



HANKINTAOHJEET PARKANON KAUPUNGILLE

Jonna Heinimäki

Opinnäytetyö
Maaliskuu 2013
Liiketalouden koulutusohjelma
Taloushallinnon suuntautumis-
vaihtoehto

TAMPEREEN AMMATTIKORKEAKOULU
Tampere University of Applied Sciences

TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Taloushallinnon suuntautumisvaihtoehto

HEINIMÄKI, JONNA:
Hankintaohjeet Parkanon kaupungille

Opinnäytetyö 44 sivua, joista liitteitä 7 sivua
Maaliskuu 2013

Parkanon kaupungin yleiset hankintaohjeet ovat vuodelta 1995. Niiden päivittäminen on ollut ajankohtaista siitä lähtien, kun nykymuotoinen hankintalainsäädäntö astui voimaan. Hankintalakia uudistettiin viimeksi vuonna 2010. Parkanon kaupungin hankintaohjeiden rinnalla on käytetty talousarvion täytäntöönpano-ohjeita, joissa on määritelty euromääräiset toimivaltarajat, joilla on määritelty viranhaltijan oikeus tehdä hankintapäätöksiä määrärahojen puitteissa.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää Parkanon kaupungin hankintaohjeiden nykytila, mahdolliset puutteet ja niiden aiheuttamat toiminnalliset haasteet. Tavoitteena on saada aikaan uudet ohjeet, jotka ovat linjassa nykylainsäädännön kanssa. Tutkimusongelma liittyy vanhojen hankintaohjeiden aiheuttamiin haasteisiin ja siihen, miten lainsäädäntö ohjeistaa kuntien hankintoja. Tutkimusmenetelmänä käytän konstruktivistista menetelmää.

Työn tuloksista on havaittavissa, että hankintalainsäädännön osittainen osaamattomuus on haasteena Parkanon kaupungin hankintaprosesseissa. Parkanon kaupungin vanhoilla hankintaohjeilla on päästy eteenpäin vuodesta toiseen, ja lainmukainen hankintojen kilpailuttaminen on ainakin osittain toteutunut. Parkanossa hankintoja ja kilpailutuksia ei hoideta varsinaisien neuvottelukuntien kautta, vaan osastot hoitavat niitä yhteistyössä muiden osastojen kanssa.

Opinnäytetyön tulosten perusteella Parkanon kaupungin olisi panostettava aivan uudella tavalla hankintaosaamiseen. Hankintaprosessiin olisi varattava selkeät resurssit, jotta organisaatiosta löytyisi henkilöitä, jotka olisivat syvällisesti perehtyneet koko hankintaprosessin vaatimiin toimialueisiin. Yksinkertaisuudessaan Parkanon kaupungin on kiinnitettävä huomiota siihen, että henkilöstöä koulutettaisiin vaadittavan tason mukaisesti.

ABSTRACT

Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
Accountancy and Business Administration

HEINIMÄKI, JONNA:
Purchase Guidelines for the City of Parkano

Bachelor's thesis 44 pages, appendices 7 pages
March 2013

General purchase guidelines of the city of Parkano date back to 1995. Updating the guidelines has been relevant since the legislation changed in 2010. A guideline for budget enforcement has been used instead of purchase guidelines. These guidelines have set the boundaries for how much money one municipal official can spend within budgetary appropriation.

The purpose of this thesis is to find out what the current situation is within the municipal system, and to also find out what the operational challenges are. The goal is to create new guidelines that are in line with the current legislation. The research problems are to find out what the problems were with the old system, and to find out what restrictions the law puts on municipal purchases. The research method is constructive.

As a result we can find that the majority of problems is caused by not knowing the legislation. The law stipulates that purchases need to be put into public bidding. Biddings have been carried out but not by separately appointed committees.

Based on the results of this thesis we can say that officials of the city of Parkano should invest in the purchase process in a whole new way. Proper resources should be allocated to purchase handling so that experts in the guidelines and legislation purchase handling can be trained. In a nutshell the city of Parkano needs to pay more attention to training its employees to meet the standards stipulated in the legislation.

Key words: bids, acquisition, public acquisition

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	PARKANON KAUPUNKI.....	6
2.1	Parkanon kaupungin taloudellinen tilanne.....	7
2.2	Parkanon kaupungin organisaatiokuvaus.....	10
3	TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUSONGELMA.....	12
3.1	Konstruktiivinen tutkimusmenetelmä.....	12
3.2	Tutkimusongelma	13
4	JULKISET HANKINNAT.....	14
4.1	Julkisten hankintojen kynnysarvot.....	16
4.2	Hankinnan suunnittelu	18
4.3	Hankintamenettelyt	19
4.4	Hankinnoista ilmoittaminen.....	24
5	TARJOUSPYYNTÖ	26
5.1	Tarjouspyynnön lähettäminen.....	26
5.2	Tarjousten käsittely	27
6	HANKINTAPÄÄTÖS	29
6.1	Hankinta-asiakirjojen julkisuus	30
6.2	Hankintasopimus	30
7	TUTKIMUKSEN TULOKSET	33
8	JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOKEHITTELY.....	35
	LÄHTEET.....	37
	LIITTEET	38
	Liite 1. Parkanon kaupungin yleiset hankintaohjeet 2013	38

1 JOHDANTO

Opinnäytteeni aihe on Parkanon kaupungin hankintaohjeet. Tutustun ensin tähänhetkiin ohjeisiin ja pyrin laatimaan paremmat tai päivittämään selkeällä konseptilla olevat käytännönläheiset hankintaohjeet. Tässä työssä hankintaohjeiden laatiminen koskee tavarahankintoja, ostoja ja ensisijaisia palveluita. Työstäni rajataan pois rakennusoikeus- ja käyttöoikeusurakat, lisäksi työssäni ei käsitellä toissijaisia palveluita. Aiheessa keskitytään siihen miten Parkanon kaupungin hankintaohjeet organisatorisesti kuuluisi mennä. Tavoitteena on kehittää Parkanon kaupungin organisaation hankintamenettelyä.

Toimeksianto Parkanon kaupungin uusittaville ja nykyaikaan siirrettäville hankintaohjeille tuli kaupunginjohtajalta. Parkanon kaupungilla on vanhentuneet ohjeet, koska niitä ei ole yksinkertaisesti päivitetty nykymuotoisen hankintalainsäädännön voimaan astumisen jälkeen.

Tutkin työssäni tarkemmin millaisia haasteita Parkanon kaupungin hankintamenettelyillä on ja miten menettelyjä voitaisiin kehittää. Tutkimuksessani selvitän myös mitkä ovat julkisten hankintojen käytännöt ja miten lainsäädäntö ohjeistaa kuntien hankintoja.

Opinnäytteeni lopputuloksena on selvitys siitä miten hankintaprosessi kokonaisuudessaan etenee ja millainen prosessi Parkanon kaupungilla tulee olla, jotta hankinnat suoritetaan lakien ja asetusten mukaisesti. Opinnäytetyön jatkotutkimuksen aiheena soveltuisivat olemaan esimerkiksi käyttöoikeusurakoiden hankintamenettelyt tai rakennusoikeusurakoiden hankintaprosessit.

2 PARKANON KAUPUNKI

Parkanon kaupunki kuuluu Pirkanmaan maakuntaan ja Luoteis-Pirkanmaan seutukuntaan. Parkano kaupunkina on ollut olemassa vuodesta 1977, asukasluku on noin 6900 ja yrityksiä alueella on noin 600. Parkano sijaitsee valtavyölien 3 ja 23 solmukohtassa. Etäisyydet suurempiin kasvukeskuksiin ovat kohtuulliset, jolloin asuminen Parkanossa on mielekästä ja moniin kasvukeskuksiin verrattuna huomattavasti edullisempaa. Helsinkiin matkaa kertyy 260 km, Jyväskylään 150 km, Poriin 90 km, Seinäjoelle 80 km ja Tampereelle 80 km. Esimerkiksi Tampereelle on Parkanosta mainiot junayhteydet, matkan taittaa nopeimmillaan 35 minuutissa.

Parkanon kaupunki on aktiivinen teollisuuden ja kaupan keskus. Näiden lisäksi kaupunki edistää alueensa asukkaiden ja yritysten hyvinvointia.

Parkano on viimeisien vuosien aikana panostanut kehittämistyöhön voimakkaasti. Uutta tuotetta ilmettä on haettu monilla erilaisilla hankkeilla. Uusia alueita on kaavoitettu asuintarkoitukseen, laadukkaat teollisuustontit houkuttelevat isoja yrityksiä keskitämään toimintaansa juuri Parkanoon.

Kun Suomessa eletään historiallisia murrosaikoja, on Parkanoakin odottamassa suuret haasteet vuonna 2013, niin kuin montaa muuta Suomen kuntaa. Talous on saatava tasapainoon. Kuntasektori odottaa hallituksen linjauksia kuntarakenneuudistuksista. Jos Parkano liitetään naapurikuntiin, on hankintaohjeiden yhdenmukaistaminen jälleen edessä. Parkanon kaupunki on panostanut hankintoihin, joiden uskotaan tuovan menestystä pitkällä aikavälillä. Näiden hankintojen avulla pyritään saamaan alueelle lisää yritystoimintaa ja sitä kautta asukkaita. Suurimpiin investointihankkeisiin lukeutuu kolmen miljoonan euron päiväkotito, joka valmistuu kesän 2013 aikana. Alaskylän ja Yliskylän viemäröintihanke on niin ikään lähes kolmen miljoonan euron investointi (Malmberg 2013).

Parkanon kaupungilla on tarkoitus saada myös valokuituyhteys jokaiseen Parkanon talouteen, jonka avulla pystytään säilyttämään elinvoimaisuus ja kilpailukyky yhtenä maaseutukaupungeista. Valokuituhanke on suuri hanke, joka tulee maksamaan viidestä kuuteen miljoonaan euroon. Valokuidun saaminen jokaiseen talouteen vie vuosia, ja

tämänhetkinen arvio on, että valmistuminen kestäisi vuoteen 2015–2016 asti (Malmberg 2013).

Parkanon kaupungin hankintojen volyymi vaihtelee muutamista sadoista euroista miljooniin euroihin. Rakennusurakat ovat luonnollisesti suurimpia menoeriä. palveluiden hankinnat ovat myös suhteellisen suuria, suurimpana niistä erikoissairaanhoidon palvelut, jotka ovat noin seitsemän miljoonan euron vuositasolla. Vanhusten asumispalvelut ovat useiden kymmenien tuhansien hankintoja. Lastensuojelun laitoshoido on myös kallista. Jo pelkästään maksettavien laskujen perusteella tavarahankintoja Parkanossa tehdään paljon muutaman satasen ja tuhannen suuruisia ostoja (Teuvo 2013).

Varastojen suuruus ei ole Parkanon kaupungin ongelmana, koska niitä ei juuri ole. Esimerkiksi teknisen puolen varikolla tavaraa on määrällisesti vähän, jotta päivittäiset akuutit toimenpiteet pystytään korjailemaan ja hoitamaan, ja joita tarvitaan nopeasti. Terveyspuolella on myös hoitotarvikevarastoa, mutta sen arvo on kohtuullinen (Teuvo 2013).

2.1 Parkanon kaupungin taloudellinen tilanne

Parkanon kaupungin vuoden 2011 talous toteutui talousarviota selkeästi parempana ja tilinpäätöksen tuloksena oli 1,6 miljoonan ylijäämä. Hyvään tulokseen vaikuttivat monet onnistuneet tekijät, yhtenä merkittävänä tekijänä oli sitoutunut ja tehokkaasti toiminnut organisaatio. Tuloksen syntymiseen vaikuttivat erityisesti hyvin kertyneet toiminnan tuotot ja valtionosuuksien kasvu. Tuottoja kertyi noin 6,8 miljoonaa euroa, joka on reilu miljoona arvioitua enemmän. Hyvää tulosta vauhdittivat 161.000 euron myyntivoitot. Myös perusturvan maksuja saatiin arvioitua noin 230.000 euroa enemmän (Tasekirja 2011, 11).

Taulukosta yksi on havaittavissa nettoinvestointien määrä, joka on laskenut vuodesta 2010 vuoteen 2011 14 prosenttia. Parkanon kaupungin nettoinvestoinnit toteutuivat siis talousarvion puitteissa. Parkanon kaupunki investoi vuonna 2011 esimerkiksi vesihuoltoon, kadunrakennuksiin ja katuvalaistukseen. Terveyskeskuksen korjaus tuli valmiiksi ja kaupungintaloa korjattiin. Vuonna 2011 valmistauduttiin myös uuden päiväkodin rakentamiseen.

TAULUKKO 1. Keskeiset talouden luvut

				Muutos ed. vuosi
milj. euroa	TP 2010	TA 2011	TP 2011	%
Toimintatuotot	6,7	5,6	6,8	0,6
Toimintakulut	- 37,5	- 38,7	- 39,0	4,1
Verotulot	20,4	20,5	20,5	0,6
Valtionosuudet	13,8	13,7	14,5	5,5
Vuosikate	3,5	1,2	2,9	- 15,9
Ylijäämä	2,3	0,0	1,6	- 28,9
Nettoinvestoinnit	2,0	2,0	1,7	- 14,0
Lainakanta	10,5	11,4	9,6	- 9,1

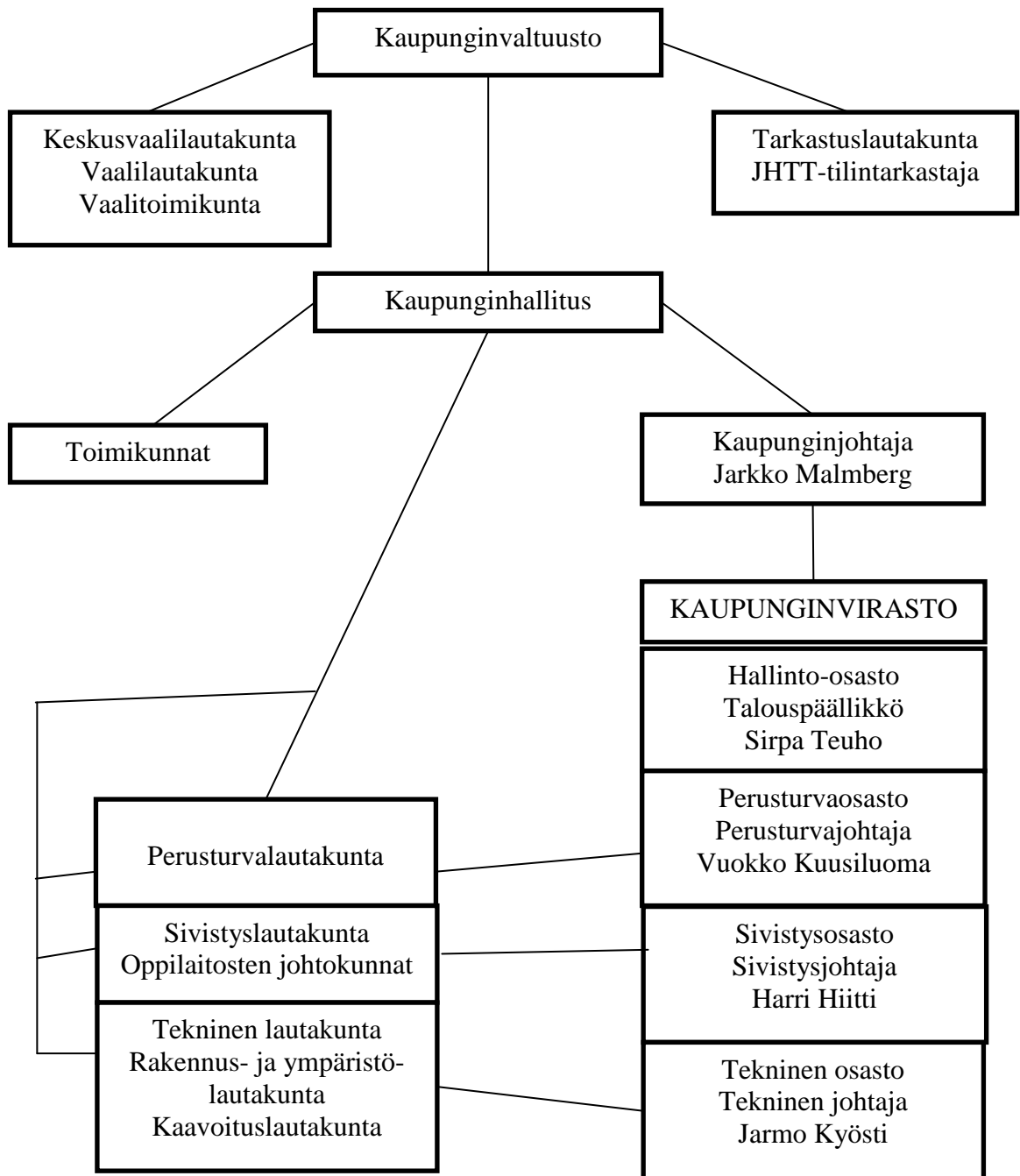
Menojen toteutuminen talousarviossa ennakoitun mukaisina vaikutti merkittävästi talouden toteutumiseen arvioitua parempana. Erikoissairaanhoidon toteutuminen talousarvion puitteissa osoitti osaksi hyvää ennakointia ja toisaalta kaupunkilaisten terveyden tasoa. Toimintakulut olivat 39 miljoonaa euroa, kasvua edelliseen vuoteen oli 4,1 %. Henkilöstökulut olivat 17,7 miljoonaa euroa, ja kasvua edellisestä vuodesta 2,7 %. Kuluja kasvatti lomapalkkavelan laskentaperusteen muutos 218.000 eurolla ja toisaalta vähensi palkattomien vapaiden toteutuminen 80.000 eurolla. Kaupungin verotulokehitys on huolestuttava. Yleinen talouden kehitys heijastui parkanolaisten yritysten ja asukkaiden tuloihin ja veronmaksukykyyn. Yhteensä verotulot olivat 20,5 miljoonaa euroa, josta kunnallisveron osuus oli 17 miljoonaa euroa, sama kuin edellisenä vuonna. Yhteisöveron määrässä oli lievä 80.000 euron kasvu 2,3 miljoonaan euroon. Kiinteistövero oli edellisen vuoden tasolla 1,2 miljoonaa euroa (Tasekirja 2011,11).

Kaupungin talouden tilanne oli kertomusvuonna 2011 tasapainoinen, koska lähes kolmen miljoonan vuosikate riitti hyvin kattamaan investoinnit ja lainanlyhennykset. Myös kassa vahvistui seuraavien vuosien haasteita varten. Ohessa oleva kuva yksi kertoo vuosikatteen ja nettoinvestointien suhteen. Nettoinvestointeihin kuuluvat Parkanon kaupungin tekemät hankinnat vuoden 2011 aikana, joita olivat siis esimerkiksi katujen rakentaminen ja katuvalaistukset (Tasekirja 2011, 12).



KUVA 1. Parkanon vuosikate ja nettoinvestoinnit (Tasekirja 2011, 12)

2.2 Parkanon kaupungin organisaatiokuvaus



KUVIO 1. Parkanon kaupungin organisaatiokaavio (Tasekirja 2011, 6)

Parkanon kaupungin organisaatiokaaviosta kuviosta yksi nähdään miten kaupunkiorganisaatio jakautuu portaittain meneviin osastoihin. Hankinnat toteutetaan pääsääntöisesti osastoittain. Poikkeuksena on kuitenkin esimerkiksi yhteishankinnalla hankittavat tavat, joista päättää kaupunginhallitus, jollei johtosäännöllä ole toisin määrätty.

Esimerkiksi perusturvaosastolla hankinnat etenevät siten, että hankinta suunnitellaan ja siitä tehdään tarvittaessa ilmoitus etukäteen. Sen jälkeen osasto miettii sopivia tarjoajia

hankinnalle, jonka jälkeen laaditaan tarjouspyyntö julkaistavaksi. Tarjousajan mentyä umpeen arvioidaan tarjousten kelpoisuus. Sen jälkeen tarjoukset käsitellään ja laaditaan vertailu. Vertailun jälkeen on vuorossa päätös, valitusohjeiden anto ja lopuksi lähetetään tarjoajille tiedoksi kilpailun voittanut osapuoli. Kun hankintaprosessi on saatu päätökseen, tehdään sopimus voittaneen tarjoajan kanssa (Kuusiluoma 2012).

3 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUSONGELMA

Tutkimusmenetelmää valittaessa itselläni ei ollut vaikeutta päättää, että valitsen menetelmäksi konstruktiiivisen tutkimusmenetelmän. Konstruktiiivinen tutkimusmenetelmä on lähestymistapana hyvä omassa aiheessani, koska tavoitteena on saada konkreettinen tuotos Parkanon kaupungille. Konstruktiiivinen tutkimus soveltuu omaan tutkimukseen, koska pyrin hakemaan käytännönläheistä ratkaisua uuden rakenteen luomiseen.

3.1 Konstruktiiivinen tutkimusmenetelmä

Konstruktiiivisen tutkimuksen ominaispiirteisiin kuuluu luoda jokin konkreettinen tuotos tai esimerkiksi suunnitelma, malli tai mittari. Tutkimuksessa pyritään hyvin käytännönläheiseen ongelmanratkaisuun. Jotta uusi rakenne pystytään luomaan, tarvitaan olemassa olevaa teoreettista tietoa. Tutkimuksen tavoitteena on saada käytännön ongelmaan uudenlainen ratkaisu, joka on teoreettisesti perusteltu. Sen olisi tuotava myös liiketoimintaan uutta tietoa. Konstruktiiivinen tutkimus Parkanon kaupungin organisaatiossa voisi vastata esimerkiksi kysymykseen: Voidaanko organisaatiossa tehdä hankintaprosessit tehokkaammin kuin aikaisemmin? (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 65).

Konstruktiiivisella tutkimuksella on hyvin läheinen lähestymistapa, jos verrataan sitä esimerkiksi innovaatioiden tuottamiseen. Nämä kaksi tutkimusmenetelmää on syytä kuitenkin pitää erillään, ainakin minun työssäni, koska kehittämistyön tuloksena syntyvät hankintaohjeet eivät ole innovaatioita. Hankintaohjeet ovat pikemminkin kehitystyön tuloksena syntyvä rakenne, jota on paranneltu vanhoihin hankintaohjeisiin verrattuna. Tutkimusmenetelmässä on tyypillistä se, että eri organisaatioiden johto eli tässä tapauksessa kunnan organisaatio olisi vahvasti mukana ratkaisun laatimisessa (Ojasalo ym. 2009, 65).

3.2 Tutkimusongelma

Tutkimusongelma on varsin yksiselitteinen. Mikä on ollut vikana Parkanon kaupungin vanhoissa hankintaohjeissa? Minkälaiset haasteet ovat päätöksenteossa silloin, kun selkeitä ohjeita täytyy organisaatiossa työskentelevien etsiä päivittäin? Tutkimusongelmasa pureudutaan myös siihen, miten lainsäädäntö ohjeistaa kuntien hankintoja. Viimeisimmät muutokset lainsäädäntöön ovat tulleet vuoden 2010 aikana. Julkisten hankintojen käytännöt ovat myös yksi osa tutkimusongelmaani. Tutkimusongelmaa pohdittaessa on tullut esille, että kuntapuolen hankintaohjeiden täydellinen noudattaminen on todella haastavaa.

4 JULKISET HANKINNAT

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan pääsääntöisesti sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaation-
sa ulkopuolelta. Hankintalainsäädännössä on säädetty menettelytavat, joilla julkiset hankinnat kuuluu tehdä. Sääntely on tehty sitä varten, jotta pystytään tehostamaan julkisten varojen käyttöä. Nämä edellä mainitut asiat ovat syitä siihen, miksi hankinnat on kilpailutettava avoimesti, tehokkaasti ja kaikkia kilpailuun osallistuvia yrityksiä on kohdeltava tasapuolisesti (Työ- ja elinkeinoministeriö: Yleistä julkisista hankinnoista 2013).

Hankintayksikön on valittava julkisen hankinnan kilpailuttamiseksi hankinnan luonteeseen sopiva menettelytapa, joka on hankintalainsäädännön mukainen. Hankintayksikön on pyrittävä arvioimaan ja ennakoimaan hankinnan arvo jo etukäteen, koska se vaikuttaa valittuun menettelytapaan ja sen kulkuun. On siis lähinnä arvioitava ylittääkö hankinta EU-kynnysarvon tai kansallisen kynnysarvon vai ei. Yhteistä molemmille tavoille on se, että kilpailuttamisen tulee tapahtua avoimesti (Työ- ja elinkeinoministeriö: Yleistä julkisista hankinnoista 2013).

Suomen hankintalainsäädännön määräykset perustuvat Euroopan yhteisön hankintoja koskeville direktiiveille. Tämä lainsäädäntö astui Suomessa voimaan vuoden 1994 alusta, jolloin Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen ETA:an. Lainsäädäntöä on uudistettu vuoden 1998 alkupuolella. Viimeisimmät muutokset hankintalakiin astuivat voimaan 1.6.2010. Julkisten hankintojen laki on Suomessa ensimmäinen, joka sitoo sekä valtion että kuntien ja kuntaliittojen viranomaisia (Aalto-Setälä ym. 2001, 422).

Hankintalainsäädännöllä on omat tavoitteet ja tarkoituksensa ja niiden sääntely liittyy EU:n sisämarkkinapolitiikkaan. Julkiset hankinnat ovat yksi ala, joilla pyritään sisämarkkinoiden toimivuutta tehostamaan. Pääpiirteissään on kyse siitä, miten eri tavarat ja palvelut liikkuvat vapaasti. Julkiset hankinnat on kilpailutettava, täten parannetaan eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Avoin ja tasapuolinen kilpailuttaminen avaa mahdollisuudet tuotteiden ja palvelujen tarjoamiselle julkisella sektorilla. Hankintalainsäädäntö velvoittaa jokaisen julkisen viranomaisen ja hankintayksikön kilpailuttamaan

hankintansa. Lainsäädännön yksi perustarkoituksista on lisätä kilpailua yritysten välillä (Eskola & Ruohoniemi 2007, 21).

Julkisilla hankinnoilla on muutamia keskeisiä periaatteita, joihin hankinnat nojaavat. Periaatteita ovat syrjintäkielto, kilpailumahdollisuudet, kansallinen oikeuskäytäntö, hankintayksikön oma yksikkö, avoimuus, suhteellisuus ja periaatteiden noudattaminen. Syrjintäkielto on keskeisin periaate ja se käsittää hyvin laajasti kaikenlaisen syrjinnän. Jokainen tilanne on kohdeltava samalla tavalla kaikkia osapuolia kunnioittaen. Olemassa olevat kilpailumahdollisuudet on pystyttävä käyttämään hyväksi julkisten sektoreiden yksiköissä. Julkisen sektorin on ehdottomasti hyödynnettävä markkinoilla jo olevaa kilpailua ja pyrittävä sen kautta löytämään hyvä hinta-laatusuhteeltaan onnistunein ratkaisu, palvelu tai tuote. Tarjouskilpailun järjestäminen on avain terveen kilpailun syntymiseen hankinnoista puhuttaessa (Eskola & Ruohoniemi 2007, 22).

Parkanon kaupungin hankintaohjeissa on määritelty yleiset hankintaperiaatteet, joihin kuuluvat avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet. Hankintaohjeiden mukaan hankinnat on suoritettava taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Näiden lisäksi ohjeistetaan, että hankinnoissa on käytettävä hyväksi kaikki olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankinnoissa on pyrittävä ostajan kannalta kokonaistaloudellisesti edullisimpaan lopputulokseen (Parkanon kaupunki 1995).

Hankintalaissa on säädetty velvoite, jossa tarjoajia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuus on tultava ilmi silloin jos hankintayksikön omistama yhteisö, laitos tai toinen hankintayksikkö osallistuu tarjouskilpailuun. Säännös ei koske sitä, että puututaisiin hankintayksiköiden mahdollisuuksiin toteuttaa hankinnat omana työnään. Säännöksellä mahdollistetaan se, että hankintayksiköiden omistamat yksiköt voivat osallistua tarjouskilpailuun. Hankintalaki ei ole esteenä sellaisten hankkeiden kilpailutukselle, jotka ovat aikaisemmin tuotettu omana työnä. Tässä tapauksessa kilpailutuksen järjestyessä tavoitteena on ehdottomasti hankintasopimuksen tekeminen, jossa noudatetaan hankintalainsäädäntöä (Eskola & Ruohoniemi 2007, 23).

Avoimuudesta puhuttaessa periaate perustuu hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin. Avoimuusperiaatteesta on säädetty kansallisesti, ja se edellyttää hankintamenetelyä koskevien tietojen julkisuutta. Hankinnoista on siis ilmoitettava julkisesti, tarjous-

kilpailun tiedottaminen on julkista ja hankintoja koskevat asiakirjat ovat julkista materiaalia (Eskola & Ruohoniemi 2007, 24).

Julkisten hankintojen keskeisiin periaatteisiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate, jonka mukaan hankintamenettelylle tulee asettaa vaatimukset siten, että ne ovat oikeassa suhteessa päämäärän kanssa. Esimerkiksi silloin kun mietitään tarjoajia, on otettava huomioon hankintojen luonne ja arvo. Tarjouspyynnön sisältöä mietittäessä on vaatimusten oltava oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden. Lopuksi voidaan todeta, että kaikkia hankintoja koskevia periaatteita on noudatettava kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. On monia tapauksia, jotka ovat tulkinnallisia ja ei ole yksinkertaisesti mahdollista säätää kaikkia tilanteita kattavaa normistoa. Näiden ongelmatapausten ratkaisemisessa keskeisessä asemassa ovat julkisia hankintoja koskevat oikeusperiaatteet. Näiden periaatteiden avulla yksittäiset tulkintatilanteet ratkeavat (Eskola & Ruohoniemi 2007, 24).

4.1 Julkisten hankintojen kynnysarvot

EU-kynnysarvo on rahamääräinen arvo, jonka komissio tarkastaa kahden vuoden välein. Jos käy niin, että kynnysarvot ylittyvät, ovat hankinnat kilpailutettava EU:n laajuisesti. Lain mukaiset kynnysarvot perustuvat maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa sovittuihin kynnysarvoihin. Tämänhetkiset voimassaolevat kynnysarvot ovat voimassa vuoden 2013 loppuun asti. Vuoden 2013 jälkeen komissiolla on taas edessä vahvistaminen uusille arvoille, mikäli näkevät niissä aihetta muutokseen. Kuten oheisesta taulukosta kaksi nähdään, ovat kynnysarvot hankintalajeittain hieman erilaisia. Rakennus- ja käyttöoikeusurakoiden euromääräiset rajat ovat kaikkein suurimmat (Työ- ja elinkeinoministeriö: Hilma Julkiset hankinnat 2013).

TAULUKKO 2. Kansalliset kynnsarvot 1.6.2010 alkaen

Hankintalaji	euroa
Tavara- ja palveluhankinnat Käyttöoikeussopimukset Suunnittelukilpailut	30 000
Terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut Eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	150 000

(Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Kynnysarvot 2013)

Parkanon kaupungin hankintaohjeet koskevat kansallisista kynnsarvoista puhuttaessa tavarahankintoja, ostoja sekä ensisijaisia palveluita kuten terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut.

Taulukossa kolme on esiteltyä julkisten hankintojen kynnsarvoja silloin, kun EU-kynnysarvot ovat ylittymässä. Taulukosta nähdään, että euromääräiset kynnsarvot ovat huomattavasti korkeammalla verrattuna kansallisiin arvoihin.

TAULUKKO 3. EU-kynnysarvot 1.1.2012 alkaen (kunnat)

Hankintalaji	euroa
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	200 000
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	5 000 000

(Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Kynnysarvot 2013)

Parkanon kaupungin hankintaohjeissa EU-kynnysarvot koskevat tavarahankintoja sekä palveluhankintoja lukuun ottamatta rakennus- ja käyttöoikeusurakoita.

4.2 Hankinnan suunnittelu

Hankintaprosessin hyvällä suunnittelulla on todella suuri merkitys koko prosessin onnistumisen kannalta. Mitä suurempi, monimutkaisempi ja ainutlaatuisempi hankinta on kyseessä, sitä merkityksellisempää on hankinnan suunnittelu, vaikka suunnittelun sisällöstä ei ole olemassa erityisiä säännöksiä. Hankintoja tehtäessä ei saisi unohtaa sitä asiaa, että niissä on loppujen lopuksi kyse julkisen ja yksityisen sektorin välisestä kaupankäynnistä. Kaupankäyntiä pystyy edistämään sillä, että esimerkiksi kunta tutustuu markkinoiden tarjoamiin mahdollisuuksiin. Yritysten olisi myös tunnettava julkisen sektorin tavat toimia sekä hankintalainsäädännön asettamat vaatimukset (Eskola & Ruohoniemi 2007,106).

Seuraavassa on esitetty hankintalain 2 §:n 2 momentti, miten hankintayksiköiden tulee toimia.

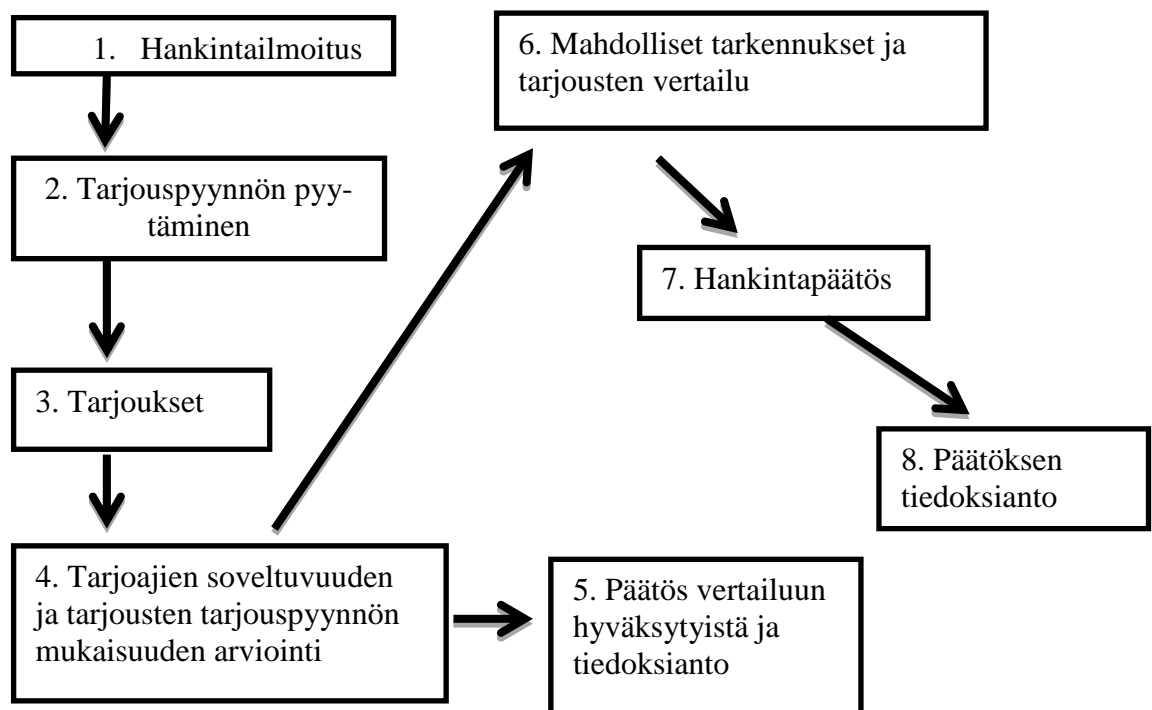
- ”keskittää hankintojen tekemistä, hyödyntää mahdollisuuksia yhteishankintojen tekemiseen ja yhteishankintayksikön käyttöön sekä käyttää joustavia kuhunkin hankintatarpeeseen parhaiten soveltuvaa hankintamenettelyä,
- hyödyntää kilpailuolosuhteet siten, että tarjoajien välisestä laatuun ja hintaan liittyvästä kilpailusta koituisi hyötyä.
- valita soveltuva hankintamenettely sekä
- huomioida hinta-laatusuhteeseen liittyvät näkökohdat tarjouspyynnön laatimissa.” (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348).

Lakipykälään viitaten on huomioitavaa, että säännöksellä pyritään ohjaamaan hankintayksiköiden toimintaa. Parkanon kaupungin kohdalla on toki mielenkiintoista se, ovatko hankintayksiköt todellisuudessa velvollisia huomioimaan pykälässä olevat asiat. Hankintalainsäädännön rikkomista kun ei ole se, että hankinnat suunnitellaan huonosti tai hankinnat jätetään vallan keskittämättä. Parkanossa hankinnan suunnittelu etenee omissa yksiköissä sen mukaan mitä tarpeita on hankittavana.

4.3 Hankintamenettelyt

Parkanon kaupungin pääasiallinen menettelytapa on ollut suora hankintamenettely silloin kun hankinnan arvo on ollut kansallisen kynnyksen eli 30 000 euroa alittava. Vähintään 3000 euron hankinnoista on tehty viranhaltijan päätöksiä. Silloin kun käytetään suoraa menettelyä, hankintasopimus tehdään yhden toimittajan kanssa ilman tarjouskilpailua (Teuvo 2013).

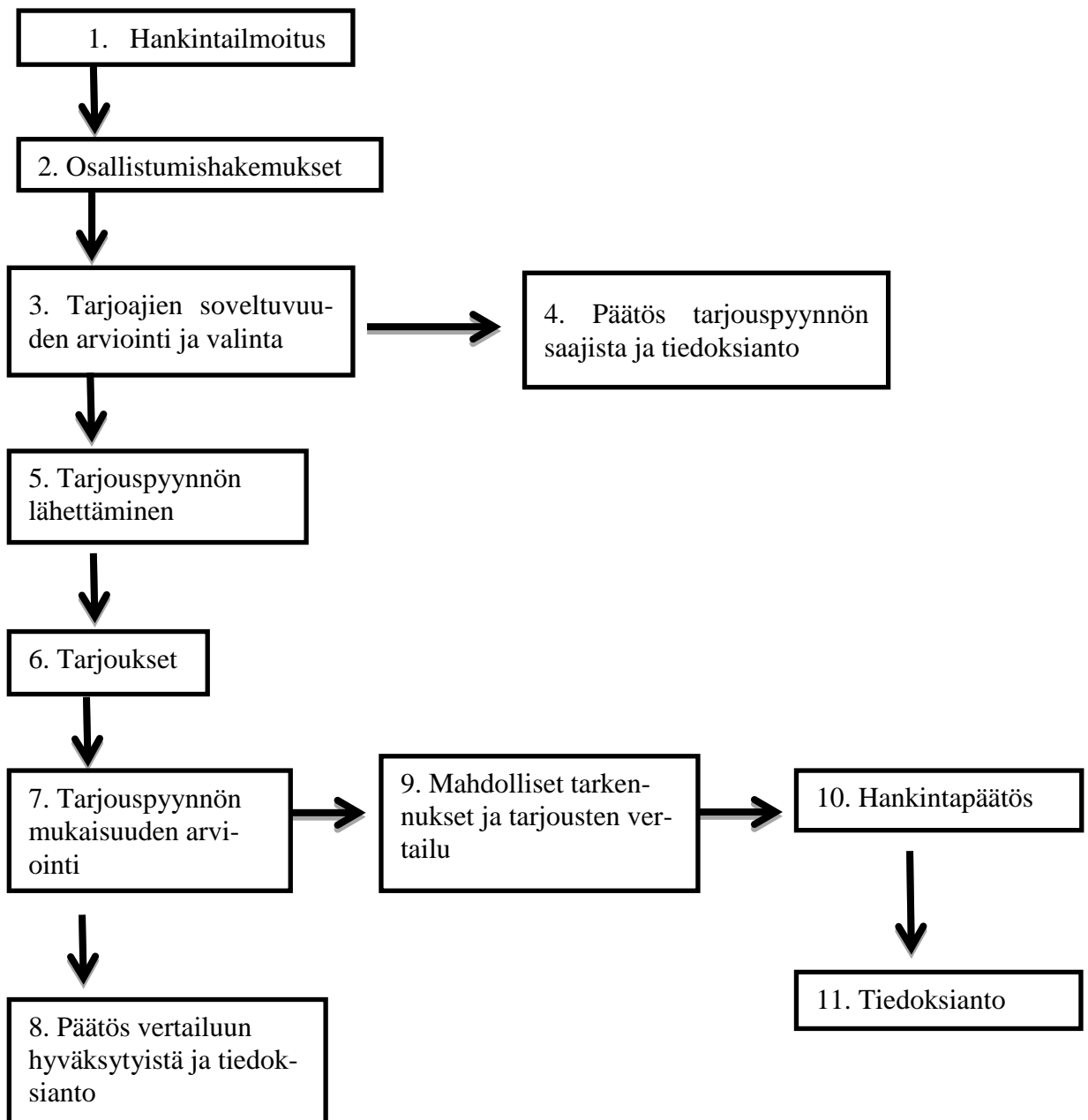
Hankinnoissa avoin menettely on yleisin. Seuraavassa esitellään kolme eri hankintamenettelyä.



KUVIO 2. Avoimen menettelyn prosessikaavio (Eskola & Ruuhoniemi 2007, 127)

Kuten yllä olevasta kuviosta kaksi voimme päätellä, että aivan ensimmäiseksi tehdään hankintailmoitus, joka julkaistaan. HILMA-ilmoituskanava on se paikka, jossa kaikki hankintailmoitukset tulisi julkaista (www.hankintailmoitukset.fi). Hankintayksikkö voi pohtia vielä sitä asiaa, kannattaisiko ilmoitus julkaista kaupungin paikallislehdessä. Sen jälkeen kun ilmoitus on julkinen, voidaan lähettää tarjouspyynnöt toimijoille. Kun on kyse avoimesta menettelystä, saa kaikki halukkaat toimittajat ilmoituksen perusteella tehdä tarjouksen tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan.

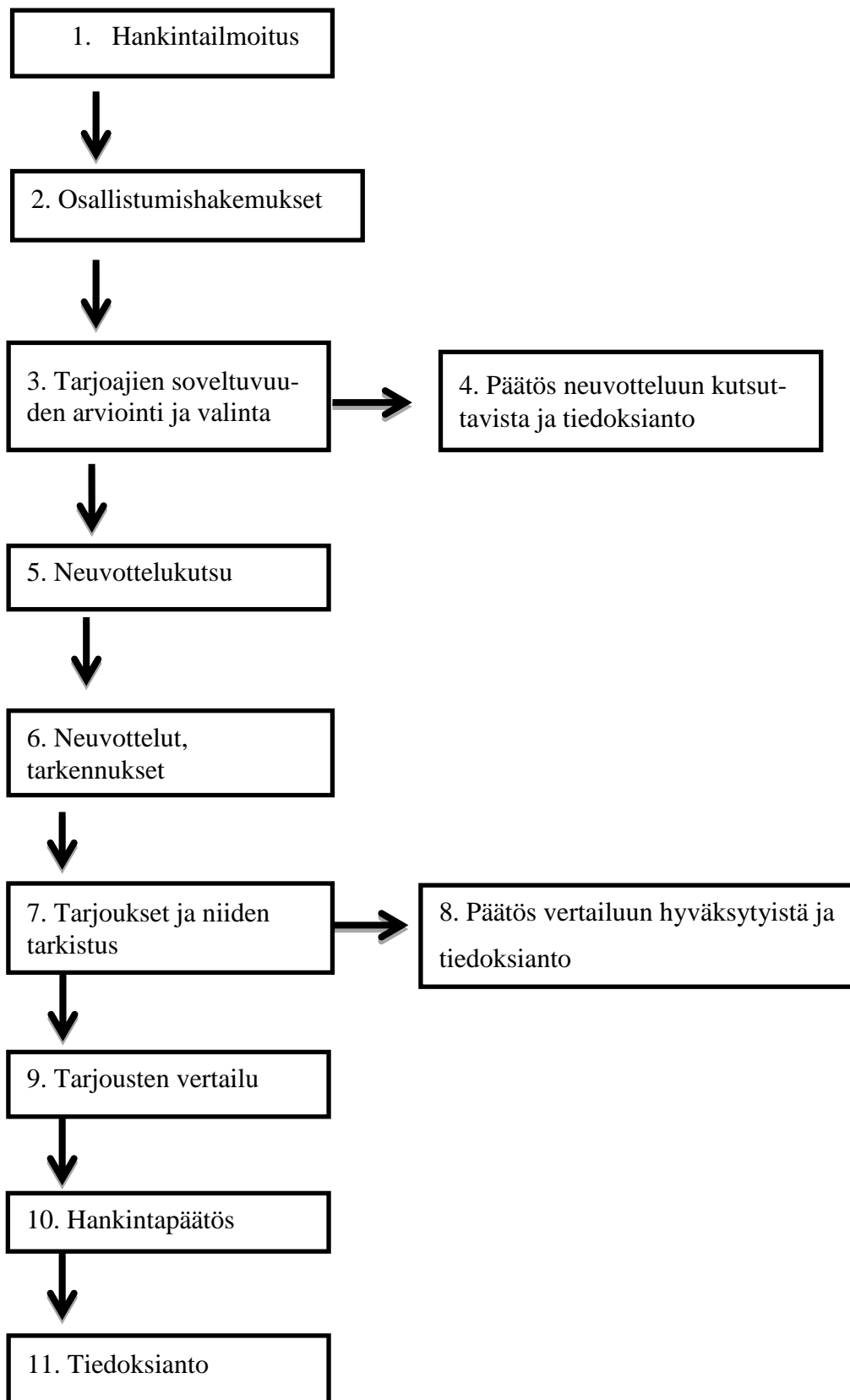
Kun tarjoukset on saatu määräaikaan mennessä, eli avoimessa menettelyssä on oltava vähintään 52 päivää, katsotaan tarjoajien soveltuvuus ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi. Sähköistä menettelytapaa käytettäessä voi tarjousaikaa siten lyhentää seitsemällä päivällä. Jos kaikki on kunnossa, voidaan tehdä päätös, joka vertaillaan ja annetaan tiedoksi. Joissakin tilanteissa joudutaan kuitenkin pyytämään tarjoajilta mahdolliset tarkennukset ja tarjouksia vertaillaan edelleen. Vasta sen jälkeen voidaan tehdä oikeat päätökset, jotka tiedotetaan tarjoajilla.



KUVIO 3. Rajoitetun menettelyn prosessikaavio (Eskola & Ruohoniemi 2007, 130)

Yllä olevasta kuviosta kolme näemme, että rajoitettu menettely etenee hieman eri tavalla kuin avoin menettely. Rajoitettu menettely on toiseksi yleisin hankintamenettely. Rajoitettu menettely eroaa avoimesta siinä, että rajoitettu on kaksivaiheinen mikä tarkoittaa sitä, että hankinnasta julkaistaan hankintailmoitus. Toimittajat, jotka ovat halukkaita tarjoamaan, jättävät osallistumishakemuksen. Osallistumishakemuksien perusteella arvioidaan kaikkien tarjoajien soveltuvuus. On huomioitavaa, että vain ne toimittajat, jotka ovat jättäneet osallistumishakemukset, voivat jättää myös tarjouksen. Tarjouspyynn-

nöt lähetetään, jonka jälkeen jäädään odottamaan parasta tarjousta. Kun tarjoukset ovat saapuneet määräaikaan mennessä, ne arvioidaan. Arvioinnin jälkeen voidaan vaatia tarjoajilta vielä tarkennuksia. Jos tarkennuksiin ei ole tarvetta voidaan päätös tehdä suoraan, jonka jälkeen on vuorossa tiedoksianto tarjoajille.



KUVIO 4. Neuvottelumenettelyn prosessikaavio (Eskola & Ruuhoniemi 2007, 138)

Kuviosta neljä nähdään kolmas menettelytapa, joka on siis neuvottelumenettely. Neuvottelumenettely eroaa avoimesta ja rajoitetusta menettelystä siten, että neuvottelumenettelyä käytetään ainoastaan silloin, kun sen käyttämiselle säädetyt edellytykset täyttyvät. Neuvottelumenettely etenee kuitenkin tutulla kaavalla, eli hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen. Kaikki, jotka ovat kiinnostuneita tarjouskilpailusta, tulee heidän toimittaa osallistumishakemukset. Hakemusten perusteella valitaan yritykset mukaan menettelyyn soveltuvuusarvion jälkeen. Mukana on oltava vähintään kolme tarjoajaa. Jos soveltuvia ehdokkaita on kuitenkin vähemmän kuin kolme, niin silloin luonnollisesti mukana on vähemmän. Kohdassa viisi oleva neuvottelukutsu tarkoittaa sitä, että hankintayksikön on neuvoteltava ehdokkaiden kanssa parhaimman tarjouksen löytämiseksi. Kun tarjoukset ovat saapuneet määräaikaan mennessä, ne tarkastetaan, vertaillaan toisiinsa ja tehdään päätökset. Hankintapäätöksen jälkeen on vuorossa tiedoksianto valitulle yritykselle (Eskola & Ruohoniemi 2007, 138–139).

4.4 Hankinnoista ilmoittaminen

Tarjouskilpailun on ehdottomasti oltava avointa. Kun hankinnoista ilmoitetaan asianmukaisesti, varmistetaan kilpailun avoimuus. Kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava joko kansallisesti tai EU:n laajuisesti. Hankinnat, jotka alittavat kansallisen kynnysarvon, ei tarvitse tehdä julkista hankintailmoitusta. Tämä on kuitenkin mahdollista esimerkiksi HILMA-kanavalla tai paikallis- ja maakuntalehdissä. Hankintayksiköiden nettisivut ovat myös käyttökelpoinen väylä. Silloin kun kansalliset kynnysarvot ylittyvät, on ilmoitus tehtävä Internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi. Kansallisten hankintojen puolella ilmoitukseksi riittää hankintailmoitus (Oksanen 2007, 41).

Käytännössä hankinnoista ilmoittaminen toimii siis siten, että osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton sähköinen julkisten hankintojen ilmoituskanava. Hilmassa ilmoitetaan kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat. Ilmoittamisvelvoite kansallisiin hankintoihin astui voimaan 1.6.2007 hankintalakiuudistuksen myötä. EU-ilmoituksissa käytetään Euroopan komission asetuksella 1564/2005/EY vahvistamia vakiolomakkeita (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013).

Parkanon kaupungin hankintaohjeissa on kerrottu miten toimia tavarahankinnoista ilmoitettaessa. Ilmoittamisen edellytykset täyttyvät silloin, kun hankintalain tarkoittamat kynnsarvot ylittyvät. Parkanon kaupungilla ei ole ollut tapana tehdä ilmoitusta silloin, kun kynnsarvot alittuvat, joskin se on täysin mahdollista. Ennakkoilmoituksesta on ohjeissa myös maininta. Hankintayksikön on laadittava ja julkaistava ennakkoilmoitus varainhoitovuonna toteutettavaksi suunnitelluista hankinnoista tuoteryhmittäin. Hankintailmoituksesta ja jälki-ilmoituksesta on oma kohtansa ohjeissa. Hankintayksikkö, joka aikoo hankkia tavaraa, on julkaistava hankintailmoitus, jossa hanke on yksilöity. Jälki-ilmoitus on lähetettävä voittaneesta tarjouksesta määräaikana. Jälki-ilmoitus ei saa sisältää tietoja, joiden julkaiseminen olisi yleisen edun vastaista (Parkanon kaupunki 1995).

5 TARJOUSPYYNTÖ

Hankintaprosessin tärkein asiakirja on oikeinlaadittu tarjouspyyntö. Tarjouspyynnön on tuotettava vertailukelpoisia tarjouksia, joten sen on oltava selkeästi laadittu. Tarjouspyynnön kaikkein tärkein tarkoitus on se, että hankintayksikön tarpeet saadaan täytettyä kokonaistaloudellisesti edullisimmin. Tarkoitus todennäköisesti toteutuu, jos tarjouspyynnön laadinnassa on käytetty huolellisuutta, jonka perusteella tarjoajat pystyvät tekemään kokonaisvaltaisia tarjouksia. Tarjouspyynnön ollessa epäselvä, ovat saadut tarjoukset aivan yhtä epäselviä ja vertailu on lähestulkoon mahdotonta. Silloin kun tarjouspyynnöt ovat epäselviä, koko hankintaprosessi viivästyy, menettely voidaan joutua keskeyttämään ja tarjoajia ei yksinkertaisesti pystytä kohtelemaan tasapuolisesti. EU-hankintojen tarjouspyyntöä tehtäessä on hyvä muistaa, että se tehdään kirjallisesti, näin avoimuuden periaate toteutuu. Kansallinen tarjouspyyntö on oman edun vuoksi hyvä tehdä myös kirjallisesti (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 161).

5.1 Tarjouspyynnön lähettäminen

Tarjouspyynnön lähettämisestä säädetään hankintalaissa 42 §:ssä. Käytettävä hankintamenettely kuitenkin ohjaa sitä miten hankintayksikön kannattaa toimia ja millaisia määriäaikoja noudatetaan. Aikaisemmin voimassa olevan hankintalainsäädännön mukaan hankintailmoitus oli julkaistava EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Kansallisista hankinnoistakaan ei tarvinnut tehdä julkista ilmoitusta, vaan riitti että tarjouspyyntö lähetettiin jo olemassa oleville tutuille toimittajille. Uuden lain myötä näin ei voi enää toimia (Eskola & Ruohoniemi 2007, 254).

Valitsee hankintayksikkö sitten minkä tahansa menettelytavan, on sillä yksinoikeus valita tapa, jolla tarjouspyyntö lähetetään. Tarjouspyyntö voidaan lähettää kirjallisena postitse, sähköpostilla tai faksilla. Vaihtoehtona toimii myös se, että tarjouspyyntöasiakirjat liitteineen laitetaan Internetiin. Jos tarjouspyyntö on sähköisenä, on hankintayksiköllä velvollisuus toimittaa paperiversiot niin pyydettyäessä. Tällä tavoin tasapuolinen kohtelu toteutuu, jos ei ole mahdollisuuksia sähköiseen menettelytapaan (Eskola & Ruohoniemi 2007, 255).

Tarjouspyynnön lähettäminen ja sen nimenomainen laatiminen on koettu Parkanossa haasteelliseksi prosessiksi. Koko hankinnan suunnittelu ja tarjouspyynnön laatiminen on haasteellista. Tarjouspyynnön ollessa lähetettävässä kunnossa, on sen vastattava tarkalleen toteutettavaa hankintaa, jotta kyettäisiin minimoimaan hankinnan epäonnistumisen mahdollisuus riittävän pieneksi. Parkanon kaupungin tarjouspyynnön lähettämisen ongelmakohtiin lukeutuu myös se, että ulkopuolisen hankintayksikön mahdollisuudet toteuttaa hankinta ovat varsin haasteelliset, jos varsinainen ostaja ei edes tiedä, mitä haluaa (Kuusiluoma 2012).

Parkanon kaupungin vanhoissa hankintaohjeissa määrätään tarjouspyyntö tekemään pääsääntöisesti kirjallisena. Ohjeiden mukaan suullista tarjouspyyntöä voidaan kuitenkin käyttää suorassa hankinnassa. Ja kuten edellä on todettu, Parkanon kaupunki käyttää hankintoihinsa pääsääntöisesti suoraa hankintaa, on suullinen tarjouspyyntö hieman ontuva, vaikkakin laillinen (Parkanon kaupunki 1995).

Ennen kuin tarjouspyyntöä voidaan lähettää eteenpäin, on hyvä tarkistaa, että se on selkeä ja sen avulla on mahdollisuus saada mahdollisimman vertailukelpoisia tarjouksia eri hankintayksiköiden vertailtavaksi. Tarjouspyynnön tarkoitus on kuitenkin se, että hankintayksikön tarpeet saadaan täytettyä ja tätä kautta päästään edulliseen ja tarkoituksenmukaiseen sopimukseen. Jos tarjouspyyntö on jäänyt epäselväksi jo lähetyvaiheessa, ei voida olettaa, että tarjoukset olisivat vertailukelpoisia keskenään. Vertailu on täysin mahdotonta ja pahimmassa tapauksessa koko prosessi joudutaan keskeyttämään ja aikataulut viivästyvät (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 161).

5.2 Tarjousten käsittely

Hankintayksikkö ottaa kaikki tarjoukset vastaan tarjouspyynnössä ilmoitetun mukaisesti joko sähköisesti tai paperiversiona. Määräaikaan mennessä tulleet hyväksytään, täten pystytään varmistumaan siitä, että syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu tarjoajien kesken säilyy. Tarjousten konkreettinen avaaminen suoritetaan tilaisuudessa, joka ei ole julkinen, vaan hankintayksikön sisäinen tilaisuus, josta laaditaan avauspöytäkirja. Pöytäkirjan allekirjoittavat tilaisuudessa läsnä olevat henkilöt. Avatessaan tarjouksia hankintayksikön täytyy tarkastaa tarjoajien soveltuvuus ja katsoa vastaavatko tiedot annettuja ohjeita (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 195).

Varsinaiseen tarjousvertailuun pääsevät ne tarjoukset, jotka ovat pyynnön mukaisia. Jos puutteellisia tarjouksia tulee, suljetaan ne kokonaan pois käsittelystä tai niihin pyydetään asianmukaisia täsmäytyksiä, koska vertailussa olevien tarjoajien on oltava kaikkien yhdenvertaisia. Periaatteessa tarjousten vertailulle on annettu tietyt rajat jo silloin, kun tarjouspyyntöä on laadittu ja viimeistään siinä vaiheessa kun neuvottelukutsut on lähetetty tarjouksen tehneille tahoille. Jos tarjousvertailussa tehdään tai toimitaan eri lailla kuin prosessin aiemmassa vaiheessa on ilmoitettu, olisivat kyseiset toimet lain valossa mahdollisia. Jokainen vertailuperuste on huomioitava ja perusteita ei saa lähteä muuttamaan prosessin edetessä. Perusteita ei saa laajentaa tai lisätä, vaan on pysyttävä ilmoitetussa. Mikäli on niin, että perusteita ei ole lainkaan etukäteen ilmoitettu, on hankintayksiköllä vain yksi peruste, jota vertailla ja se on hinta (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 208).

Tarjousten käsittely on edennyt Parkanon kaupungilla pääsääntöisesti siten, että tarjousasiakirjoja on säilytetty avaamattomina lukitussa paikassa aina siihen asti kunnes on tullut avaamistilaisuuden aika. Mikäli tarjouspyynnöt ovat olleet kirjallisia, on niihin merkattu selkeästi se mihin kellonaikaan ja osoitteeseen tarjoukset on jätettävä, jotta tarjouskilpailussa mukana pysyminen on mahdollista. Avaustilaisuudesta on tehty pöytäkirja, johon on liitetty tarjouksista laadittu luettelo. Tämän jälkeen tarjouksien käsittely on edennyt siten, että tarjoukset arvioidaan ja hyväksytään. Hankinnasta päättävällä on ollut oikeus hyväksyä tai hylätä saadut tarjoukset (Parkanon kaupunki 1995).

6 HANKINTAPÄÄTÖS

Jokaisen tehdyn päätöksen on oltava perusteltu. Päätösten on oltava kirjallisia, eli hankintayksikön on toimittava luonnollisesti hankintalain ohjeiden mukaisesti. Hankintapäätöksestä on tultava ilmi kaikki olennainen tieto koko tarjouskilpailun prosessista. Päätöksestä on tultava ilmi voittajan nimi, valintaperusteet sekä niiden soveltamistapa (Eskola & Ruohoniemi 2007, 313).

Hankintapäätöksen liitteenä voi joskus olla myös tarkastus- ja vertailutaulukot. Sen jälkeen kun hankintapäätös on allekirjoitettu tai jollain muulla tavalla vahvistettu, tulee siitä julkinen. Tosin salassa pidettävät tiedot pysyvät salaisina (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 214).

Parkanon kaupungin vanhoissa ohjeissa mainitaan hankintapäätöksestä sen verran, että tarjouksentekijälle saadaan myöntää tilaisuus oikaista selkeä kirjoitus- tai laskuvirhe. Mahdollinen oikaisu on tehtävä ennen hankintapäätöstä. Mitään muuta mainintaa varsinaisesta päätöksestä Parkanon kaupungin hankintaohjeissa ei ole. Tarjouksen hyväksymisen jälkeen siirrytään suoraan sopimuksen tai tilauksen tekemiseen (Parkanon kaupunki 1995).

Hankintalaki ei määrää sitä asiaa milloin päätöksistä tulee tiedottaa asianosaisia. Asiassa on kuitenkin noudatettava hyvän hallinnon periaatetta, eli päätöksistä olisi hyvä ilmoittaa mahdollisimman nopeasti. Mitä nopeammin hankintayksikkö toimii, on se pelkästään heidän edun mukaista. Lain perusteluissa on lisäksi todettu, että muiden kuin hankintapäätösten osalta, hankintayksiköllä on oikeus päättää siitä milloin ilmoitetaan koko tarjousprosessin aikana tehdyistä ratkaisuista. Yleisintä on kuitenkin se, että kaikista päätöksistä annetaan tieto siinä vaiheessa, kun varsinainen hankintapäätös julkaitaan. Hankintalaki puolestaan määrää tiedoksiannon muodon. Tiedoksiannon on tapahduttava kirjallisesti (Eskola & Ruohoniemi 2007, 316).

6.1 Hankinta-asiakirjojen julkisuus

Asianosaisella on oikeus saada tietoja hankinta-asiakirjoista. Asianosainen on se taho, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella on velvollisuus saada nähdä muutkin kuin julkiset asiakirjan sisällöt, mikäli ne ovat vaikuttaneet asioiden käsitteeseen. On kuitenkin huomioitavaa, että asianosaisella ei ole minkäänlaista oikeutta saada tietoja muista tarjouskilpailuun osallistuneista yrityksistä tai niiden jättäneistä tarjouksista, liike- tai ammattisalaisuuksista. Muiden tarjoajien hinnat on kuitenkin saatava tietää niin halutessaan (Eskola & Ruohoniemi 2007, 322).

Liike- ja ammattisalaisuudet sekä julkinen ja yksityinen taloudellinen etu on otettava huomioon koko hankintaprosessissa ja asiakirjojen julkistamisessa. Esimerkiksi hankinta-asiakirjoista ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka ovat salassa pidettäväksi säädettyjä julkisuuslaissa. Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat sellaiset dokumentit, jotka sisältävät tietoja kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön liike- ja ammattisalaisuuksista (Eskola & Ruohoniemi 2007, 323–324).

Parkanon kaupunki pitää erittäin tärkeänä sitä, että asiakirjojen julkisuus ja salassapito ovat määräysten mukaisesti kunnossa. Hankintaohjeiden mukaan asiakirjat eivät ole julkisia, ennen kuin hankintaa koskeva päätös on tehty. Hankintoja koskevien asiakirjojen osalta on noudatettava yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettuja säännöksiä. Parkanon kaupungin hankintaohjeissa on lisäksi maininta kynnysarvon ylittävistä hankinnoista. Hankintasopimusta koskeva jälki-ilmoitus ei saa sisältää tietoja, joiden julkaisu olisi yleisen edun vastaista tai saattaisi vaarantaa luottamuksellisten liiketietojen säilyttämistä tai muuta tervettä kilpailua (Parkanon kaupunki 1995).

6.2 Hankintasopimus

Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy tavallisesti kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella. Sopimuksen syntymisellä on merkitystä hankintamenettelyjen sääntelyssä käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen kannalta. Hankintasopimuksen tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäytön hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintasopimuksen ehdot määräytyvät tehdyssä tarjouspyynnössä. Hankin-

tayksikön ”sopimusvapaus” on varsin rajoittunutta hankintasopimuksen laatimisvaiheessa. Hankintapäätös määrittää hankinnan, päätös perustuu tarjouspyynnössä ilmoitettuun tarjousvertailuun ja tarjouspyyntö ei saa olla ristiriidassa hankintailmoituksen kanssa. Hankintasopimuksessa ei voida poiketa olennaisilta osin siitä, mitä hankintailmoituksessa on määritetty hankinnan kohteeksi. Omat haasteensa hankintasopimuksen tekoon tuo vaadittava kyky ennakoida eri tilanteita ja muuttuvia suhdanteita. Huolellinen valmistelu takaa onnistuneen sopimuksen (Aarto ym. 2009, 13).

Hankintasopimus laaditaan vähintään kahtena samanlaisena kappaleena. Hankintalaki määrää kirjallisen sopimuksen tekemisen. Hankintalainsäädäntö ei muilta osin määrää sitä, mitä sopimuksessa kuuluu olla. Jotta hankintayksiköllä ja toimittajalla ei tulisi jälkeenkään riitaa asioiden oikeellisuudesta, on sopimukseen hyvä kirjata muutamat oleelliset määräykset. Hyvästä sopimuksesta löytyy sopijapuolet, sopimuksen kohteena oleva tavara tai palvelu, sopimuskausi tai toimitusaika, jolla operoidaan sekä sopimuksen voimassaoloaika. Eli mihin päivään mennessä sopimus raukeaa. Sopimukseen on syytä kirjata myös sekä hankintayksikön, että toimittajan oikeudet ja velvollisuudet, jotta välttyttäisiin erimielisyyksiltä. Hinta- ja maksuehdot, tilausehdot sekä toimitusehdot ja -aikataulu on hyvä tulla sopimuksesta esille (Eskola & Ruohoniemi 2007, 330–331).

Valmiita sopimusmalleja löytyy tarvittaessa tai yleisiä sopimusehtoja esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön vahvistamat yleiset sopimusehdot. Kannattaa pitää kuitenkin mielessä, että yleiset ehdot ovat nimensä mukaisesti juuri yleispäteviä, joten ehdot eivät useinkaan ole tarkoituksenmukaisia yksittäisessä hankinnassa. Valmiita malleja ja ehtoja käytettäessä on siis muistettava tarkistaa niiden soveltuvuus hankintaan, jota ollaan tekemässä. Jos on käyttämässä valmista pohjaa, kannattaa olla selvillä, että edellä mainittujen kohtien lisäksi sopimuksessa on maininnat ainakin tarkastusoikeudesta ja – velvollisuudesta, viivästyksistä ja erityisesti miten menetellään, jos tulee viivytyksiä. Vahingonkorvausvelvollisuudesta, ylivoimaisesta esteestä, tietosuojasta, salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta on hyvä olla maininta (Eskola & Ruohoniemi 2007, 331).

Parkanon kaupungin hankintaohjeissa ei ole mainintaa siitä, että hankintasopimuksia tulisi tehdä. Vaikka ohjeissa sopimuksesta ei mainita, on se kuitenkin ollut käytäntönä osastokohtaisesti. Hankintasopimukset tehdään jokaisella osastolla erikseen. Hallinto-, perusturva-, sivistys- ja tekninen osasto laativat sopimukset omien hankintojen pohjalta (Parkanon kaupunki 1995).

7 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Parkanon kaupungin hankintaohjeiden nykytilanne on tällä hetkellä hieman heikko, koska kaupungin ohjeet ovat laadinta-aikansa tasolla 90-luvulla. Hankintalaki on sen jälkeen uudistunut. Kuntien yleisistä hankintaohjeista on olemassa Kuntaliiton malli, jonka pohjalta uudet ohjeet ja koko hankintaprosessi on hyvä ajantasaistaa. Haasteellisinta on laatia sellainen tarjouspyyntö oikeilla kriteereillä, jotta ei jäisi tulkinnanvaraa. Tarjouspyyntö kriteereineen ratkaisee paljon; sen perusteella tulevien tarjousten vertailukelpoisuus ja yhdenmukaisuus ovat prosessin ja kilpailutuksen tuloksen kannalta tärkeitä. Myös tilaajavastuulain mukaisten tietojen pyytäminen ja tarkistaminen tulee osata hoitaa huolella. Hankintapäätöksestä ja sen oikeasta valitusoikeudesta tiedottaminen voi olla myös haasteellista.

Koska hankintoja sääntelee pääsääntöisesti hankintalaki, on niiden huomioiminen ohjeistuksessa välttämätöntä. Tällä hetkellä Parkanon kaupungilla joudutaan kokoamaan eri tietolähteistä asioita hankintoja kilpailutettaessa. Pitää tutkia omia vanhoja ohjeita, hankintalakia sekä talousarvion täytäntöönpano-ohjeita toimivallan suhteen. Näiden lisäksi muun lainsäädännön huomioiminen on tärkeää. Erittäin tarpeellisena huomiona on pidettävä myös sitä, että päätöksistä valittamisen ohjeistus puuttuu kokonaan nykyisistä ohjeista.

Muita haasteita ovat hankintaosaamisen riittämättömyys. Lainsäädäntö muuttuu jatkuvasti, eikä oikeastaan kukaan ole käytännössä tietoinen, miten asiat tulisi hoitaa. Kuntaliitto on antanut hyvät yleisohjeet, joita noudattamalla pääsee pitkälle. Nykyisen lainsäädännön aikana aito kilpailuttaminen ei ole toteutunut, koska hankintayksiköt pyrkivät toteuttamaan hankinnan niin, ettei siitä syntyisi valitusprosesseja. Kunnissa ei yksinkertaisesti ole riittävästi hankintaosaamista. Oikeuskäytäntö kuitenkin ohjaa ainakin suurempien hankintojen hankintamenettelyjä. Jokainen hallintokunta kilpailuttaa omat hankintansa muiden tehtävien ohessa ja kilpailutuksesta on tullut välttämätön pakko.

Suuremmissa kunnissa on erillisiä hankintayksiköitä, jotka hoitavat koko hankintaprosessia. Parkanossa näin ei kuitenkaan ole. Kilpailutuksen haasteellisin osio on hankinnan suunnittelu ja tarjouspyynnön laatiminen. Mikäli tarjouspyyntö ei vastaa toteutettavaa hankintaa, niin hankinnan epäonnistumisen mahdollisuudet ovat suuret. Organisaatio-

tion ulkopuolisen hankintayksikön mahdollisuudet toteuttaa hankinta ovat haasteelliset, jos varsinainen ostaja ei tiedä, mitä haluaa. Viime vuosina hankintamenettelyihin on osallistunut tarjoajia, joiden pääasiallinen tehtävä on ollut löytää hankintamenettelyssä olevia epäkohtia, joiden perusteella olisi mahdollisuus hakea hyvitysmaksua.

Varsinaisena ongelman pidetään siis yksinkertaisesti sitä, että ohjeet nykyiset ohjeet eivät vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Hankintarajat ja ohjeet eivät sovellu nykykäytäntöön.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOKEHITTELY

Parkanon kaupungin tämänhetkiset hankintaohjeet ovat tehty vuonna 1995. Niihin ei ole tehty vaadittavia päivityksiä, vaikka nykymuotoisen hankintalainsäädännön uudistuksia onkin otettu osittain huomioon. Kaupungin organisaatio on jo vuosia kaivannut uudistettuja ohjeita, jossa olisivat euromääräiset hankintarajat.

Vanhoissa hankintaohjeissa tulee ilmi yleiset hankintaperiaatteet joissa on noudatettava avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatetta. Tarjouksentekijöitä ja tarjouksia on kohdeltava tasapuolisesti. Kaupungin organisaatio on laaja ja siellä tehdään hankintoja useissa eri yksiköissä. Mitä selkeämmin yksiköillä olisi tiedossa hankintojen euromäärät ja se, kuka viimeisen päätöksen saa tehdä, säästyttäisiin epäselvyyksiltä.

Vanhoilla ohjeilla on pärjätty seitsemäntoista vuotta. Kuntien hankintalaki on saanut kuitenkin viimeisimmän uudistuksen 1.6.2010. Lain keskeisimmät uudistukset koskevat kansallisten kynnysarvojen muutoksia. Tästäkin syystä johtuen kaupungin tarve uusille ohjeille on välttämätön. Ohjeiden ajan tasalla pitäminen on haastavaa, koska hankintalaki uudistuu muutamien vuosien sykleissä. Nyt tehtävällä uudistustyöllä ollaan kuitenkin muutama askel lähempänä totuutta.

Julkisten hankintojen menettelytapoja valittaessa Parkanon olisi syytä vaihtaa suora menettelytapa vähintäänkin rajoitettuun menettelyyn. Parkanon siirtyessä rajoitettuun menettelyyn, saadaan koko hankintaprosessista oikeansuuntainen. Näin toimiessa välttyttäisiin sellaisilta tilanteilta, joissa hankintamenettelyyn osallistuisi pelkästään sellaisia tarjoajia, joiden tehtävä on löytää hankintamenettelystä aukkoja, jotta tarjoaja pystyisi hakemaan hyvitysmaksua. Hankintaprosessit, joihin osallistuu tarjoajia väärin perustein, ovat ikäviä koska kaupungin työntekijöiden työaika kuluu kuitenkin näihin prosesseihin käytännössä turhaan. Rajoitettu menettely pelastaisi prosessin jo alkuvaiheessa, koska siinä pystytään arvioimaan tarjoajien soveltuvuus heti.

Työn oleellisena johtopäätöksenä pidän sitä, että Parkanon kaupungin tulisi jatkossa panostaa voimakkaammin hankintaosaamiseen. Olisi syytä pohtia keinoja, jolla saataisiin pidettyä riittävä hankintaosaaminen yllä. Hankintakoulutukset ovat yksi varten-

otettava vaihtoehto, jotta tietotaito pysyisi hyvin hallussa. Hankintakoulutuksen avulla organisaatioissa työskentelevät henkilöt saivat käyttöönsä hankintaprosessiin vaadittavaa osaamista.

Koska tässä työssä ei ole käsitelty lainkaan rakennusoikeus- ja käyttöoikeusurakoita, sekä toissijaisia palveluita, ovat niiden käsittely jatkotutkimuksen kannalta oleellinen kehityssuunnitelma. Rakennusurakat koskevat Parkanon kaupunkia siinä missä muitakin Suomen kuntia.

LÄHTEET

Aalto-Setälä, I., Kärkkäinen, H., Lehto, P., Petäjäniemi-Björklund, A., Stenborg, M. 2001. Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. RT-Print: Pieksämäki.

Aarto, M., Aho, T., Regelin, J., Uotila, J. & Vatanen, T. 2009. Hankintasopimus käytännön käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy

Eskola, S., Ruohoniemi, E. 2007. Julkiset hankinnat. WS Bookwell Oy: Helsinki

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. 2013. Kynnysarvot. Päivitetty 24.3.2012. Tulostettu 7.1.2013.

<http://www.hankinnat.fi/fi/julkinenhankinta/kynnysarvot/Sivut/default.aspx>

Kuusiluoma, Vuokko. Perusturvajohtaja. Haastattelu. Toukokuu 2012. Parkanon kaupunki

Kuusniemi-Laine, A., Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy

Malmberg, J. 2013. Parkano suurten haasteiden edessä. Aviisi PLUS 26.1.2013, 3

Ojasalo, K., Moilanen, T., Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. WSOYpro Oy: Helsinki

Oksanen, A. 2007. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Suomen Kuntaliitto. Hakapaino Oy

Parkanon kaupunki, Parkanon kaupungin yleiset hankintaohjeet 1995.

Parkanon kaupunki, Tasekirja, Toimintakertomus 2011.

Suomen Laki. 2012. Kilpailuoikeus ja julkiset hankinnat. Helsinki: Talentum Media Oy

Teuho, Sirpa. Talouspäällikkö. Haastattelu. Toukokuu 2012. Parkanon kaupunki

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013. Hilma Julkiset hankinnat. Päivitetty 2.1.2012 Tulostettu 7.1.2013. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot>

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013. Yleistä julkisista hankinnoista. Päivitetty 3.1.2008 Tulostettu 7.1.2013. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/yleista/>

LIITTEET

1(7)

Liite 1. Parkanon kaupungin hankintaohjeet 2013

Hankintaohjeet koskevat tavarahankintoja, ostoja ja ensisijaisia palveluita.

Kohta 1:

Mitä ollaan hankkimassa?

- Tavarahankinnat
- Ostot
- Palvelut

Kohta 2:

Paljonko on hankinnan euromääräinen summa?

Hankintalain muutoksien myötä kansalliset kynnysarvot nousivat 1.6.2010 alkaen. EU-kynnysarvot muuttuvat kahden vuoden välein, viimeksi 1.1.2012.

Kynnysarvolla tarkoitetaan yksittäisen hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvoa. Ennakoitu arvo määrittelee osaltaan myös sen, sovelletaanko hankintaan kansallista menettelyä vai EU-menettelyä.

- Ylittyvätkö kynnysarvot?

Kansalliset kynnysarvot 1.6.2010 alkaen

Hankintalaji	euroa
Tavara- ja palveluhankinnat	
Käyttöoikeussopimukset	30 000
Suunnittelukilpailut	
Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut	
Eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000

EU-kynnysarvot 1.1.2012 alkaen (kunnat)

Hankintalaji	euroa
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat	
Suunnittelukilpailut	200 000

jatkuu

- **Jos kynnysarvot ylittyvät toimi seuraavasti:**

- Kansalliset kynnysarvot ylittyvät

Kansalliset kynnysarvot perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön.

Jos kansalliset kynnysarvot ylittyvät, on kilpailutus tehtävä kansallisesti.

- EU:n kynnysarvot ylittyvät →

Hankinnat on kilpailutettava EU:n laajuisesti. Lain mukaiset kynnysarvot perustuvat maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa sovittuihin kynnysarvoihin. Tämänhetkiset voimassaolevat kynnysarvot ovat voimassa vuoden 2013 loppuun asti.

- **Jos kynnysarvot eivät ylity, toimi seuraavasti:**

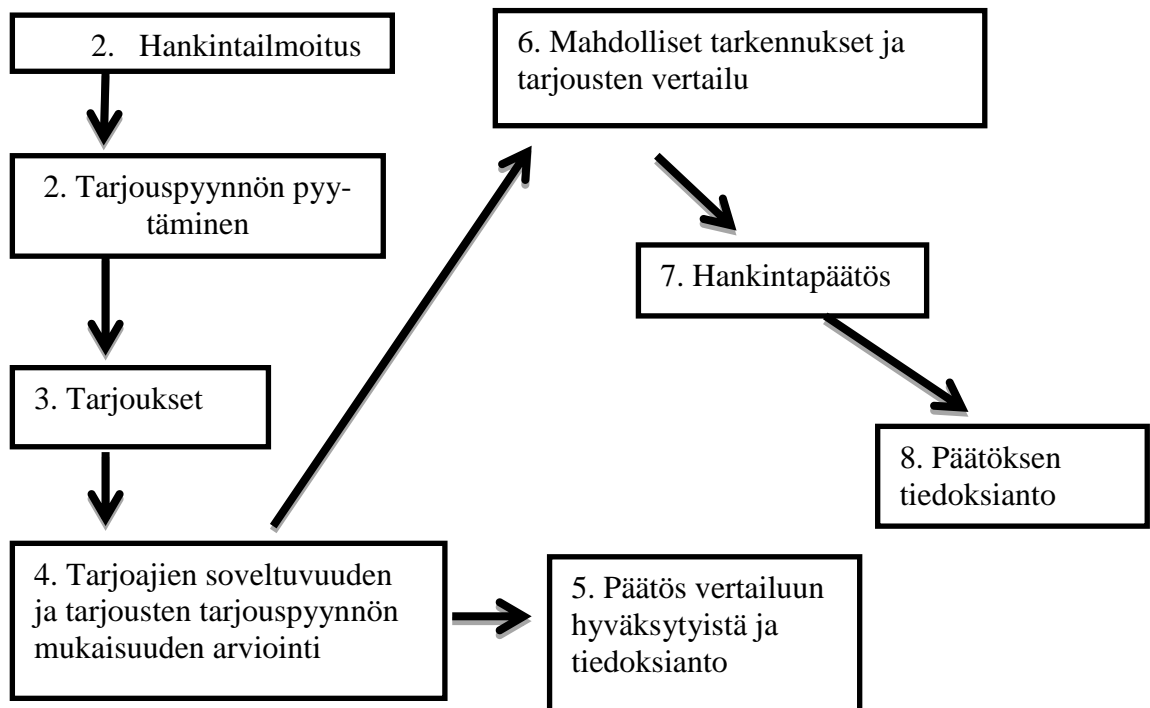
Kynnysarvojen alle jääviin niin sanottuihin pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat ovat kokonaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolella. Koska hankintalaki ei koske näitä ns. pienhankintoja, pienhankintojen tarkoituksenmukainen, hankinnan laatuun ja laajuuteen soveltuvien hankintatapojen soveltaminen jää hankintayksiköiden omaan hankintaan.

Kohta 3:

Mitä hankintamenettelyä käytetään?

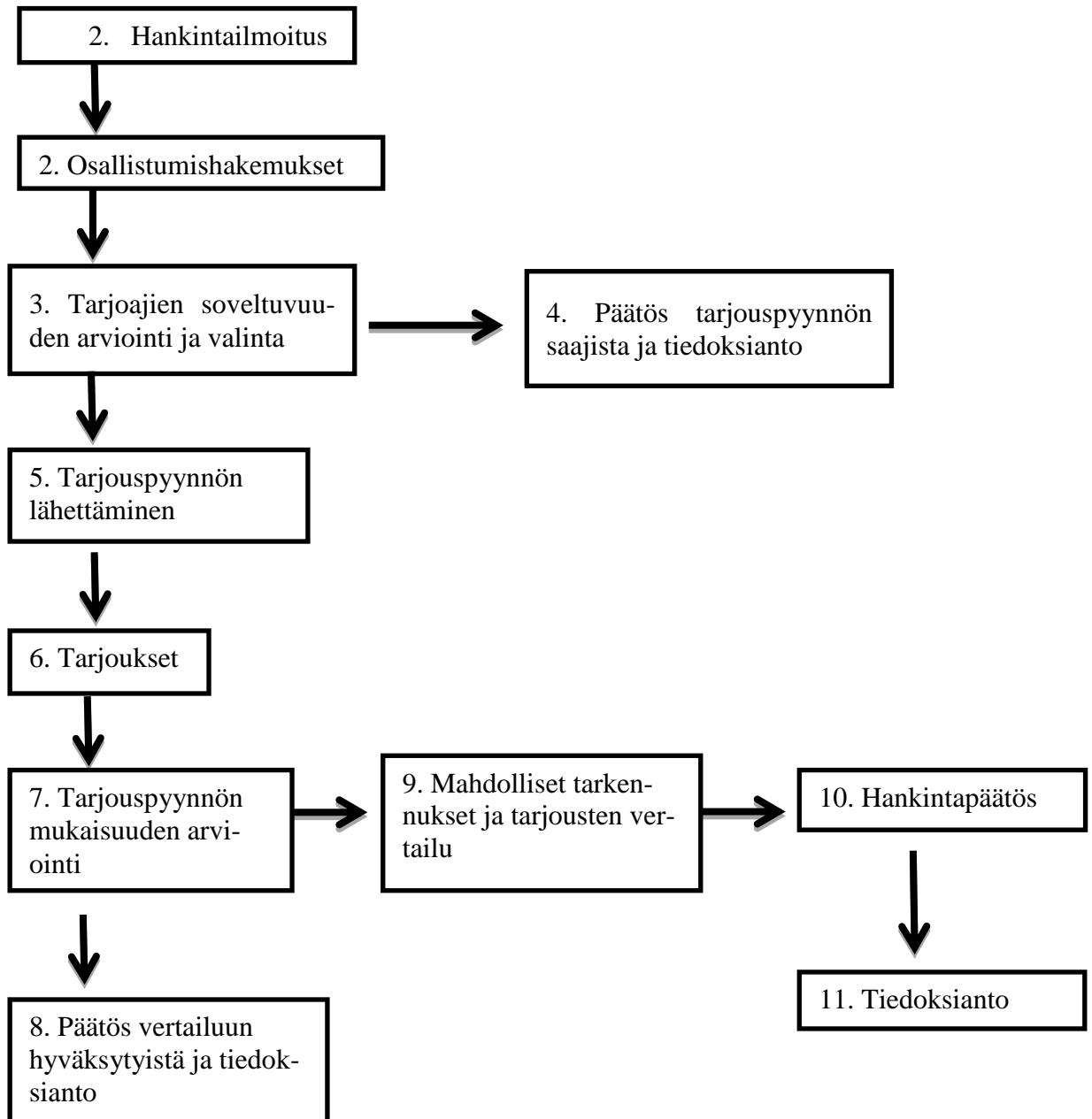
Pohdi, mikä menettelytapa olisi paras aiottuun hankintaan? Hankintayksikön on pyrittävä arvioimaan ja ennakoimaan hankinnan arvo jo etukäteen, koska se vaikuttaa valittuun menettelytapaan ja sen kulkuun. On siis lähinnä arvioitava ylittääkö hankinta EU-kynnysarvon tai kansallisen kynnysarvon vai ei.

- **Avoim menettely** (alla prosessikaavio avoimesta menettelystä)



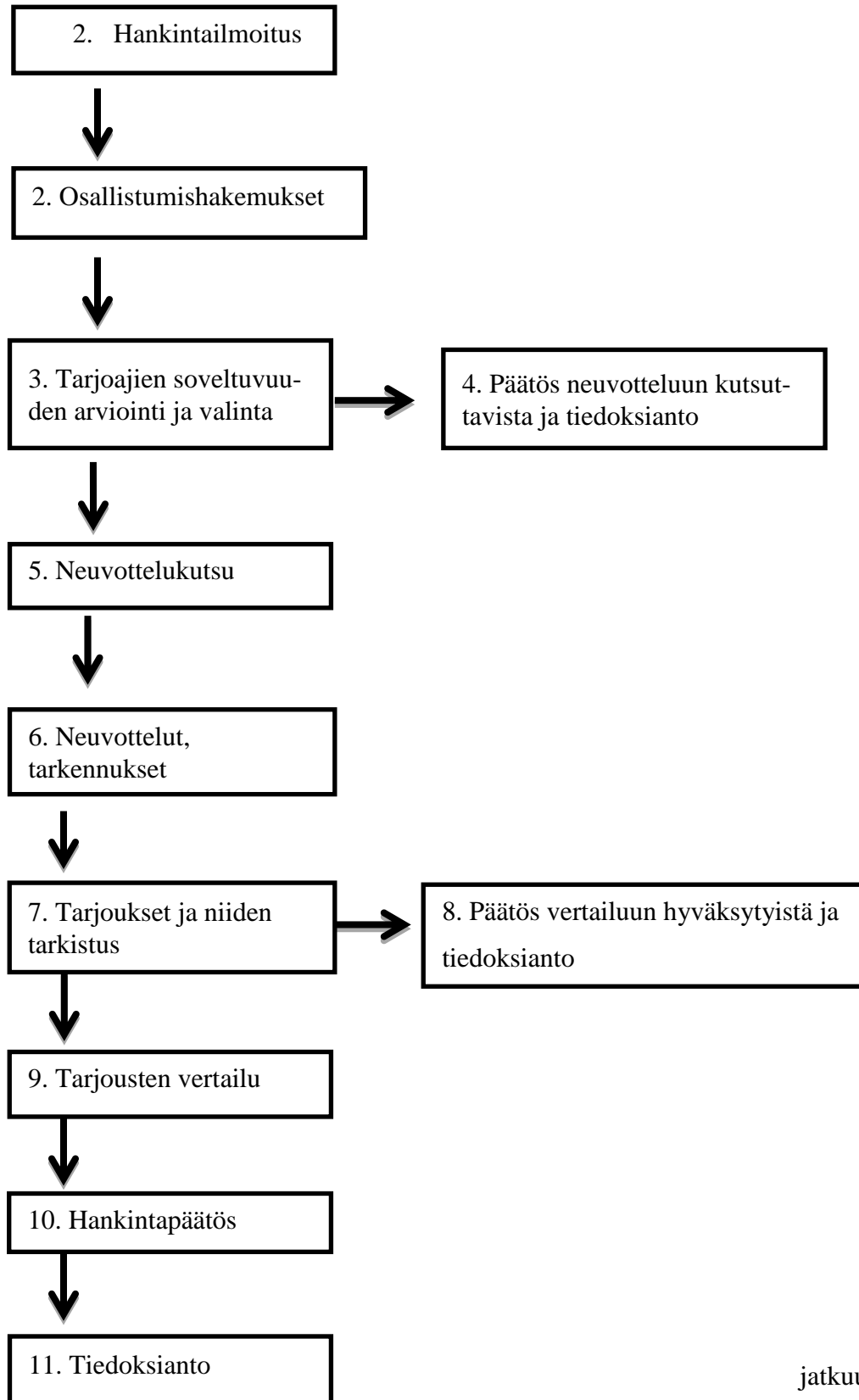
4(7)

- **Rajoitettu menettely** (alla prosessikaavio rajoitetusta menettelystä)



jatkuu

- **Neuvottelumenettely** (alla prosessikaavio neuvottelumenettelystä)



jatkuu

Kohta 4:

Hankintailmoituksen julkaiseminen? Päätetään hankintayksikössä.

- Hilma
- Paikallislehti
- Jokin muu, mikä?

(Tarjouspyynnön lähettäminen, mikäli käytetään suoraa hankintamenettelyä.)

Kohta 5:

Tarjousten vastaanottaminen. Asianmukainen säilytys niin kauan kuin on tarjousten käsittelytilaisuuden aika.

Kohta 6:

Tarjousten Käsittely.

Hankintayksikkö ottaa kaikki tarjoukset vastaan tarjouspyynnössä ilmoitetun mukaisesti joko sähköisesti tai paperiversiona. Määräaikaan mennessä tulleet hyväksytään, täten pystytään varmistumaan siitä, että syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu tarjoajien kesken säilyy. Tarjousten konkreettinen avaaminen suoritetaan tilaisuudessa, joka ei ole julkinen, vaan hankintayksikön sisäinen tilaisuus, josta laaditaan avauspöytäkirja. Tarjousten avaustilaisuudessa on oltava mukana osastojen lautakuntien puheenjohtajat tai varapuheenjohtajat. Pöytäkirjan allekirjoittavat tilaisuudessa läsnä olevat henkilöt. Avatessaan tarjouksia hankintayksikön täytyy tarkastaa tarjoajien soveltuvuus ja katsoa vastaavatko tiedot annettuja ohjeita.

Kohta 7:

Parhaan tarjouksen tehneen valinta.

Avaustilaisuuden jälkeen on vuorossa päätökset. Jokaisen tehdyn päätöksen on oltava perusteltu. Päätösten on oltava kirjallisia, eli hankintayksikön on toimittava luonnollisesti hankintalain ohjeiden mukaisesti. Hankintapäätöksestä on tultava ilmi kaikki olennainen tieto koko tarjouskilpailun prosessista. Päätöksestä on tultava ilmi voittajan nimi ja valintaperusteet.

Kohta 8:

Päätöksen julkaiseminen

- Minkä ajan puitteissa?
Hankintayksikön on päätettävä jo ennen kilpailutusta, missä aikataulurajoissa päätökset julkaistaan. Esimerkiksi kolme viikkoa siitä päivästä, kun on ollut viimeinen päivä jättää tarjoukset.
- Missä?
Päätökset julkaistaan kaikille tarjouksessa mukana olleille kirjallisesti. Lisäksi päätökset ovat näkyvissä/nähtävillä Parkanon kaupungintalolla kaksi viikkoa tehdyn päätöksen jälkeen.

jatkuu

Kohta 9:

Päätöksistä valittaminen.

Asianosaisilla tarjouskilpailuun osallistuneilla on oikeus valittaa koko hankintaprosessista kahden viikon määräajassa siitä päivästä lukien, kun hankintapäätökset on tehty. Valitukset tulee tehdä kirjallisena hankintayksikölle.