teemahaastattelun Ongelmista ja Tulevaisuus -osioiden vastauksia tulkitsemalla. Haastateltavilta saatujen vastausten perusteella tämän hetkessä tilanteessa näyttäisi olevan tarpeen tarkentaa olemassa olevaa ohjeistusta esimerkiksi tarjouspyynnössä käytettävien valintakriteerien osalta, lisäksi toivottiin hankintaosaamisen resursointiin lisäämistä.

Tarjouspyynnön kriteereiden määrittäminen on vaikeaa ja neuvojen saamisessa on ollut tähän asti ongelmia eniten (Haastattelu A 2011).

Toivottavasti osaamista saadaan hankintaosastolle enemmän ja ohjeistus kohdalleen niin ”turhaa” työtä ja aikaa säästyy paljon (Haastattelu A 2011).

Julkisen hankintaprosessin kautta on vaikea toteuttaa kuntayhtymälle parasta hankintaa, koska koskaan ei voi tietää/muistaa/ymmärtää kaikkea tarjouspyyntövaiheessa (Haastattelu B 2011).

Osaaminen on ehdottomasti keskitettävä ja hallinnon roolin oltava selkeä. Palveluyksiköiden ei pidä hankkia laajaa osaamista, koska siitä ei kuitenkaan muodostuisi riittävää (Haastattelu B 2011).

Tarjoukset eivät kaikilta osin yhteismitallisia => hankalasti vertailtavia (Haastattelu C 2011).

Epäselviä tarjouspyyntöjä on ollut joissakin tapauksissa. Sellaiset missä hallinto ei ole ollut mukana ollenkaan niin niissä on välillä ongelmia. Vertailuperusteissa on joskus ongelmia, mutta tavaroissa se on helppoa. Esimerkiksi koulutuspalveluiden hankinnoissa on hankaluuksia löytää ne vertailuperusteita, jotka ei olis tulkinnanvaraisia. Vaikeimpia ovat koulutus- ja työnohjauspalveluiden hankinnat. (Haastattelu D 2011.)

Tällä parin vuoden kokemuksella voi sanoa, että osaaminen ei riitä. Hankintatoimi olis eriytettävä omaksi toiminnakseen ja sitä kautta asia selkiyttäisi toimintaa myös rahallisesti. (Haastattelu D 2011.)

5.4 Tutkimuksen luotettavuus

Reliaabelius tarkoittaa Suomisanakirjan mukaan tutkimuksen luotettavuutta tai satunnaisvirheettömyyttä. **Validiteetti** taas tarkoittaa sitä, miten hyvin testi mittaa sitä asiaa, jota sen pitäisi mitata. (SuomiSanakirja 2012.) Tutkimuksen luotetta-

vuutta kuvataan yleensä näillä kahdella eri tekijällä. Tutkimuksen reliabiliteetti eli tutkimuksen toistettavuus voidaan todeta yleensä siten, että jos tutkimus toistettaisiin käyttäen samoja menetelmiä ja tutkimuksen kohteena olisivat samat henkilöt, saataisiin tutkimuksen tuloksista lähes samanlaiset. Tällöin tutkimusta voitaisiin pitää luotettavana eikä sattumanvaraisena. Tutkimuksen validius tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä mitä on tarkoituskäytössä. Validiteettia voidaan tarkentaa käyttämällä tutkimuksessa hyväksi useampaa tutkimusmenetelmää. Tutkimuksen pätevyys saattaa heiketä myös siksi, että tutkija erehtyy tutkimuksessaan sivuamaan tutkimuksen kohdetta. Kysely- tai haastattelulomakkeen teossa on oltava huolellinen etteivät vastaajat voi käsittää esimerkiksi esitettyjä kysymyksiä väärin. Tutkijan tulee raportoida työstä mahdollisimman tarkasti, jotta toinen tutkija kykenisi toteuttamaan sen avulla oman tutkimuksensa samasta kohteesta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 133; Hirsjärvi ym 2008, 226 - 228.)

Haastattelun kysymysten avulla saatiin mielestäni tutkimuksessa hyvin kuvattua tutkimusongelman kannalta oleellisia asioita. Osa haastattelukysymyksistä ei ollut oleellisia tämän tutkimuksen kannalta, mutta ne ovat työssä mukana, koska tutkija on käyttänyt niitä toisessa asiayhteydessä hyväksi. Lisäksi yksi syy tähän on että, opinnäytetyön tutkimuskysymykset ovat vaihtuneet työn edetessä kahteen kertaan työn rajauksen vuoksi ja lopulliset tutkimuskysymykset koskevat vain osaa tämän kyselyn kysymyksiä.

Mielestäni tutkimuksen validiteetti on hyvä, sillä kvalitatiivisiin tutkimuksiin kuuluva teemahaastattelu on sopiva menetelmä selvittäessä henkilöiden mielipiteitä ja näkemyksiä tutkittavasta asiasta. Teemahaastattelu antaa riittävää vapautta edetä kyselyssä siten, että saadaan havainnoivia ja tarkkoja mielipiteitä haastateltavalta kyseessä olevasta asiasta. Haastattelukysymyksillä saatiin mielestäni selvitettyä hyvin tutkimusongelman kannalta oleellisia asioita. Haastateltavat ja haastattelija kokivat haastattelutilanteet luontevina. Mikäli tätä tutkimus tehtäisiin uudelleen, olettaisin siitä saatavan samanlaiset vastaukset.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Tässä opinnäytetyössä oli tavoitteena selvittää Eteva kuntayhtymän hankintojen nykytilaa sekä selvittää mahdollisia kehittämiskohteita hankintaprosessiin. Yhtenä tavoitteena työssä oli kuvata henkilöstön kehittäminen -yksikön täydennyskoulutushankintaprosessin vaiheet sekä aikaansaada hankinnasta graafinen prosessikaavio. Tutkimuksessa saatiinkin haastattelun ja omakohtaisen havainnoinnin avulla muodostettua vastaukset kysymyksiin. Teoriaosuuden lähdeaineistona tutkimuksessa käytettiin alan kirjallista aineistoa sekä internet-lähteitä. Teoria-aineistoa julkisista hankinnoista on saatavilla hyvin, tosin materiaalit ovat osin vanhentuneita uusiutuneen lainsäädännön vuoksi. Tutkimusvaihetta suunniteltaessa teema-haastattelun käyttö tutkimusmenetelmänä tuntui järkevältä valinnalla sen joustavuuden takia. Teemahaastattelun kysymysten luontivaiheessa tutkimuksessa oli vielä eri aihe päätutkimuksen kohteena, joten kysymykset koskettavat siksi laajasti hankintaprosessin eri vaiheita. Tutkimusongelma muutti muotoaan työn edetessä useampaan kertaan. Lopullisessa tutkimuksessa hyödynnettiin vain osaa teemahaastattelusta. Jälkikäteen arvioiden olisi kannattanut paneutua vielä tarkemmin työn rajaukseen heti työtä aloittaessa.

Tutkimuskysymykset siis antoivat vastaukset työssä esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuskysymysten perusteella havaitsin, että kuntayhtymässä hankintoja tekeväälle työntekijälle näyttää olevan tyypillistä, että Etevan sisäiseen hankintaohjeeseen, ollaan suhteellisen tyytyväisiä. Yhden haastateltavan toiveena oli konsernin omaan hankintastrategiaan perustuvan ohjeiston luonti. Ongelmana nähtiin, että strategiaa ei ole luotu vielä ollenkaan. Hallintoyksikön henkilöstön, niin kuin myös muiden haastateltavien toiveena oli, että hankintaprosessiin panostetaan jatkossa enemmän. Toiveena hankintastrategian lisäksi oli esimerkiksi hankinta-assistentin tai muun vastaavan lisäresurssin perustaminen. Yksi mielipide oli myös, että koko hankintatoimi eriytettäisiin omaksi yksikökseen, jolloin toiminnan oletettiin selkiytyvän myös taloudellisesta näkökulmasta.

Vuoden 2010 muutokset hankintalainsäädännössä saivat Etevan hallinnon ”heräämään” uusien kynnsarvojen ja hankintalain olemassaoloon. Selviytyäkseen omien yksiköiden hankinnoista on joidenkin työntekijöiden täytynyt hankkia hankintaosaamista kouluttautumalla, koska tarvittavaa osaamista ei koettu hallintoyksikössä olevan. Vaikka hallinnon mielestä yksiköille on annettu neuvoja, eivät kaikki hankintoja tekevät henkilöt kuitenkaan koe avun olevan riittävää. Siksi hallinto-osastolla hankinnoista vastaavien täytyy jatkossa panostaa hankintaprosessin kehittämiseen ja -strategian luomiseen. Esimerkkinä hankintaohjeen puutteelliseksi kokenut henkilö ei tunne saavansa hankintaosastolta riittävästi neuvontaa vaikeiksi katsomiinsa palveluhankintoihin. Ehdotuksena olisi, että toimintaa voisi kehittää niin, että tarjouspyynnöissä esitettävien kriteereiden käytöstä ohjeistettaisiin paremmin intranetissä hankinnat ja kilpailuttaminen-sivustolla.

Hankintatoimintaa ja -prosessia on vaikea ymmärtää sellaisen, joka ei hankintoja usein tee, siksi hankintastrategian luonti selkeyttäisi toimintaa huomattavasti. Myös prosessin mallintaminen graafiseksi prosessikuvaukseksi selkeyttäisi toimintatapaa. Juridinen päätöksentekojärjestys konsernissa on hankintojen osalta ohjeistettu ja se hoidetaan myös ohjeen mukaan, mutta koska prosessikuvaukset puuttuvat, se vaikeuttaa asian ymmärtämistä. Esimerkiksi nyt tehdyn henkilöstön kehittäminen –yksikön prosessikuvauksen mukaan voidaan jatkossa hankintaprosessia ja toimintaa tehostaa käyttämällä luotua prosessikuvausta pohjana työlle.

Tarjouspyynnön huolellinen laatiminen on hankinnan tärkein vaihe. Hankinnan kohde on tarjouspyynnössä yksilöitävä ja hankinnan valinta ja vertailuperusteet ilmoitettava riittävän yksityiskohtaisesti, mutta yksinkertaisesti. Ellei kansallisissa hankinnoissa ilmoiteta hankintojen painoarvoja on niiden vertailuperusteet ilmoitettava ainakin tärkeysjärjestyksessä. EU-kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa on vertailuperusteiden painoarvojen ilmoittaminen pakollista.

Hankinnan suunnitteluvaiheessa on tärkeää varmistaa myös oman organisaation osaaminen sekä harkita mahdollisesti myös hankintayhteistyön tekemistä muiden alalla toimijoiden kesken. Korhosen mukaan hankintajuridiikkaa osaamattoman asiantuntijan on todella työlästä perehtyä tarjouskilpailuasiakirjoja luodessaan hankintojen lainsäädäntöön. Selkeä askeleittain etenevä ohjeistus asiakirjojen

luomiseksi selkiyttää toimintoja lainsäädäntöä tuntemattomalle. (Korhonen 2009, 87.) Kuntien yleiset hankintaohjeet -teoksen kirjoittaneen Oksasen mukaan hankintojen merkittävydestä huolimatta vain harvoissa kunnissa ja kuntayhtymissä on hankintatoimeen erikoistunutta henkilökuntaa. Hankintoihin liittyvät toimenpiteet tehdään pääsääntöisesti muiden tehtävien rinnalla. Koska kuntia ja kuntayhtymiä yhdistyy ja hankinnat kasvavat vuosi vuodelta on hankintaosaamiseen kiinnitettäväentistä enemmän huomiota tulevaisuudessa. Oksanen toteaa, että erityisesti palveluhankintojen määrä tulee lisääntymään. (Oksanen 2009, 8 - 9.)

Eteva kuntayhtymä ja sen organisaatorakenne ovat uusia ja hankinnat on hajautettu yksiköihin kunkin alan asiantuntijalle, siten substanssiosaaminen vahvaa, mutta hankintajuridiikan ja –prosessien tunteminen heikompaa, siksi hankintatoiminnan keskittäminen yhden yksikön toiminnaksi voisi olla järkevä vaihtoehto, jotta voitaisiin taata hankinnoissa tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä samalla tehostaa julkisten varojen käyttöä. Jatkokehityskohteena voisi olla myös hankintaprosessin sähköistäminen viemällä prosessi intranettiin niin sanotuksi työkulukuksi. Siellä asianosaiset voisivat liittää esimerkiksi tarjouspyyntöön tarvittavat dokumentit, aikatauluttaa sen ja ottaa siihen helposti kantaa. Hankintaprosessi olisi ajan tasalla ja asianomaiset voisivat seurata prosessin kulkua reaaliajassa.

LÄHTEET

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy.

Eteva kuntayhtymä intranet. 2011. Eteva info [viitattu: 1.8.2011]. Saatavissa Eteva kuntayhtymän intranetissä.

Euroopan komissio. 2012. Julkiset hankinnat, Oikeudelliset vaatimukset [viitattu: 13.3.2012]. Saatavissa http://ec.europa.eu/youreurope/business/profitting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/finland/index_fi.htm.

HE 50/2006 vp. [viitattu 17.3.2012]. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060050.pdf>.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita. 13.-14., osin uudistettu painos. Jyväskylä: Kirjayhtymä Oy.

Kaarresalo, T., 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita.

Kalima, K., Häll, M. & Oksanen A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. 1. painos. Jyväskylä: Suomalaiset Oikeusjulkaisut.

Kuula, A. 2006. Tutkimusetiikka. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2008. Julkiset hankinnat käsikirja. Helsinki: Edita.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 [viitattu 5.4.2012]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>.

Markkinaoikeus. [viitattu 7.4.2012]. Saatavissa:
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/15573.htm>.

Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. 3. uudistettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2010. Hankintojen kilpailuttaminen. 4. painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Rantanen, P. 2006. Palveluiden hankintaprosessissa tarvittava osaaminen. Tapaus-tutkimus kuntien sosiaali- ja terveystalveluiden hankinnoista. Espoo: Helsinki University of Technology. Otamedia.

Suomen Kuntaliitto. 2012. Hankintasanastoa. Kuntaliitto ja TEM. [viitattu 17.1.2012]. Saatavissa
http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120803.

Suomen Kuntaliitto. 2007. Mikä on julkinen hankinta. [viitattu 31.1.2012]. Saatavissa
http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;121571;121665;121667.

Suomen Kuntaliitto. 2007. Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen [viitattu 31.1.2012]. Saatavissa
<http://hankinnat.fi/binary.asp?path=1;161;120419;120423;120802;121877;122602&filed=FileAttachment&version=5>.

Suomi Sanakirja. 2012. [viitattu 7.4.2012]. Saatavissa: <http://suomisanakirja.fi/>.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Ladullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkiset hankinnat HILMA [viitattu 7.8.2011]. Saatavissa <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkiset hankinnat. HILMA [viitattu 5.10.2011]. Saatavissa <http://www.tem.fi/index.phtml?s=102>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Hankintailmoitukset. HILMA [viitattu: 23.1.2012]. Saatavissa <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/ilmoitusmenettely#p5>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Hankintailmoitukset. HILMA [viitattu: 23.3.2012]. Saatavissa http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2011.

Haastattelut

Haastattelu A. Eteva kuntayhtymä 2011. Haastattelu 10.5.2011.

Haastattelu B. Eteva kuntayhtymä 2011. Haastattelu 12.5.2011.

Haastattelu C. Eteva kuntayhtymä 2011. Haastattelu 12.5.2011.

Haastattelu D. Eteva kuntayhtymä 2011. Haastattelu 18.5.2011.

Haastattelu E. Eteva kuntayhtymä 2011. Sähköpostikysely 6.10.2011.

Haastattelu F. Eteva kuntayhtymä 2011. Sähköpostikysely 6.10.2011.

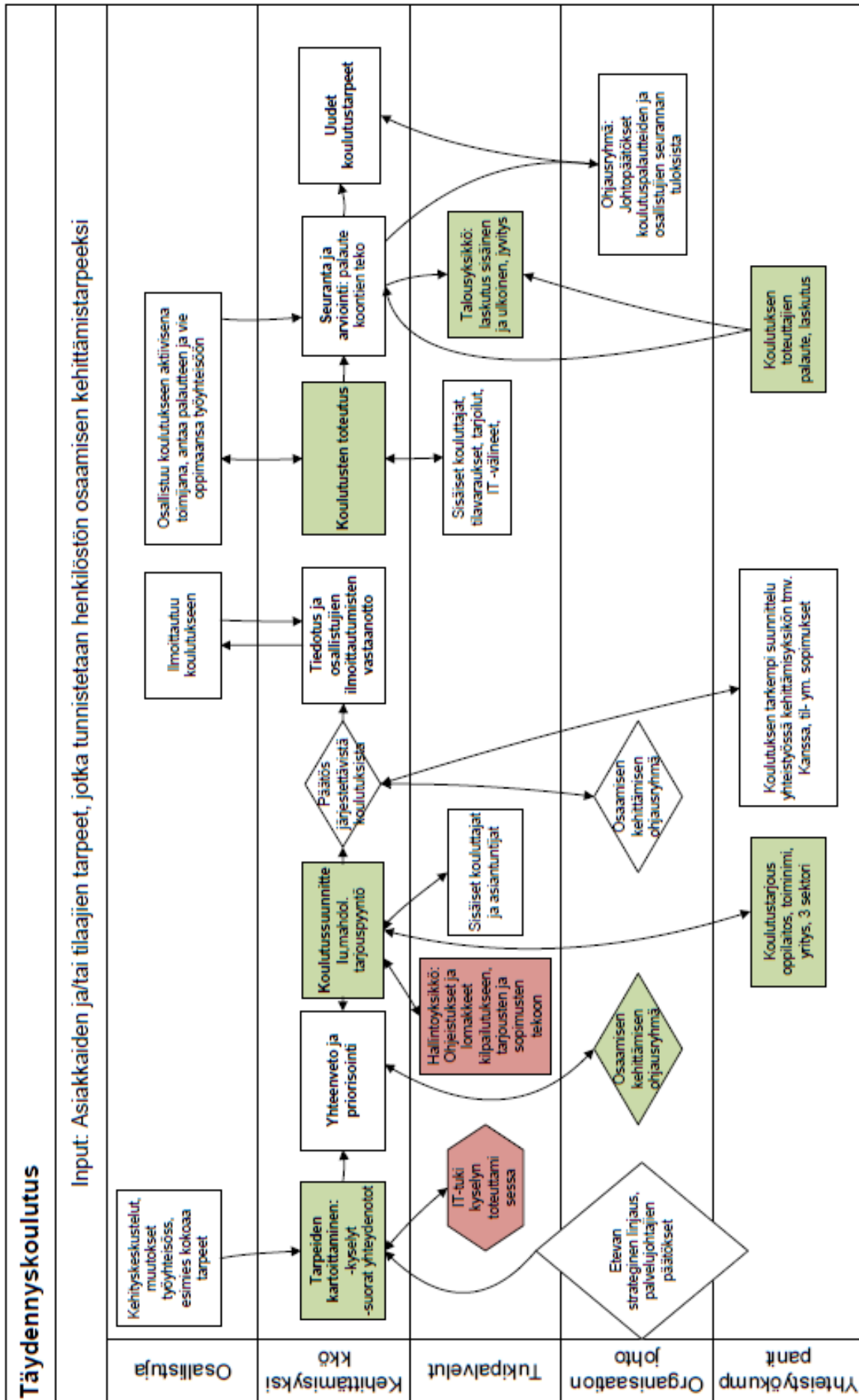
LIITTEET

LIITE 1 Prosessikaavio: Täydennyskoulutusprosessi

LIITE 2 Haastattelukysymykset

LIITE 3 Prosessikaavio: Täydennyskoulutushankinta/Henkilöstön kehittäminen -
yksikkö

LIITE 1 Prosessikaavio: Täydennyskoulutus



LIITE 2 Haastattelukysymykset

Vastaajan taustatiedot

1. Missä Etevan yksikössä työskentelette?
2. Mitä tehtävää hoidatte?
3. Kuinka kauan olette hoitanut kyseistä tehtävää?
4. Minkälaisia hankintoja teette?
5. Minkälaista koulutusta olette saaneet julkisten hankintojen hoitamiseen?
6. Miten hankintaosaaminen on mielestänne hoidettu konsernissa ja omassa yksikössänne?
7. Oletteko tutustunut kuntayhtymässä käytössä olevaan hankintaohjeistukseen?

Hankinnan valmistelu Etevassa

8. Miten hankinnan tarvekartoitus tapahtuu?
9. Mihin hankinnan vaiheeseen osallistutte?
10. Ketkä osallistuvat oman yksikkönne hankintojen tarjouspyynnön laatimiseen?
11. Mistä saatte tukea hankinta-asioihin?
12. Mitä sähköisiä apuvälineitä kuntayhtymässä on käytössä hankintojen hoitamiseksi?
13. Kuka/ketkä hoitavat hankintailmoituksen julkaisun HILMAssa?
14. Mitä hankintamenettelyä yleisimmin käytätte?
15. Mitkä valintaperusteet vaikuttavat toimittajan valintaan?
16. Miten kauan valmisteluvaihe keskimäärin per tarjouspyyntö kestää?

Tarjousten käsittely Etevassa

17. Miten tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen on hoidettu?
18. Kuka/ketkä tarkastavat tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden?
19. Miten tarjousten vertailu hoidetaan?

Hankintapäätöksestä ja-sopimuksesta

20. Ketkä osallistuvat hankintapäätöksen tekemiseen?
21. Miten tarjoajien informointi hoidetaan?
22. Kuka tekee lopullisen sopimuksen valitun toimittajan kanssa?

Toimittajasuhteista

23. Minkä pituisia sopimuksia teette toimittajien kanssa (sis. optiovuodet)?
24. Käytättekö paikallisia vai valtakunnallisesti toimivia toimittajia?
25. Teettekö toimittajien kanssa aktiivisesti yhteistyötä sopimuskauden aikana?

Seurannasta

26. Kuka hoitaa sopimuksen aikaisen yhteistyön esim. laadun varmistamisen?
27. Miten sopimuksen pitävyyden seuranta hoidetaan?

Ongelmista

28. Mitä ongelmia hankintaprosessissa useimmiten kohdallanne ilmenee?
29. Kuinka usein (arvio, jos tarkkaa tietoa ei ole) tarjoaja on ymmärtänyt tarjouspyynnön väärin?

30. Miten hankintalaki on mielestänne vaikuttanut kilpailutuksen tekemiseen Etevassa?

Tulevaisuudesta

31. Miten uskotte julkisten hankintojen määrän muuttuvan kuntayhtymässä lähivuosina?

32. Entä miten uskoisitte hankintaosaamisen jatkossa Etevassa muuttuvan?

LIITE 3 Prosessikaavio: Täydennyskoulutushankinta

Prosessikaavio: Täydennyskoulutushankinta/Henkilöstön kehittämisen yksikkö

