

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**KUNNALLISET HANKINTAYKSIKÖT MATKALLA PASSIIVISESTA AKTIIVISEKSI
TOIMIJAKSI**

Tutkimus kuntien hankintapalveluja keskitetysti hoitavien yksiköiden käytännöistä ja rakenteista

Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma
Pro Gradu -tutkielma
Joulukuu 2011
Olli Jylhä

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, kunta- ja aluejohtaminen
Tekijä:	JYLHÄ, OLLI
Tutkielman nimi:	Kunnalliset hankintayksiköt matkalla passiivisesta aktiiviseksi toimijaksi– Tutkimus kuntien hankintapalveluja keskitetysti hoitavien yksiköiden käytännöistä ja rakenteista
Pro gradu -tutkielma:	125 sivua, 5 liitesivua
Aika:	Joulukuu 2011
Avainsanat:	Hankinta, hankintaprosessi, elinkaarimalli, kunta, organisaatio

Kunnallisten hankintayksiköiden toimintaympäristö on muuttunut. Kuntaorganisaatioiden sisäisestä ja ulkoisessa ympäristöstä nousevat muutokset ovat aiheuttaneet sen, että kunnallisten keskitettyjen hankintayksiköiden toimintaa ja toimintamuodot ovat muuttuneet nopealla vauhdilla. Merkittävinä muutoksina voidaan pitää hankintalain uudistumista, liiketaloudellisen ajattelun sekä poliittisten päämäärien, kuten ympäristön huomioon ottamisen nousemista hankintatoimeen vaikuttavien tekijöiden joukkoon.

Tässä tutkimuksessa käsitellään kunnallisen hankintatoimen nykytilaa ja tulevaisuuden kehityssuuntia hankintayksiköiden johdon näkökulmasta. Tarkastelu kohdistuu erityisesti siihen kuinka kunnille hankintapalveluja tuottavat keskitetyt hankintayksiköt on organisoitu ja kuinka niiden verkostot hankintayksikön ulkoisiin toimijoihin rakentuvat. Sekä se kuinka laajasti hankintayksiköt ovat omaksuneet yksityisen puolen uusimpia malleja hankinnan päämäärien ja tavoitteiden järjestämisestä niistä tekijöistä huolimatta, mitkä erottavat julkista ja yksityistä hankintatoimea toisistaan.

Tutkimuksen tiedot on kerätty Etelä-Suomen suurista hankintayksiköistä, joiden toimikenttä kattaa vähintään 100 000 asukasta. Tiedon hankinta kohdeyksiköistä suoritettiin teemahaastatteluina kohdeyksiköiden johtajille. Haastattelut suoritettiin vuoden 2011 marraskuussa.

Tutkimuksen myötä selvisi, että kunnallisten hankintatoimien johtajat painottivat hankintaprosessin kokonaisvaltaista hallintaa onnistuneen hankinnan lähtökohtana. Keskitetystä hankinnasta saadut volyyymiedut huomioitiin, mutta tärkeämpänä etuna pidettiin keskittämisen myötä saatavia resursseja joiden avulla voitiin varmistaa riittävä määrä asiantuntijuutta, sekä onnistuneeseen kilpailutusprosessin läpivientiin että hankintojen sopimuskauden aikaiseen seurantaan. Hyvien asiakassuhteiden nähtiin asiakastytyväisyyden lisäksi olevan elinehto hankintojen läpiviemiseksi, jotta asiakkaalla oleva substanssieto voitiin valjastaa hankinnan haluttujen lopputulosten saavuttamiseksi. Yksityisen puolella omaksutuista käytännöistä osa oli nähtävissä sellaisenaan, mutta kunnallisilla hankinnoilla oli myös paljon omaleimaisia piirteitä, jotka kohosivat yksityistä puolta tarkemmin säännellyistä käytännöistä ja prosesseista. Sähköiset järjestelmät hankintayksiköissä olivat vielä harvinaisia, mutta niiden uskottiin yleistyvän nopeasti.

SISÄLLYS

1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	5
1.1 Tutkimuksen tausta	5
1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet.....	7
1.3 Tutkimuksen rajaus, kohdekunnat ja tehdyt oletukset.....	8
1.4 Tutkimuksen hyöty	9
1.5 Tutkimuksen menetelmät, aineisto ja aikaisempi tutkimus.....	10
1.6 Tutkimuksen rakenne.....	10
1.7 Teoreettinen jäsentymisen ja keskeiset käsitteet	12
2 ORGANISAATIORAKENNE- JA HANKINNAN ELINKAARITEORIAM	14
2.1 Organisaatioteoria	15
2.1.1 Organisaatioiden reunaehdot.....	16
2.1.2 Klassinen organisaatioteoria	17
2.1.3 Kompleksinen toimittajaverkostoteoria	20
2.2 Hankinnan kehityskaaren teorian	21
2.2.1 Stannackin ja Jonesin malli.....	22
2.2.2 Reekin ja Longin malli	22
2.2.3 Keoughin malli.....	24
3 JULKISIA HANKINTOJA RAJAAVAT TEKIJÄT	29
3.1 Kunnallisten hankintojen oikeudellinen kehys	30
3.1.1 Kuntien julkisia hankintoja määrittelevä sääntely	30
3.1.2 Hankintoja ohjaavat periaatteet	31
3.1.3 Suomen hankintalainsäädäntö ja säädökset	33
3.1.4 Oikeusturvakeinot.....	35
3.1.5 Syyt miksi julkisissa hankinnoissa päädytään markkinaoikeuteen	36
3.2 Kunnallisten hankintojen markkinateoreettinen viitekehys	37
3.2.1 Hankintatoimen taloudellisesti muuttunut toimenkettä.....	38
3.2.2 Markkinat ja kilpailu	39
3.2.3 Näennäismarkkinateoria	42
3.2.4 Tilaaja-tuottajamalli.....	43
3.3 Kunnallisten hankintojen toiminnallinen viitekehys	45
3.3.1 Hankintaprosessi.....	46
3.3.2 Hankintojen kynnyksarvot	55
3.3.3 Näkökulmia hankintapalvelujen keskittämisen muotoihin, hyötyihin ja haittoihin	58
3.3.4 Hankintamenettelyt.....	63
4 AJATUKSIA JULKISEN HANKINTATOIMEN KOHTAAMISTA HAASTEISTA	72
4.1 Tulevaisuuden näkymiä EY:n laajuisista muutoksista julkisissa hankinnoissa.....	72
4.2 Hankintatoimen kohtaamat haasteet	73

4.2.1	Kansainvälisen kaupan vapautuminen	74
4.2.2	Tietojärjestelmien ja tietoliikenteen kehitys	75
4.2.3	Maailman avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääntyminen.....	76
4.2.4	Asiakaan kasvavat vaatimukset	77
4.2.5	Tuotantotapojen muutos	77
4.2.6	Lainsäädäntö	78
4.3	Tarjoajien näkökulmasta esitettyjä ratkaisuja julkisten hankintojen ongelmiin	79
5	TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄT	83
5.1	Tutkimusaineisto ja aineiston keruu	83
5.2	Tutkimusote ja menetelmät	84
5.3	Aineiston analyysi.....	85
5.4	Tutkimukseen ja tutkimusaineistoon liittyvät puutteet.....	85
5.5	Tutkimuksen kohdekunnat ja tiedonantajat.....	85
6	KUNNALLISET HANKINTAYKSIKÖT MATKALLA PARHAISTA HINNOISTA PARHAISIIN PROSESSEIHIN.....	90
6.1	Hankintayksikköjen rakenne ja identiteetti	91
6.1.1	Sidosryhmät ja asiakas	93
6.1.2	Maksuperusta	94
6.1.3	Toiminnan ulkopuolelle jätetyt toiminnot.....	95
6.1.4	Työntekijöiden tehtäväkenttä.....	96
6.1.5	Hankintayksikön ohjaus ja valvonta.....	98
6.2	Edut ja tavoitteet	98
6.2.1	Erikoisteemojen huomioon ottaminen hankinnoissa	101
6.2.2	PK-yritysten huomioiminen hankinnoissa	103
6.2.3	Elinkaariajattelu ja vaihtoehtoiset toimintatavat.....	104
6.2.4	Hankintastrategia ja toiminnan mittaaminen	105
6.3	Sähköiset käytännöt hankintapalveluissa	106
6.4	Kommunikaatio.....	108
6.4.1	Markkinoiden kartoittaminen.....	109
6.4.2	Kommunikaatio sopimuskaudella	109
6.4.3	Hankintasopimusten ohjaus	110
6.4.4	Hankintayksikköjen verkostot ja vuoropuhelu eri toimijoiden kanssa	111
6.5	Kehitys ja tulevaisuus	112
7	TUTKIMUKSEN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	116
	LÄHTEET	121
	LIITEET	126
	LIITE 1 Tutkimuksen kohteena olleet yksiköt ja tutkimusta varten haastatellut henkilöt	126
	LIITE 2 Teemahaastattelunrunko	127
	LIITE 3 Tutkimusyksiköihin lähetetty haastattelupyyntö	130

1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

1.1 Tutkimuksen tausta

Liittyminen Euroopan Unioniin ja 1990-luvun alun taantuma johtivat suuriin muutoksiin Suomen kunnissa. Merkittävimmit muutoksiksi kunnissa voidaan nostaa kuntarakenteen uudistuminen ja kunnan palvelun tuotannon muuttuminen. Tilaaja-tuottaja mallit ja vähemmässä määrin yksityistäminen ovat raivanneet tiensä suomalaiseen julkiseen palveluntuotantoon.

Kansallinen lainsäädännöllinen kehys on vähitellen sidottu EU:n yhdessä tekemiin päätöksiin ja ratkaisuihin. Julkisissa hankinnoissa Euroopan Unionin perustavoite yhteisten sisämarkkinoiden¹ luomisesta koko EU:n alueelle ovat tuoneet mukanaan vaatimukset tarjoajien tasa-arvoisesta asemasta ja kohtelusta.

Nykyisessä tilanteeseen kunnallista hankintaa ei enää voida käyttää paikallisen politiikan jatkeena, vaan hankinnan on noudatettava sille asetettuja EU:n kattavia periaatteita yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta. Tämä toimintaympäristön muutos on vaikuttanut omalta osaltaan siihen että kunnallisessa hankinnassa on omaksuttu uusia toimintamuotoja ja tapoja kunnan toiminnan tehokkuuden lisäämisen ja tilaajien tasa-arvoisen kohtelun nimissä.

Yhtenä vastauksena tehostamisvaatimuksiin ja vastatakseen lainsäädännön asettamiin uusiin velvoitteisiin kunnat ovat keskittäneet hankintojaan yhteisten hankintayksikköjen hoidettavaksi. Nämä keskitetyt toimivat hankintayksiköt ovat saaneet vastuulleen yhä suuremman osan kuntien ja kuntayhteisöjen hankinnoista.

¹ "Yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella ja talous- ja rahaliiton perustamisella sekä 3 ja 4 artiklassa tarkoitetun yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävä kehitystä koko yhteisössä, työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, kestävä kasvua, joka ei edistä rahan arvon alenemista, edistää hyvää kilpailukykyä ja talouden suorituskyvyn korkeaa lähentymisastetta, ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista, elintason ja elämän laadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä." (Euroopan Unionin virallinen lehti 2010, 3)

Toinen suuri toimintaympäristön muutos, joka on vaikuttanut kunnallisten hankintojen tehtäväkenttään, on kuntien palvelurakenteen muutos. Kunnat ovat muuttuneet palveluiden tuottajista palvelujen järjestäjäksi. Kunnallisen hankinnan tehtäväkenttä on laajentunut ja syventynyt hankintojen piiriin kuuluvien toimien jatkuvan kasvun myötä.

Keinoja vastata toimintaympäristön muutoksiin on haettu organisaation uudistumisesta ja uusien ajattelutapojen omaksumisesta. Yhä useammat hankintayksiköt ovat siirtyneet toimimaan yksityiseltä puolelta omaksuttujen mallien mukaisesti. Tätä ilmiötä jossa julkisen hallinnon rakenteita pyritään uudistamaan yritysmaailmasta omaksuttujen mallien mukaiseksi, kutsutaan uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management), uusi julkisjohtaminen pitää sisällään toimintatapojen joukon, joiden avulla julkisen hallinnon uskotaan saavuttavan korkeamman tuloksellisuuden tason. Toisaalta hankintalain tiukat raamit ovat pitäneet hankintayksiköt tiukasti säännöksiin perustuvina yksikköinä.

Julkiset hankintapalvelut muodostavat merkittävän osan kansantaloudesta. Vuonna 2008 EU-jäsenvaltioiden julkisen sektorin hankinnoista kilpailutettiin noin 18,2 % kaikista julkisista hankinnoista (392 miljardin arvosta). Suomessa julkisia hankintoja tehtiin samana vuonna 31 miljardin arvosta (17 % bruttokansatuotteesta). (European Commission 2010, 2-12.) Suomen julkisten hankintojen ilmoituspalvelussa, Hilmassa julkaistujen hankintojen kaikkien hankintojen arvo oli vuonna 2010 noin 20 miljardia euroa ja tästä kuntien hankintayksikköjen osuus 9,5 miljardia euroa. (HILMASSA julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2010–31.12.2010, 2011)

Yrityksissä hankintojen hallinnasta on tullut viime vuosina yksi tärkeimmistä kilpailu- ja suorituskyvyn tekijöistä. Tutkimusten mukaan Suomalaiset yritykset haluavat hankkia kokonaisratkaisuja erillisten osien sijaan ja keskittää hankintoja tietyille toimittajille integraatiohyötyjen saamiseksi. Yritysten hankintastrategia on myös muuttunut transaktio-orientoituneista hankintamalleista kohti integroituja kumppanuussuhteita. Hankittavien tuotteiden ja palvelujen elinkaarikustannukset ovat nousseet suoraa hankintahintaa merkittävämmäksi tekijäksi sopimuskumppanisessa valinnassa. (Hallikas, Pitkänen, Kulha, Lintukangas, Puustinen 2011 17–23.)

Julkiset palvelut ovat yleensä ottaneet mallia yksityisen puolenmalleista ja tässä työssä keskitytään tarkastelemaan kuinka laajasti yksityisellä puolella omaksuttujen hankintaprosessien ajatukset ovat siirtyneet kunnallisten hankintayksikköjen käyttöön. Koska tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen,

keskitytään tarkastelussa julkisten hankintayksikköjen rajapintaan asiakkaiden ja tarjoajien suhteen, taloudellisen hyödyn euromääräisen edun pohtimisen sijaan.

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Tutkimuksessa käsitellään julkisten organisaatioiden roolia palvelujen ja tuotteiden ostajana eli hankijana. Suomalaisessa yhteiskunnassa julkinen hallinto vastaa suuresta osasta yhteiskunnan tarjoamista perus- ja hyvinvointipalveluista. Perinteisesti julkinen sektori on vastannut sekä palvelun tarjoamisesta että tuottamisesta. Muutosten myötä julkisen sektorin rooli on osittain muuttunut palveluiden tuottajasta palvelujen tilaajaksi.

Uudessa tilanteessa yhä suurempi osa julkisen sektorin tarjoamista palveluista on ulkopuolisen organisaation tuottamia ja julkisen sektorin vaikutusvalta toteutuu hankinnan tavoitteiden määrittelyn ja sopimusseurannan laadunvalvonnan kautta.

Kunnissa hankintojen painopiste on siirtynyt määrällisesti tavarahankinnoista kohti palveluhankintoja. Samalla tuotteiden ja palvelujen hankintojen toteuttaminen on osittain siirtynyt toimialoilta keskitetyille hankintayksiköille. Tutkimuksen tutkimuskohteena ovat nämä julkisen puolen keskitetyt hankintoja hoitavat yksiköt, jotka vastaavat merkittävästä osasta kunnallisensektorin palvelu- ja tavarahankinnoista. Valtion keskushallinnon keskitetty hankintatoimi HANSEL on tässä työssä rajattu tarkastelun ulkopuolelle ja pääfokus on kunnissa ja kuntayhtymissä joilla on pitkät perinteet tavara ja laitehankintojen kilpailuttamisesta.

Tarkastelluissa organisaatioissa toimintatavan murroksen myötä hankintojen toteuttaminen on suurelta osin siirtynyt toimialakohtaisesta hankinnasta keskitetyille yksiköille jotka vastaavat yhteistyössä toimialojen kanssa palvelujen ja tavaroiden kilpailuttamisesta. Osassa valikoiduista yksiköistä myös hankintayksikön organisaatiomuotoa on muutettu liikelaitokseksi tai osakeyhtiöksi. Osassa kohdeyksiköistä taas hankintayksikkö on pidetty keskusorganisaation alaisuudessa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selventää yhteishankintayksikköjen toimintakenttää ja verkostoitumista sekä pohtia hankintapalvelujen muutoksen vaikutuksia kunnallisen hankinnantoimintatapojen, organisaatiomuutoksen ja yksityiseltä puolella vaikuttavien hankintamallien kontekstissa.

Tutkimuksen pääkysymykseksi nousee kysymys siitä kuinka kunnallisen hankintatoimen organisaatio toimii suhteessa hankintatoimen asiakkaisiin ja tilaajiin nähden?

Päätutkimuskysymyksen lisäksi tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin jotka toimivat päätutkimuskysymyksen jäsentämisen apuna:

Kuinka kuntien yhteishankintayksiköt toimivat suhteessa hankintojen loppukäyttäjiin nähden?

Kuinka yhteishankintayksiköt ovat organisoituneet suhteessa muihin yksiköihin?

Kuinka yhteishankintayksikkö hoitaa kommunikaation hankinnan kuluessa ja hankinnan päätyttyä?

Kuinka hankintayksikkö hoitaa sopimuksen laadunvalvonnan hankinnan alussa ja hankinnan tottumisen aikana?

Kuinka hankintayksikköjen toiminnan uskotaan kehittyvän lähitulevaisuudessa?

Kuinka hyvin kunnallisissa hankintayksiköissä on omaksuttu yksityisen puolen prosessi- ja elinkaarimalleja?

1.3 Tutkimuksen rajaus, kohdekunnat ja tehdyt oletukset

Tutkimuksen empiirisen osan kohdeyksiköiksi valikoitui kattava joukko Etelä- ja Keski-Suomen yhteishankinnoista vastaavia yksiköjä. Kohdeyksiköt olivat Helsingin hankintatoimi, Lahden seudun hankintatoimi, Tampereen Logistiikka, Seutukunta Oy, Kuntien hankintapalvelut, KuHa Oy, KL-kuntahankinnat ja Kouvolan hankintatoimi. Valikoitujen hankintayksikköjen toimialue kattaa noin miljoona suomalaista. Otosta voidaan täten pitää vähäisestä haastateltujen määrästä huolimatta väestöllisesti ja alueellisesti varsin kattavana.

Julkiset hankinnat tarjoavat mielenkiintoisen mutta samalla myös hyvin monimuotoisen kentän tutkittavaksi. Julkisten hankintapalvelujen kautta kilpailutetaan sekä muutamien kymmenientuhansien eurojen kodin- hoitopalvelusopimuksia että useiden miljoonien rakennusprojekteja. Tässä tutkimuksessa keskitytään julkisten hankintapalvelujen toteutukseen yhteisesti hankintoja hoitavissa yksiköissä. Tutkimuksessa ei pyritä ottamaan kantaa hankintapalvelujen ulkoistamisen ja hankintatoimen järjestämismuotojen paremmuuteen toisiinsa nähden. Koska julkisten palvelujen

vaikutusta liikelaitoksen tai kunnallisen yrityksen alle on tutkittu viime aikoina laajasti. Käytetään tässä tutkimuksessa kunnallisen hankinnan taloudellista ulottuvuutta analyysin tausta-aineistona. Taloudellisten vaikutusten arviointi ei siis ole tutkimuksen tutkimuskohteena.

1.4 Tutkimuksen hyöty

Julkisia hankintoja on käsitelty tieteellisessä tutkimuksessa lähinnä oikeustieteellisestä ja taloudellisesta näkökulmasta. Tutkimuksissa on pitkälti keskitytty pohtimaan hankintojen, vaikutuksia julkisenpuolen talouteen ja toimintaympäristöön. Tässä tutkimuksessani olen taas keskittynyt käsittelemään keskitettyjen hankintayksikköjen toimintaympäristön muutosten vaikutuksia organisaation jäsentymiseen ja toimintaan sekä hankintatoimien erilaisia vastauksia julkisten hankintojen nopeasti muuttuneeseen toimintaympäristöön.

Asian tutkiminen on ajankohtaista, yksinkertaisesti siitä syystä että hankintoja keskitetyksi hoitavien julkisten hankintayksikköjen toimintakentän laajuus ja vastuu ovat kasvaneet huomattavasti. Lisäksi yhteisten hankintojen järjestämistavat ovat moni muotoistuneet, uusien hankintateorioiden mukanaan tuomien uusien toimintatapojen ja toimintaympäristön muuttumisen myötä. Huomion arvoista on myös se, että hankintojen osuus kuntien suhteellisesta kokonaistaloudesta on kasvanut koko 2000-luvun (<http://www.hankintailmoitukset.fi>), ja ei ole syytä olettaa että lähitulevaisuudessa suunta olisi toisenlainen.

TEKES on toiminut päärahoittajan ohjelmassa: "*hankintatoimen osaaminen kilpailukyvyyn lähteenä globaaleissa arvoverkostoissa*" jossa on pyritty selvittämään suomalaisten yritysten suhtautumista hankintoihin nykypäivänä. Vaikka julkiset organisaatiot eroavat yrityksistä toimintansa tavoitteiden ja järjestäytymisen puolesta, eivätkä siksi ole suoraan peilattavissa tähän tutkimukseen, on huomionarvoista että puolella tutkimukseen vastanneista 165 yrityksestä hankintojen osuus oli yli 60 % liikevaihdosta ja suunta yritysten hankinnoissa oli kohti siirtymistä keskitettyihin ratkaisuihin² (Hallikas ym. 2011, 24–36.)

Riskinotto kykyä johdosta yritysmaailma on toiminut tiennäyttäjänä julkisen puolen toiminnassa ja julkisten hankintojen kohdalla on oletettavissa että lähitulevaisuudessa julkisten hankintojen

² Toisaalta viime vuosikymmeninä yritysten hankinnoissa pyrittiin purkamaan liian kauaksi loppukäyttäjistä järjestäytyneitä hankintayksikköjä

järjestäminen nousee huomion kohteeksi, pyrittäessä kunnan toiminnan tehostamiseen ja oikeinkohdistettuihin hankintoihin. Euroopan Unionin pohdinta ”vihreä kirja julkisista hankinnoista”, joka käsittelee muutoksia julkisissa hankinnoissa unionin alueella, julkaistiin vuoden 2011 alussa. Tässä työssä käsitellään monia kirjassa nostettuja kysymyksiä, suomalaisten julkisen hankinnan ammattilaisten näkökulmasta. Edellä mainituista syistä kunnan hankintojen toteutuminen, järjestäminen ja seuranta tarjoavat mielenkiintoisen ja ajankohtaisen tutkimuskohteen.

1.5 Tutkimuksen menetelmät, aineisto ja aikaisempi tutkimus

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Tutkimuksen aineisto koostuu lähdekirjallisuuden lisäksi valittujen keskitetysti julkisia hankintoja toteuttavien kunnallisten organisaatioiden keskeisten toimijoiden haastatteluista ja hankintaseminaareissa kerätystä tiedosta. Yhteisiä hankintapalveluja tuottavista organisaatioista haastateltiin yksikköjen hankintapäälliköitä ja teemahaastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöisellä sisältöanalyysillä. (Ks. Tuomi & Sarajärvi 2002)

Into tutkia kuntien hankintoja ja kilpailutusta on kasvanut tasa-tahtia asian merkittävyyden kasvun kanssa. Suurin mielenkiinto kansallisessa tutkimuksessa on kohdistunut selvittämään tilaaja-tuottajamallin vaikutuksia, hankintalain muutoksia ja hankintasopimusta.

Oikeudellisesta näkökulmasta hankintatoimintaa ovat tarkastelleet muun muassa Kalima (2001) ja Pohjonen (2002, 2010). Hankinnan kustannuksia, ulkoistamista ja taloudellisia vaikutuksia ovat tarkastelleet muun muassa Lindfors (2004), Rajala, Tammi ja Meklin (2008) ja Komulainen (2010).

Yksityistä hankintatoimea koskevaa ulkomaista kirjallisuutta on runsaasti. Myös suomalaisia teoksia yksityisen hankintapuolesta löytyy jonkin verran muun muassa Iloranta & Pajunen-Muhonen (2008).

1.6 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen johdantoluvussa käsitellän yleisesti tutkimuksen lähtökohdat, tarkoitus ja tavoitteet, lisäksi esittelen johdantoluvussa tutkimuksen teoreettinen jäsentymisen ja keskeiset käsitteet sekä tutkimuskysymykset.

Luvussa kaksi käyn läpi tutkimuksen keskeiset taustateoriat, jotka pohjautuvat yleiseen organisaatioteoriaan ja hankintatoimen yksityiselle puolelle kehitettyihin elinkaari- ja prosessimalleihin.

Kolmannessa luvussa lähestyn kunnallisia hankintoja kolmen keskeisen ulottuvuuden kannalta. Ensimmäisen ulottuvuudesta muodostaa kunnallisten hankintojen oikeustieteellinen viitekehys, jota lähestytään sekä historiallisesta että nykypäivän taustaa vasten. Seuraava ulottuvuus on kunnallisten hankintojen markkinateoreettinen viitekehys, jossa tarkastellaan lyhyesti hankintapalveluiden taloudellisen viitekehysten muutoksiin. Luvun lopuksi käsitellään hankintojen toiminnallinen viitekehys. Toiminnallisen viitekehysten pääkohdan muodostaa julkisen hankinnan prosessinkuvaus, jonka tarkoituksena on antaa lukijalle riittävät tiedot hankintojen etenemisestä ja tavoitteista, täten lukija voi ymmärtää analyysivaiheen ja yhteenvedossa esiintyvät termit ja tulkinnat.

Luvussa neljä keskityn kuvamaan hankintatoimeen liittyviä keskeisiä haasteita kolmesta eri näkökulmasta. Ensimmäisen näkökulman muodostavat Euroopan Komission Hankintojen vihreän kirjan ajatuksista, Euroopan Unionin julkisten hankintojen suunnasta. Toisen näkökulman muodostuu keskeisistä haasteista joita hankintayksiköt tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa kohtaavat. Kolmannen ja viimeisen näkökulma muodostuu julkisten hankintojen tämän hetkisistä puutteista ja ongelmista tarjoajan ja tuottajan kannalta katsottuna sekä niihin esitetyistä ratkaisuista.

Luvussa viisi käsitellään tutkimukseen liittyvät keskeiset seikat niiltä osin kuin niitä ei ole käsitelty aikaisemmissa luvuissa. Luvussa on lyhyet kuvaukset kohdeyksiköistä ja niiden toimikentästä, perustiedot haastateltavista kohdehenkilöistä ja haastattelujen toteutuksesta. Luku päättyy lyhyeen kuvaukseen käytetyistä aineiston analyysimeteodeista, käytännön toteuttamisesta ja tutkimusmenetelmiin liittyvistä puutteista.

Kuudennessa luvussa pyrin luomaan lukijalle kokonaiskuvan kerätyn aineiston keskeisistä asioista ja nostan esiin nousseista keskeisiä asioita.

Viimeinen luku on omistettu tutkimuksen lopputarkastelulle. Lopputarkastelussa pyrintään tuomaan esille kuinka tutkimus on onnistunut vastamaan tutkimuskysymyksiin. Luvun tarkoituksena ovat käsitellä keskeisimmät tulokset ja esittää tutkimuksen tuottama uusi tieto tutkittavalta alueelta.

1.7 Teoreettinen jäsentyminen ja keskeiset käsitteet

Tässä työssä käsitellään julkisia hankintoja. *Julkinen hankinta* on hankinnan kohteen ostaminen tai vastaava toimenpide. Julkista hankintaa ovat tavaroiden ja palveluiden ostaminen, vuokraaminen, osamaksulla ostaminen, leasing ja optiosopimukset sekä rakennus- ja käyttöoikeusurakan toteuttaminen. Hankintaa ei ole sellainen tuotanto tai työsuoritus, jonka hankintayksikkö toteuttaa omana työnään organisaationsa sisällä tai sidosyksiköissä (in-house hankinnat)³, joka tuottaa palveluita pääosin julkisoikeudellisille toimijoille. Hankinnalla ei tarkoiteta myöskään kiinteän omaisuuden tai sen osan ostamista tai vuokraamista, eikä minkään omaisuuden luovutusta, kuten myyntiä tai vuokraamista. (Pekkala 2008, 21–24.)

Julkisia *hankintayksiköjä* ovat toimijat jotka ovat velvoitettuja noudattamaan hankinnoissaan hankintalakia. Mikä tahansa hankinnan tekijä on hankintalain tarkoittama hankintayksikkö silloin, kun se on saanut kyseisen hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta joltakin yksiköltä joka on toiminnassaan velvoitettu noudattamaan hankintalakia. (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela, Uotila 2007, 37–48.)

Kuntien ja valtioiden lisäksi hankintaprosessin joutuvat läpikäymään *julkisoikeudelliset laitokset*. Julkisoikeudellinen laitosten oikeushenkilö on esimerkiksi yritys, joka on perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun vuoksi, ilman teollista tai kaupallista luonnetta ja joka saa pääasiallisen rahoituksensa julkisyhteisöltä tai tällaiselta oikeushenkilöltä, joka on näiden valvonnassa tai sillä on hallinto-, johto- tai valvontaelin, jonka jäsenistä puolet on julkisyhteisöjen nimittämiä. Ratkaisevaa on toisaalta yksikön harjoittaman toiminnan luonne ja toisaalta se, onko julkishallinnolla yksikön toiminnassa määräävä asema rahoituksen, omistuksen tai muun valvonnan kautta.

Hankinta termi kattaa sekä hankintasopimuksen että sopimusta edeltävän kilpailuttamismenettelyn. Hankinnan voidaan katsoa alkavan joko hankintailmoituksen julkaisemisesta tai hankinnassa, jossa ei julkaista hankintailmoitusta, tarjouspyynnön lähettämisestä. Hankinta on ”tavaroiden ja palveluiden ostamista sekä urakalla teettämistä taloudellista vastiketta vastaan”. (Oksanen 2007, 18.)

³Hankintalaissa mainitulla sidosyksiköllä tarkoitetaan ”sellaista hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, jota hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joka harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.” (hankinnat.fi)

Yhteishankintayksikkö on hankintayksikkö, joka tekee yhteishankintayksikön sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä tai hankkii tavaroita ja palvelua. Yhteishankintayksikön yhteistyömuotoja käsitellään myöhemmin. Yhteishankintayksiköistä on syytä erottaa *hankintarenkaat*, jotka ovat vapaaehtoisuuteen perustuvia seudullisia toimijoita, Oksasen mukaan perinteisiä kuntien väliseen yhteistyöhön perustuvia hankintarenkaiden määrä on vaihdellut viime vuosina noin 30–40 välillä. (Oksanen 2007, 12–13.)

Ulkoistaminen tarkoittaa kuntien tapauksessa organisaation osan tai tietyn osatoiminnan siirtämistä ostettavaksi ulkopuoliselta yritykseltä (organisaatiolta) alihankintana. Ulkoistamista ei pidä sekoittaa yksityistämiseen, mikä tarkoittaa omistajuuden siirtymistä julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. (Komulainen 2010, 41–49)

2 ORGANISAATIORAKENNE- JA HANKINNAN ELINKAARITEORIAT

Tämän työn organisaatioteoriaperusta tulee kahdesta lähteestä, ensimmäisenä teoriakokonaisuutena toimivat organisaatioteorioiden yleisen tason perusteoriat klassisesta Webberin organisaatioiden byrokratiateoriasta. Toinen perusorganisaatioiden toimintaa kuvamaan pyrkivä teoria on modernin organisaatioteorian perheeseen kuuluva teoria organisaatioista kompleksisina toimijaverkostoina.

Yleiset teoriat pohjustavat hankintojen evoluutioteorioita mm. Reck & Long (1998), Stannack & Jones (1996), ja Keoghin (1993), jotka pyrkivät kuvailemaan siirtymistä hankinnoissa tuotokeskeisestä, volyymeihin perustuvasta passiivisesta ajattelumallissa kohti suorituskykykeskeistä, integroitua, verkostoitunutta ja proaktiivista hankintojen organisointia. Evoluutioteoriat ovat pyrkineet lähinnä kuvailemaan yrityspuolen toimintaa, mutta tässä työssä pyritään peilaamaan kunnallisten keskitetyksi hankintoja hoitavien ammattimaisten organisaatioiden toimintaa suhteessa yrityspuolen hankintatoimesta esitettyihin teorioihin, jotka pohjautuvat yrityspuolen hankintatoimesta tehtyihin havaintoihin yleisistä hankintaorganisaatioidenkehityslinjoista ja -suuntauksista.

Teoreettisen lähestymisen lisäksi luodaan pintapuolinen katsaus julkisen hankintatoimen rajauksiin, jotka ovat vaikuttaneet keskeisesti keskitettyjen kunnallisten hankintayksikköjen toimintaan. Julkisen hankintatoimen organisaatio on byrokraattisen, taloudellisen ja oikeudellisen viitekehyksen rajaama. Taloudellisen, oikeudellisen ja toiminnallisen kehyksen asettamia rajoituksia käsitellään myöhemmin tämän työn kohdissa "kunnallisten hankintojen oikeudellinen viitekehys", "kunnallisten hankintojen markkinateoreettinen viitekehys" ja "kunnallisten hankintojen toiminnallinen viitekehys".

Työn tarkoituksena on selvittää yhteisesti kunnallisia hankintoja hoitavien yksiköiden organisaatorakennetta ja verkostoja aikaisempaa kompleksisemmässä maailmassa ja verrata niitä yksityisensektorin hankintatoimeen varten kehitettyihin hankinnan evoluutio- ja kehityskaarimalleihin. Lähtökohtaisesti hankintayksikköjen organisaatiota voidaan pitää sääntöihin, lakeihin ja byrokraatiaan perustuvana byrokraattisena organisaationa. Julkiseen hankintatoimeen voimakkaasti vaikuttavana

tekijänä voidaan nähdä myös julkisen hallinnon toimintaa kohtaan esitetty kritiikki, joka on johtanut uusien yksityiseltä puolelta tulevien mallien omaksumiseen julkisessa hallinnossa.

Julkisyhteisöjen taloudellisen viitekehyksen muutokset vaikuttavat keskitettyihin hankintayksiköihin kahdella tavalla, ensinäkin ne asettavat organisaatioille ja tavoitteille uusia päämääriä, toiseksi ne ovat johtaneet hankintapalveluiden toiminnan laajenemiseen tavarahankintoja yhä monimutkaisempien palvelukokonaisuuksien kilpailuttamisen hallintaan. Hankintatoimen taloudellista viitekehystä esitellään lyhyesti julkisen hallinnon tuottamismuotoihin ja organisaatioon vaikuttaneita teorioita mm. markkinaohjautuvuuden-, NPM- sekä näennäismarkkinateoriat.

2.1 Organisaatioteoria

Seuraavassa luvussa käsitellään erilaisia organisaatioteorioita. Kuuselan ja Kuittisen mukaan ”organisaatioteoriolla voidaan ymmärtää yhtenäistä joukkoa yleisiä oletuksia, joita käytetään organisaatioiden toimintaan liittyvien ilmiöiden selittämiseen”.

Organisaatioteoria on laajimmassa määritelmässään pitänyt sisällään myös organisaatioiden toimintaan liittyviä ilmiöitä mm. strategian tarkastelua. Nykyisin organisaatioteorian sisältö on rajattu alan tutkimuksissa organisaatioon itsenäisenä kokonaisuutena. (Kuusela ja Kuittinen 2008, 11.)

Teoriaosuudessa ensiksi käsitellään organisaation reunaehtoja ja niitä tekijöitä, jotka määrittelevät kaikkia organisaatioita. Ensimmäisenä esiteltävänä organisaatioteorian on klassinen teoria. Klassinen teoria on saanut osakseen runsaasti kritiikkiä, mutta teorian ajatukset vaikuttavat kritiikistä huolimatta edelleen vahvasti julkisten organisaatioiden toiminnan taustalla. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää yhteisesti hankintoja hoitavien organisaatioiden sisäistä organisoitumista ja viestintää yksikköjen sidosryhmien välillä prosessi- ja elinkaarimallien näkökulmasta katsoen.

Organisaatioteorioiden esittämisessä on pyritty kuvaamaan 1900-luvulla esitettyjä organisaatioteorioita pääpainon ollessa julkisia organisaatioita koskettavissa verkosto- ja elinkaariteorioissa. Modernit organisaatioteoriat ovat omaksuneet ajatuksia muista luonnontieteistä, ja samalla yleiseksi käsitykseksi on noussut, ettei mikään yksittäinen organisaatioteoria pysty tyhjentävästi selittämään minkään organisaatio toimintaa.

2.1.1 Organisaatioiden reunaehdoja

Peltonen (2010) on määritellyt organisaation määritelmäksi ”*organisaatiot ovat tietoisesti muotoiltuja sosiaalisia järjestelmiä, jotka tukevat ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista*”. Peltosen mukaan määritelmä pitää sisällään viisi keskeistä tekijää (Peltonen 2010, 9.):

1. Organisaatiot ovat sosiaalisia järjestelmiä tai rakenteita, jotka rakentuvat ihmisten ja ryhmien välisten vuorovaikutusten kautta. Organisaatiot eivät ilmennä pelkästään virallisesti määriteltyjä toimintaperiaatteita tai taloudellis-teknisiä järjestelyjä, vaan organisaation toimijoiden yhteisen toiminnan tuotteita. Onnistuakseen toiminnassaan organisaation on kyettävä hankkimaan riittävä panos organisaation jäseniltä ja ryhmiltä oikeuttaakseen olemassaolonsa.
2. Organisaatiot ovat tietoisesti muotoiltuja. Tämä tarkoittaa, että organisaatioiden sosiaaliset rakenteet kuten työnjako, hierarkia ja koordinaatio- ja viestintäkanavat, ovat tietoisesti muokattu mahdollisimman toimiviksi. Peltosen mukaan tämä organisaation rationaalinen ohjailu nähdään usein organisaation johdon keskeisenä toimialueena.
3. Organisaatiot ovat ulkoisesta ympäristöstään irrallisia yksiköitä, organisaatioilla on selvät rajat, jotka erottavat ne ”toisista organisaatioista ja laajemmasta taloudellisesta, poliittisesta ja kulttuurisesta toimintaympäristöstä”. Organisaatiot pyrkivät ottamaan huomioon toimintaympäristössä vallitsevat olosuhteet.
4. Organisaatioiden olemassaolon tarkoitus on pyrkiä saavuttamaan tietyt tavoitteet ja päämäärät. Organisaatiolla on aina jokin määritelty tavoite, jonka se pyrkii saavuttamaan.

Lisäksi Peltonen korostaa, että organisaatiot eivät ole olemassa itseään varten, vaan niiden merkitys liittyy aina johonkin ulkoisen tavoitteen tavoitteluun. Siksi organisaatiot ovat etupäässä välineitä joiden avulla yhteiskunta, hallinto ja talous voi saavuttaa asettamansa päämäärät. Esimerkiksi yritysorganisaatio on rakennettu liiketaloudellisen tuloksen saavuttamista varten. Samalla tavoin julkinen organisaation missio ja oikeutus olemassaololle on se, että sen avulla julkishallinto voi tuottaa kansalaisten tarvitsemia palveluja. Organisaatiot ovat siis keinoja saavuttaa päämääriä. (Peltonen 2010, 9-11.)

Peltosen (2010) mukaan organisaatiot ovat sosiaalisia järjestelmiä, joissa tekniset ja muodolliset järjestelyt vaikuttavat sosiaalisten suhteiden ja rakenteiden muodostumiseen. Sosiaaliset rakenteet ja prosessit vaikuttavat teknisiin järjestelyihin, jotka puolestaan vaikuttavat sosiaalisten rakenteiden muodostumiseen ja järjestäytymiseen. Organisaatioiden rakenteet ovat siis sosiaalisen ja kulttuurisen toiminnan tuotteita ja siksi organisaatioiden piirteet muuttuvat tilanteen ja hetken mukana. Vähitellen organisaatioteorioissa huomion on kääntynyt organisaation perusmääritelmiä laajempiin organisaatioiden ja organisoitumisen dynamiikan periaatteisiin.

Virallisten määriteltyjen muotojen lisäksi organisaatio voivat olla myös epävirallisia rakenteita. Klassikon asemaan nousseessa Hawthorne- tutkimuksessa havaittiin, että epäviralliset ryhmät muodostavat omia ryhmittymiään, jotka poikkeavat organisaation virallisesti määritellyistä ryhmistä. Nämä ns. varjo-organisaatiot saattavat ohjata jäseniään vahvoilla normeilla ja toimintasäännöillä. Psykoanalyttisesti suuntautuneet organisaatioteoretikot ovat esittäneet, että organisaatioiden toimintaa saattavat voimakkaasti ohjata ihmisten tiedostamaton alitajuntaan perustuvat voimat. (Morgan 2006, 24-35)

Peltosen mukaan Arto Noro on kuvannut: ”yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen peruslähestymistapoja yleisen teorian käsitteellä”. Peltosen mukaan yleinen teoria pyrkii organisaatioteoriassa vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: millainen on organisaation olemus, miten organisaatiot rakentuvat ja toimivat sekä miten organisaatioista voi saada tietoa. Yleisen teorian nähdään olevan suorassa vuorovaikutussuhteessa tutkimusteoriaan joka ammentaa yleisestä teoriasta, mutta eroaa tehtävältään minkä tehtävänä on muodostaa viitekehyksiä, joiden avulla organisaatioita voidaan tutkia empiirisesti. Joten jos yleiseksi teoriaksi otetaan systeemitheoria edustaa rakenteellinen kontigenssi teoria tutkimusteoriaa, jonka avulla organisaation sisäistä ja ulkoista sopeutumista voidaan tutkia erilaisten aineistojen avulla. Peltosen mukaan asia voidaan nähdä myös niin, että tutkimusteoria välittää empiiristen analyysien tuloksia yleiseen teoriaan päin. (Peltonen 2010, 12–14.)

2.1.2 Klassinen organisaatioteoria

Klassisen organisaatioteorian lähtökohtana on rationaalisuuden ja järjestelmällisyyden korostaminen kaikilla organisaation toiminnan alueilla. Klassinen organisaatioteoria vastasi muuttuneeseen

tilanteeseen jossa yksilötyöstä ja pienistä ryhmistä oli teollistumisen vuoksi siirrytty isompiin yksikköihin. Isompien yksikköjen hallintaan tarvittiin järjestelmällisyyttä ja organisointikykyä.

Klassisista organisaatioteorioista vaikutusvaltaisimpia ovat olleet Fayolin administratiivinen koulukunta, Taylorin tieteellinen liikejohtamisen teoria ja Weberin byrokraattinen teoria⁴. Teorioita yhdistävä teema on toiminnan rationaalisuudesta: resurssien mahdollisimman tehokkaasta jakamisesta ja järjestelmällisyydestä. Teorian mukaan organisaatioita määrittävät ennalta asetetut päämäärät ja tavoitteet sekä suoraviivainen toiminta niiden saavuttamiseksi. (Peltonen 2010, 29-35)

Klassisen teorioiden suurimpana ongelmana pidetään sitä että organisaatiota käsitellään koneena, unohtaen ihmiset joista organisaatio muodostuu. Koneen toiminta on erikoistumista jonkin tietyn toiminnan osa-alueen hoitamiseen, toiminta on ennustettavissa ja yhdenmukaista. Morganin mukaan nykyisin tämän malliseen ennustettavaan, rutinoituun, tehokkaaseen ja luotettavaan järjestelmään viitataan byrokratiana (hallintokoneistona). (Morgan 2006, 13.)

Klassisten koulukuntien huonoina puolina on nähty se, että ne kannustavat organisaation jäseniä käyttäytymään passiivisesti ja jäykästi tilanteissa, joita ei ole heille ”koneorganisaatiossa” määrätty. Koneorganisaation ei myöskään innoita organisaation jäseniä kehittämään organisaation toimintaa. Koneorganisaation jäykän rakenteen on myös nähty johtavan kamppailuun paikoista hierarkian yläaskelmilla aidon yhteistyön sijasta. Morganin mukaan koneorganisaatiot ovat tulleet tiensä päähän organisaatioiden toimintaympäristön muuttuessa yhä kompleksisempaan suuntaan. (Morgan 2006, 28–30.)

Keskeisimmäksi klassisista teorioista tämän tutkimuksen tutkimusaihetta ajatellen nousee saksalaisen sosiologin Max Webberin organisaatioin rakennetta käsittelevä byrokratiateoria (Harisalo 2008, 128). Yhteiskuntatieteilijänä Weber lähestyi organisaatiota eräänä sosiaalisen hallinnan muotona. Weberin mukaan byrokratia edusti uudentyypistä vallankäytön muotoa (Morgan 2006, 17–18).

Weberin teoria byrokraatista koostuu neljästä peruselementistä (Harisalo, 2008, 127-130):

- Selkeä työnjako eri tehtävien välillä

⁴ muita merkittäviä klassisen koulukunnan organisaatioteoreetikkoja olivat mm. F.W.Mooney ja Lyndall Urwick

- Muodolliseen osaamiseen perustuva työntekijöiden valinta ja vakaat organisaation sisällä kulkevat etenemistäväylät
- Toimien hierarkkisuus, niin että vastuusuhteet eri tasojen välillä ovat selvät
- Kirjallisesti ilmaistut säännöt ja ohjeistukset sekä muodolliset ja epämuodolliset väylät informaation kululle

Peltonen taas on määritellyt byrokratian piirteet seuraavasti (Peltonen 2010, 39):

- Valta kuuluu toimenkuvaan ei toimenhaltijalle
- Valtasuhteet muodostuvat muodolliseen rakenteen mukaisesti ja sääntöjä noudattaen
- Organisaatiossa toimitaan persoonattomasti, ilman henkilökohtaisia motiiveja
- Toiminta perustuu ammattimaiseen tietämykseen, ei sattumanvaraisiin uskomuksiin
- Säännöt ovat koodinomaisia

Byrokratiaa organisaation rakenteen pohjana on kritisoitu monesta syystä, byrokratialla on nähty olevan negatiivisia seurauksia. Kriitikkojen keihäänkärjen muodostavat rakennekriitikot, joiden mukaan oletukset rationaalisuudesta organisaatioissa eivät pidä aina paikkaansa ja organisaatiot omaksuvat piilotavoitteita jotka saattavat olla ristiriidassa virallisten tavoitteiden kanssa. Organisaation rakenteet saattavat estää organisaation johtajia toimimasta parhaimmalla tavalla ja suuret ja monimutkaiset organisaatiot muuttuvat vasta kun niiden olemassaolo on jo vaarantunut. Rakenneteoreetikkojen mukaan byrokratiaan oleellisesti liittyvillä säännöillä ja johtajuudella on myös kääntöpuolensa, mikä johtaa työntekijöiden ja organisaation tehottomaan toimintaan, jos säännöt tai johtajien päätökset koetaan epäoikeudenmukaisiksi. (Harisalo 2008, 130-135.)

Webberin byrokratia teorian keskeinen anti tämän tutkimuksen kannalta on se että julkisten hankintayksikköjen tehtäväkenttä on normeihin ja sääntöihin perustuvaa, mutta toiminnan tavoitteet vaativat modernien hankintateorioiden mukaan onnistuakseen vahvaa verkostoitumista hankintatoimen asiakkaiden sekä hankintojen tarjoajien että sopimusyhteisöjen kanssa. Hankintateorioiden malleista perinteiset parhaisiin yksikköhintoihin tähtäävät toimintatavat edustavat hankintojen perinteistä mallia kun taas integroidut ja muuttuvat mallit edustavat kompleksista toimittajaverkostoa. Tämä ristiriita jäykän hankintasäännösten ja monimuotoisen verkostoitumisen taustalla on yksi tämän tutkimuksen kantavista teemoista.

2.1.3 Kompleksinen toimittajaverkostoteoria

Kompleksisuuden eli monimuotoisuuden käsite on omaksuttu organisaatitieteiden puolelle luonnontieteistä. Kuuselan ja Kuittisen mukaan kompleksisuudella viitataan pitkälti siihen, että keinoja sosiaalisten järjestelmien tarkasteluun haetaan luonnon ja biologian erilaisista järjestelmistä. Kompleksisuus organisaatiossa viittaa muodon monimuotoisuuteen. Kompleksinen systeemi on monimutkainen lukuisista osista koostuva kokonaisuus, joka toimii sääntöjen ja vuorovaikutuksen ohjaamana, vaikutus muihin järjestelmän osiin on jatkuvaa.

Kompleksiset järjestelmät koostuvat lukuisista toimijoista jotka ovat keskenään vuorovaikutuksessa. Kanssakäymisen muodot toimijoiden välillä ovat moninaiset, jokainen toimija voi vaikuttaa muihin toimijoihin ja olla vastavuoroisesti toiminnan kohteena. Vuorovaikutus on usein epälineaarista, mutta systeemin rakenne säilyy vaikka toimijat muuttuisivatkin. Vuorovaikutukseen sisältyy usein toimintaa kiihdyttäviä tai hidastavia tekijöitä. Lisäksi kompleksiset järjestelmät ovat avoimia, eli suorassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa, järjestelmät myös toimivat usein olosuhteissa jotka eivät ole vakaat. Siksi järjestelmä tarvitsee toimiakseen jatkuvaa aktiivista toimintaa, jotta niiden rakenne säilyisi. Kompleksisten järjestelmien tarkastelussa on huomioitava niiden historia, ja historian vaikutukset nykyhetken tilanteeseen. Kompleksisten järjestelmien toimijat ovat yleensä tietämättömiä koko järjestelmän kokonaisuuden toiminnan luonteesta. Niiden toiminta voi siis paikallista ja ymmärrys ulottua vain paikallisen tason piiriin. (Kuusela & Kuittinen 2008, 71-91.)

Hankintatoiminen osalta kompleksisuuden teorialla voidaan lähinnä pyrkiä kuvaamaan loppukäyttäjähankintayksikkö-tarjoaja alati muuttuvaa toimintakenttää. Yksi tunnetummista kompleksisuuden käsityksiin pohjautuvista teorioista on 1980-luvulta vaikuttanut toimittajaverkkoteoria⁵, jossa vuorovaikutusta pyritään kuvaamaan prosessuaalisena verkostoitumisena, jossa verkosto ei muodostu pelkästään ihmisten välisestä kanssakäymisestä vaan myös tavaroiden ja teknologian mahdollistamasta toimintaympäristöstä. (Harisalo 2008, 223–233.)

Hankintayksikköjen näkökulmasta toimittajaverkostoteoriat tarjoavat kehityskaarimalleja täydentävän tarkastelunäkökulman, suhteessa toimittajaverkoston muuttumisesta kompleksisempaan suuntaan

⁵ Actor network theory ANT

jossa kasvokkain sovittavat tapaamiset ovat vähentyneet. Seuraavaksi esiteltävissä hankinnan elinkaarimalleissa tarjoajien määrän eksponentiaalista määrän kasvua pyritään mallien ensimmäisillä mahdollisimman alhaisten yksikkökustannusten malleissa hyödyntämään kilpailuttamalla tarjoajia keskenään, missä taas kehityskaari mallien päätepisteissä hankinnassa on siirretty fokus kokonaiskustannusten tarkasteluun ja tarjoajayhteistyön rakentamiseen.

2.2 Hankinnan kehityskaaren teoriat

Yksityisen puolen hankintaorganisaatioissa hankinnan tavoitteet, organisaatio ja positio kokonaisuuden sisällä ovat muuttuneet viimeisten vuosikymmenien aikana. Hankintatoiminnan organisoimisessa on siirrytty moninaisempiin malleihin. Hankintatoimea hallitsevan keskitetty/hajautettu dileman sijaan päähuomio uusimmissa teorioissa on kiinnitetty hankintatoimen suhteeseen muuhun organisaatioon nähden, hankintatoimen tavoitteisiin sekä tilaaja-asiakas suhteiden muutoksena. Uusimissa malleissa päähuomio on hankinnan prosessin kokonaisvaltaisessa johtamisessa.

Tekijät joihin hankinnoissa on kiinnitetty huomiota, ovat muuttuneet hankintaorganisaatioissa suuresti viimeisten viidenkymmenen vuoden aikana, tuotokeskeisestä hankinnasta on ensin siirrytty prosessisitten yhteistyö ja lopulta suorituskykykeskeiseen ajattelumalliin. Yrityspuolella muutosta tuotokeskeisestä hankinnasta kohti suorituskykykeskeisistä malleja on kuvailtu siirtymisellä passiivisesta mallista aktiiviseksi toimijaksi. Julkisen hankintatoimen erilainen rooli verrattessa yksityisenpuolen hankintatoimijoihin tarkoittaa sitä että yksityisen ja julkisen puolen hankintaorganisaatiot eivät voi koskaan täysin vastata toisiaan toiminnallisesti, julkisen hankinnan eroavista lähtökohdista ja kehyksistä johtuen. Esitetyt mallit ovat ideaalimalleja yrityspuolen organisaatioille ja niitä ei voida olettaa sellaisenaan otettavan käyttöön missään organisaatioissa, tätä tutkimusta varten kerätty tutkimusaineisto tarjoaa kuitenkin mielenkiintoisen vertailukohtan sille miten julkisen puolen hankintaorganisaatio ovat omaksuneet yksityisen puolen ajatuksia siirtymisestä prosessirakenteeseen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 66–73.)

2.2.1 Stannackin ja Jonesin malli

Ammattimaisen hankinnan kehittymisestä on kehitetty useita eri teorioita. Stannack ja Jones mallissa päähuomio on hankinnantavoitteiden muuttumisessa. Hankinnan painotukset ovat Stannackin ja Jonesin mukaan muuttuneet johtavissa yrityksissä tuotekeskeisistä ensin prosessi- sitten yhteistyö ja lopulta suorituskykykeskeisiksi. Stannack ja Jones kutsuvat tätä neliportaista malliaan hankinnan evoluutioteoriaksi. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 72–73.)

TAULUKKO 1. Stannackin ja Jonesin evoluutioteorian vaiheet ja vaiheiden pääpiirteet (Ks. Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 73).	
Malli	Ominaispiirteet
Tuotekeskeinen hankinta	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus on tuotteiden hankinnassa • Keskitytään hankittavien tuotteiden määrittelyyn ja hintaan
Prosessikeskeinen hankinta	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus on tuotteiden hankinnassa • Keskitytään prosessin tarkasteluun ja aletaan mitata toimitusprosessien tehokkuutta
Yhteistyösuhdekeskeinen hankinta	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus prosesseissa ja yhteistyösuhteissa • Keskitytään hankittavien tuotteiden määrittelyyn ja hintaan
Suorituskykykeskeinen hankinta	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus kokonaisuuden hallintamenetelmissä • Keskitytään ohjaamaan toimittajasuhteita, prosesseja ja tuloksia

2.2.2 Reckin ja Longin malli

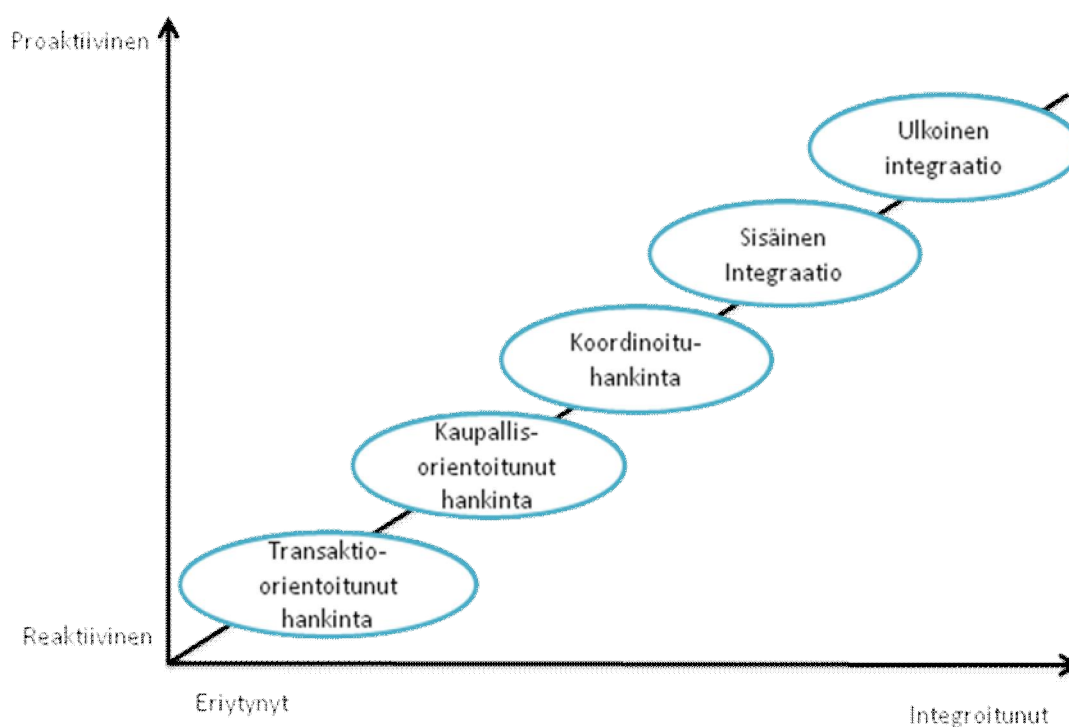
Toinen lähestymistapa, jolla hankinnan kehittymistä on pyritty kuvamaan, on Reckin ja Longin malli siinä hankintatoimi muuttuu portaittain passiivisesta aktiiviseksi toimijaksi. Reckin ja Longin mallissa on nähtävissä yhtymäkohtia Keoughin viisiportaaseen hankintojen muutosta kuvailemaan kehityskaarimalliin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 73.)

TAULUKKO 2. Reckin ja Longin kehityskaarimallin vaiheet ja vaiheiden pääpiirteet (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 74).

Hankinnan kehityskaaren vaiheet	Määritelmät ja ominaispiirteet
Passiivinen	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintatoimella ei ole selkeää strategista suuntaa ja se pääasiassa reagoi muiden toimintojen tarpeeseen • Ostotoiminnan arvostus on vähäistä ja näkyvyys muussa organisaatiossa heikko • Ostotoiminnan kommunikointi muiden toimintojen kanssa on vähäistä • Toimittajat valitaan pääasiassa hinnan ja saatavuuden perusteella • Hankintaa voidaan kutsua myös toimistofunktioksi
Itsenäinen	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintatoimi omaksuu uusimpia hankinnan menetelmiä ja tekniikoita, mutta sen strategiien suunta on riippumaton organisaation strategiasta • Suorituskyky pohjautuu pääasiassa kustannusten alentamiseen ja tehokkuuden parantamiseen • Oston ja teknisen suunnittelun välille muodostetaan yhteistyölinkit • Hankintahenkilökunnan työnkuva on edelleen melko yksinkertainen • Organisaatio pitää hankintatoimen ammattitaidon parantamista tärkeänä
Tukeva	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintatoimi tukee organisaation strategiaa omaksumalla hankinnan menetelmät ja tekniikat jotka tukevat organisaation strategiaa • Toimittajat nähdään resursseina ja niiden motivoimiseen panostetaan markkinoita, tuotteita ja toimittajia analysoidaan jatkuvasti
Integroitu	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintatoimen strategia on täysin integroitu organisaation strategiaan ja tukee osaltaan yrityksen tavoitteiden saavuttamista • Hankintahenkilöstölle annetaan poikkiorganisatorista koulutusta • Hankinnalla on pysyvät yhteydenpitokanavat muiden toimintojen kanssa • Ammattitaidon kehittäminen painottuu strategiaan elementteihin • Suorituskykyä mitataan hankinnan vaikutuksella organisaation tuloksenteleeseen

2.2.3 Keoughin malli

Keoughin viisiportainen malli vastaa rakenteeltaan Reckin ja Longin mallia, mutta pääpaino on toiminnan siirtymisessä yksittäisistä hankintahinnoista kokonaistaloudelliseen edullisuuteen ja kumppanuuteen tuottajien kanssa. Keoughin mallissa uskotaan että volyymejä ja kilpailuttamista tärkeämpi tavoite on löytää tilanne, jossa kummatkin osapuolet voittavat ja palvelu- ja tuotekokonaisuudet rakennetaan alusta alkaen yhdessä. (Iloranta ja Pajunen-Muhonen 2008, 73.)



Kuvio 1. Keoughin elinkaarimallin vaiheet. (ks. Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 75)

2.2.3.1 Transaktio-orientoituneet hankinnat

Passiivisimmillaan hankinnan päätarkoitus on löytää tarkoituksenmukaiset toimittajat ja varmistaa organisaatio tarvitseminen tavaroiden ja palveluiden saatavuus. Hankinnan päämäärien asettaminen on kehittymätöntä ja perustuu intuitioon eikä organisaatiolla ole hankintastrategiaa. Transaktio-orientoituneessa hankintatoimenjärjestelyssä hankinnat on organisoitu tuotannon tai logistiikan alaisuuteen ja pääosa henkilökunnan ajasta kuluu operatiivisten ja hallinnollisten tehtävien hoitamiseen. Hankinnat on hajautettu organisaation sisälle ja organisaation on tässä mallissa hyvin vaikea saada tietoa siitä kuinka paljon hankintoihin käytetään rahaa. Toimintakulttuuri on reaktiivista ja

toiminnan ohjaaminen perustuu reklamaatioihin reagoimiseen. Ongelmien ilmetessä ne korjataan, mutta jos valituksia ei ilmene oletetaan että hankinta on hoitanut tehtävänsä hyvin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 75.)

2.2.3.2 Kaupallisesti orientoituneet hankinnat

Toisessa Keoughin askeleessa kohti aktiivista toimijaa hankintojen päätarkoitus on mahdollisimman alhaisten hankinnan yksikköhintojen saavuttaminen. Hankintapalvelujen avainhenkilöt hallitsevat toimittajien kanssa käytävän ostoneuvottelujen taidon. Yksikköhintojen tavoittelu vaatii jonkin verran riippumattomuutta muusta organisaatiosta ja yleensä kaupallisesti orientoitunut hankintatoimi on autonominen osassa toiminnoistaan. Kaupallisesti orientoituneet hankinnan hankintatoimella ei ole varsinaista tavoitetta, mutta hankinnan tavoite on selkeästi kohdistettu alhaisen yksikköhintojen varmistamiseen.

Organisaatorakenteeltaan hankintatoimi on yleensä erillinen yksikkö ja raportoi suoraan organisaation/toimialan johdolle, joka on kiinnostunut hankinnan aikaansaamista kustannussäästöistä ja niiden vaikutuksesta tulokseen. Keughin mukaan tässä kehitysvaiheessa hankinta muodostuu erikoistuneemmaksi toiminnoksi, jossa erikoistuneet ostajat järjestäytyvät erityyppisten tuoteryhmien ympärille.

Yrityspuolella toimintakulttuuria leimaavat aggressiiviset ostoneuvottelut, joita käydään useiden toimittajien kanssa. Hankinnan suorituskyvyn seuranta painottuu pääasiassa hintojen ja hintavaihteluiden seurantaan sekä toimittajine palveluntason seurantaan. Hankinnan onnistuminen mitataan saavutetuissa kustannussäästöissä. Hankintahenkilökunta koostuu operatiivisista ja aloitteellisista osaajista, joiden hankintaosaaminen perustuu käytännön kokemukseen. Henkilökunnan tärkeimmät osaamisalueet ovat neuvottelutaidot ja taito tehdä hintavertailuja. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 76.)

2.2.3.3 Koordinoitu hankinta

Keughanin esittämän kehityskaaren kolmannessa vaiheessa hankintoja koordinoidaan kokonaisuutena. Käytännössä tämä ilmenee siinä, että organisaatiolla on keskitetty hankintayksikkö tai hankinnoista vastaava palveluyksikkö, joka suunnittelee ja ohjaa toimintayksikköjen hankintoja. Keskitetty hankintayksikkö neuvottelee kansalliset ja alueelliset sopimukset joiden puitteissa organisaation muut

yksiköt tekevät hankintansa. Usein toimintayksiköt pitävät keskitettyä hankintaorganisaatiota byrokraattisena ja etäisenä. Suuri ero edellisiin vaiheisiin Keughanin mallissa on Ilorannan ja Pajunen-Muhosen mukaan se, että tässä vaiheessa keskittämisen ja koordinoinnin lisäksi aletaan kiinnittämään huomiota hankintastrategiaan. Laadittu hankintastrategia keskittyy useimmiten sisäiseen koordinaatioon ja synenergiaetujen saavuttamiseen. Strategiaan sisällytetään hinnan ja kustannusten lisäksi hankittavien tuotteiden laatuun liittyviä asioita, joilla nähdään olevan merkittävää vaikutusta hankinnan sisältöön. Johdon näkemykset hankinnasta alkavat myös muuttua ja hankintaan kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Muut yksiköt eivät ole täysin vakuuttuneita hankintojen tuomasta lisäarvosta. Toimittajasuhteissa keskitytään synenergiaetujen tavoitteluun ja neuvotteluvoiman maksimointiin yhdistämällä hankintoja suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Keughanin mukaan yrityspuolella tässä vaiheessa saatetaan siirtyä hyödyntämään portfoliotekniikoita ja tehdä toimittajakohtaisia strategioita. Hankintapalvelujen toiminnanohjauksessa ja toteutuksessa päähuomio on tiedonkulun tehostamisessa ja yhteistyön lisäämisessä eri yksiköiden välillä. Hankinnan prosesseja ja toimintatapoja pyritään kehittämään, mutta pääfokus on edelleen hankittavissa tuotteissa. Ilorannan ja Pajunen-Muhosen mukaan hankintahenkilökunta on koulutetumpaa kuin aikaisemmissa vaiheissa ja hankintaorganisaation tehtävät ovat erilaistuneet. Ammatillisen lisäkoulutuksen merkitys on kasvanut ja huomiota kiinnitetään erityisesti analyyttisten taitojen, kokonaislaadun hallintaan ja vuorovaikutussuhteisiin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 77.)

2.2.3.4 Sisäinen integraatio

Kehityskaaren neljännessä vaiheessa tavoitteena on yli koko organisaation ulottuva ongelmanratkaisu ja kokonaiskustannusten alentaminen. Merkittävin ero verrattaessa aikaisempiin vaiheisiin on pyrkimys kokonaiskustannusten kannalta edullisimpaan ratkaisuun sen sijaan, että pyrittäisiin optimoimaan ainoastaan ostettavien tuotteiden ja palveluiden yksikköhintoja. Toinen merkittävä ero on siirtyminen kohti kumppanuutta ja yhteistä ongelmanratkaisua avaintoimijoihin nähden. Aikaisemmissa malleissa toiminta on keskittynyt pitkälti hankintoihin ja hankintoihin liittyvien tehtävien organisoimiseen organisaation sisällä. Sisäisen integraation mallissa hankinnasta tulee enemmän prosessorientoitunutta ja ns. sisäiset asiakkaat aletaan ottamaan huomioon aikaisempaa paremmin. Hankinnan strateginen merkitys organisaatiossa lisääntyy ja hankintojen avainhenkilöt osallistuvat ydinosaamista ja ulkoistamista koskevaan strategiseen päätöksentekoon. Hankintatoimen organisaatorakenne on keskitetysti ohjattu ja tietyt ostotoimintaan liittyvät tehtävät on siirretty pois hankintaorganisaation

toimivallasta (esim. tilaaminen, tuotanto ja varastointi). Hankinnat hoidetaan tiimipohjaisesti. Nämä asiantuntijaryhmät ovat usein poikkiorganisatorisia. Kehittämistoimet koskevat enimmäkseen hankintaprosessin integroimista eri toimialojen ja yksikköjen välille. Hankinnan suorituskyvyn arviointia kehitetään ja usein aletaan mittamaan myös asiakastyytyväisyyttä ja verrataan toiminnan suorituskykyä muihin vastaaviin yksiköihin. Hankintaprosessin osallistuvien henkilöiden koulutus on aikaisempaa korkeampaa ja henkilökunnan on oltava kykenevä muodostamaan laaja-alainen näkemys organisaation liiketaloudellisista asioista. Osaamisessa painottuvat vuorovaikutustaidot ja kyky toimia ja muodostaa tehokkaita asiantuntijaryhmiä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 77.)

2.2.3.5 Ulkoinen integraatio

Keoughin kehityskaaren viidennessä ja viimeisessä vaiheessa korostuvat ulkoistaminen ja toimittajien kanssa tehtävän yhteistyön tiivistyminen ja syveneminen. Yhteistyötä toimittajien kanssa pyritään tekemään suunnittelutasolla. Yrityksissä tämä tarkoittaa tuotesuunnittelun- ja tuotannosuunnitteluvaiheen integrointia yhdessä toimittajien kanssa. Hankinnassa fokus siirtyy suorituskyvyn ja kyvykkyyden hallintaan toimitusketjun tasolla. Loppuasiakaan näkökulma korostuu hankinnoissa. Ilorannan mukaan hankinnan tehtävä ulkoisen integraation vaiheessa on pyrkiä tyydyttämään hankintatoimen "asiakasmarkkinoiden kysyntä ja tarpeet hyödyntämällä toimittajamarkkinoiden kyvykkyyksiä ja mahdollisuuksia". Hankintatoimi panostaa merkittävästi organisaation sisäisten asiakkaiden tilausprosessien yksinkertaistamiseen. Tavoitteena on järjestelmä jossa käyttäjät tekevät tarpeidensa mukaiset tilaukset suoraan sähköisestä web- tai katalogipohjaisesta järjestelmästä. Keskitetysti kilpailutettujen avaintoimittajien järjestelmät ovat yhteensopivia hankinnan tilausjärjestelmän kanssa ja toimittajat myös vastaavat tietojen ylläpidosta tarjoamiensa tuotteidensa osalta. Toimittajien hallinta lähenee toimitusketjun hallintaa. Ilorannan mukaan yritys näkökulmasta nähden keskitytään "yritysten välisten liiketoimintaprosessien integroimiseen", kun aikaisemmissa kehitysvaiheissa keskityttiin pelkästään ostamaan tiettyjä tuotteita tai palveluita niin tehokkaasti ja suorituskykyisesti kun mahdollista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 78–79.)

Ulkoesen integraation vaiheessa yritykset ovat luopuneet erillisistä hankintaosastosta ja päävastuu hankinnoista on siirtynyt poikkiorganisatorisille hankintaryhmille. Ryhmät voivat erikoistua suunnitteluun tai kehittämiseen. Niihin kuuluu jäseniä eri organisaation osista ja jopa toimittajien edustajia. Toimintojen tieto- ja ohjauksjärjestelmät on saatu integroitua osaksi organisaation toimintaa ja kehittämisessä panostetaan järjestelmäintegraatioon tärkeimpien toimittajien kanssa. Hankinnan

johtajuudessa painotukset ovat tulosjohtajuudessa ja yrittäjämäisyyden korostamisessa, mutta samalla tuetaan toimintaa ja valmennetaan henkilökuntaa kohtaamaan uudet haasteet. Toimintakulttuuri on osalistavaa ja painottaa konsensushenkistä päätöksentekoa. Hankintaprosesseihin osallistuvan henkilökunnan koulutustaso on korkea. Osaamisessa painottuvat vuorovaikutuskykyjen ja liiketoimintaosaamisen lisäksi kokonaiskustannusten hallinta, strategisen toimintaketjun hallinta sekä yleiset johtamistaidot. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 80–81.)

Taulukko 3. Reaktiivisten ja proaktiivisten hankintojen erot (Ks. Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 63)

Reaktiivinen hankinta	Proaktiivinen hankinta
<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta on kustannusyksikkö 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta voi tuoda lisäarvoa
<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta ottaa vastaan spesifikaatiot eikä osallistu suunnitteluun 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta voi osallistua tuotekehitykseen ja voi myös vaikuttaa spesifikaatioihin
<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta palauttaa virheelliset ja huonolaatuiset toimitukset 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta eliminoi laatu ongelmat ennakolta
<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta raportoi taloushallinnolle tai tuotannolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta raportoi ylimmälle johdolle
<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta on tukitoiminto 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta on yksi yrityksen päätoiminnoista
<ul style="list-style-type: none"> • Hankinnan painotus on päivittäisissä rutiinitoimituksissa 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankinnan painotus on pitkäjänteisissä kehittämistehtävissä
<ul style="list-style-type: none"> • Hinta on avainmuuttuja 	<ul style="list-style-type: none"> • Kokonaiskustannukset ja – arvo ovat avainmuuttujia
<ul style="list-style-type: none"> • Ongelmat ovat toimittajan vastuulla 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongelmista vastataan yhdessä toimittajan kanssa
<ul style="list-style-type: none"> • Informaatio lisää neuvotteluvoimaa, eikä sitä jaeta muille 	<ul style="list-style-type: none"> • Onnistumisen kannalta tärkeää informaatiota jaetaan toimittajien kesken
<ul style="list-style-type: none"> • Toisen voitto on toisen häviö 	<ul style="list-style-type: none"> • Neuvotteluissa pyritään win-win lopputulokseen
<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta on eriytynyt toiminto 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta toimii tiiviissä yhteistyössä muiden toimintojen toimittajien kanssa
<ul style="list-style-type: none"> • Toimittajien kanssa ei tehdä yhteistyötä 	<ul style="list-style-type: none"> • Tärkeimpien toimittajien kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä

3 JULKISIA HANKINTOJA RAJAAVAT TEKIJÄT

Ymmärtääkseen kunnallisten hankintojen nykytilan ja eron yksityisiin hankintatoimiin on lukijalla oltava perustiedot julkisen hankinnan oikeudellisen, taloudellisen ja toiminnallisennäkökulman asettamista rajauksista hankintojen organisoinnille, toiminnalle ja tavoitteille. Siksi seuraavaksi keskityn tarkastelemaan näitä kolmea julkisen hankinnan pääulottuvuutta.

Ensimmäisenä tarkastelun kohteeksi otetaan hankintojen oikeudellinen ulottuvuus, jonka pohjalle julkisten hankintojen toiminta ja hankintaprosessi pitkälti rakentuu. Yhteiskunta rajoittaa yritysten hankintaprosessia huomattavasti vähemmän ja tutkimuskysymysten kannalta on ensiarvoisen tärkeää tiedostaa oikeudelliset käytännöt, jotka erottavat yksityisen ja julkisen puolen hankinnat toisistaan.

Lähestymistapana hankintojen oikeudellisen ulottuvuuden selittämiseen on historiallisen perspektiivin rakentaminen kansanvälisistä linjauksista ja sopimuksista joiden periaatteet on omaksuttu kansallisessa lainsäädännössä. Siksi oikeudellisessa tarkastelussa lähdetään liikkeelle EU:n hankintoja sääntelevän lainsäädännön keskeisimmistä linjauksista ja kehityksestä.

Hankintojen sääntelyn lähihistoriallista kehitystä peilaavan osuuden jälkeen käsitellen tarkemmin hankintalaissa määritellyt hankintaperiaatteet, jotka pohjautuvat EU-maiden yhdessä sopimiin hankintaperiaatteisiin.

Seuraavaksi tarkastelen lähemmin Suomen hankintalainsäädäntöä ja hankintalainsäädännön viimeaikaista kehitystä. Oikeudellisen ulottuvuuden lopuksi luodaan lyhyt katsaus markkinaoikeudessa käsitteillä oleviin oikeustapauksiin.

Markkinaoikeustapauksia käsittelevän osuuden tarkoituksena on osoittaa lukijalle kuinka tärkeää hankintalain määrittelemän prosessin oikeaoppinen seuraaminen on. Osuus toimii pikemminkin pohjustuksena teeseille siitä miksi hankintayksikköjä on keskitetty kuin hankinnan reunaehtoja määrittelevänä tekijänä.

Oikeudellisen viitekehyksen jälkeen käsitellään yhtä suppeasti muutamia keskeisiä taloudellisia määritelmiä ja ajatuksia jotka ovat vaikuttaneet hankintatoimen toimikentän ja organisoitumistapojen muodostumiseen.

Viimeiseksi tässä luvussa käsitellään hankintojen toiminnallinen ulottuvuus, jolle annetaan oikeudellista ja taloudellista ulottuvuutta enemmän tilaa siitä syystä, että hankintojen prosessin ymmärtäminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta lukijan on mahdollista luoda kokonaiskuva tutkimuksen analyysistä ja lopputuloksista.

3.1 Kunnallisten hankintojen oikeudellinen kehys

3.1.1 Kuntien julkisia hankintoja määrittelevä säättely

Suomen hankintalainsäädäntö perustuu Euroopan yhteisön lainsäädäntöön. EU:n lainsäädännöllä tarkoitetaan EU:n perustamissopimusta ja direktiivejä. EU:n tärkeimpänä tavoitteena on ollut sen perustamisajasta lähtien vähentää kaupan esteitä jäsenmaiden välillä. EU:n keskeiseksi periaatteeksi Maastrichtin sopimuksessa määriteltiin sisämarkkina-alueen luominen jäsenmaiden alueelle. (Treaty of European Union, 1992)

Tavoitteena sisämarkkina-alueen luomisessa on ollut kilpailukyvyyn lisääminen suhteessa muihin yhtenäisiin talousalueisiin⁶ ja julkisten hankintojen avaaminen sisämarkkinatoimijoille on nähty keinona alueen kilpailukyvyyn parantamiseksi, mahdollistamalla suoran kilpailun EU:n alueella toimivien yritysten kesken. Suurimpana esteenä tämän tavoitteen tiellä EU:n jäsenmaiden julkisissa hankinnoissa on ollut avoimen ja tehokkaan kilpailun puute. (Valkama ym. 2008a, 60.) EU:n tasolla käsiteltyihin julkisiin hankintoihin koskeviin teemoihin on tämän vuoksi aina liittynyt vahvasti kysymys kilpailulle asetetuista rajoituksista.

Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi sisämarkkinoiden luomiseksi ja näkyvien ja näkymättömien esteiden poistamiseksi yhteisön jäsenmaiden välillä laadittiin 90-luvun alussa EU:n hankintadirektiivit joihin myös Suomen hankintalaki perustuu.

⁶ kuten Yhdysvallat, Kiina, APEC jne.

Nämä direktiivit olivat: palvelunhankintadirektiivi, tavaranhankintadirektiivi, rakennusdirektiivi, persuspalveludirektiivi ja valvontadirektiivi. Direktiivien sisältöä on muutettu useasti vuosien saatossa, mutta direktiivien perustehtävät ovat pysyneet samoina.

Nykyinen hankintalainsäädäntö ja sen kehitys on täten nähtävä osana suurempaa muutosta, jonka johdosta maiden yksilöllisistä sisämarkkinoista on asteittain siirrytty kohti Euroopan laajuista vapaakauppa-aluetta, jonka hankinnoissa noudatetaan seuraavia periaatteita (Luostarinen, Kinnunen Eskola 2011, 26):

1. Tasapuolisuuden ja syrjimättömän kohtelun periaate edellyttää, että tarjoajia ja potentiaalisia ehdokkaita kohdellaan samalla tavoin kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Tasapuolinen kohtelu, jota kutsutaan myös yhdenvertaisuuden periaatteeksi edellyttää, että samanlaiset tapaukset saavat samanlaisen kohtelun.
2. Syrjimättömyysperiaate tarkoittaa, että hankinnalle asetetut vaatimukset eivät saa olla paikallisia tai tiettyä aluetta suosivia tai muulla tavoin syrjiviä. Esimerkkinä syrjivyydestä voidaan pitää tapauksia, joissa hankintayksikkö on edellyttänyt tarjoajia käyttämään paikallista työvoimaa hankinnan toteutuksessa.
3. Avoimuusperiaate edellyttää, että hankinnoista tiedotetaan julkisesti, asianosaisia tiedotetaan tarjouskilpailujen ratkaisuksista, tehdyt päätökset perustellaan ja asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia.
4. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintamenettelylle asetetut vaatimukset ovat samalla tasolla tavoiteltavan päämäärän kanssa. Suhteellisuuden periaatteen vastaisia päätöksiä voisivat olla esimerkiksi tapaukset, joissa poissulkemisperusteena käytetään laatuvaatimuksia jotka vain yksi tarjoaja pystyy täyttämään ja näin korkeiden vaatimusten käyttöön ei kuitenkaan ole perusteluja.

3.1.2 Hankintoja ohjaavat periaatteet

Direktiivein tasolla määritellyt periaatteet ovat saaneet täsmällisemmän muodon hankintalaissa. Hankintalain mukaan hankinnat on suoritettava taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Hankinnoissa on käytettävä hyväksi olemassa olevia kilpailuolosuhteita. Tarjoajaksi on hyväksyttävä tarjoaja, jonka

tarjous on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin⁷ ja hankinnan kaikissa vaiheissa on noudatettava avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. (Oksanen 2007, 24.)

Pohdittaessa hankintoja ohjaavien periaatteiden todellista merkitystä on hyvä huomioida että kunnan omistamat yhtiöt ja liikelaitokset on asetettava periaatteiden perusteella samalle viivalle kaupallisten toimijoiden kanssa, silloin kun kyse on kilpailutuksesta. Hankintalain toisessa pykälässä tarjoajien tasapuolisuudesta määritellään seuraavasti ”tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia.” (Rajala, Tammi, Meklin 2008, 47–55.)

Kuten aikaisemminkin jo tuotiin esiin, hankintayksikköjä ovat yksiköt, joiden toimintaa ohjaa hankintalaki. Hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankintalaissa määritellyt seuraavat yksiköt, viranomaiset ja tietyt viranomaisiin verrattavat yksiköt, tietyt uskonnolliset yhteisöt⁸, valtion liikelaitokset ja mikä tahansa taho, jonka hankinnan arvosta yli puolet on julkista tukea. (L 2007/348 6 §.)

Hankintalainsäädäntöä sovelletaan suurelta osin myös kuntien omistamiin osakeyhtiöihin, jos ne ovat julkisyhteisön/yhteisöjen enemmistöomistuksessa. Joidenkin tulkintojen mukaan niin sanotussa kilpailutaloudellisessa toimintaympäristössä toimivat osakeyhtiöt, lukuun ottamatta hankintalainsäädännössä määritellyjä peruspalvelusektoreita jäävät hankintalain soveltamisen ulkopuolelle. Kunta voi silti käyttää joissain tapauksissa kuntaenemmistöisten yritysten palveluja kilpailuttamatta. (Valkama 2008a 62–64.)

Kaliman (2001) mukaan niissä tapauksissa, joissa ”kunnanvaltuusto tekee yhtiön palvelujen yksinomaisesta käyttämisestä oikeudellisesti velvoittavan päätöksen, joka myös julkaistaan asianomaisella tavalla.” Hankintayksikköjen määrittelyn lisäksi hankintalaissa määritellään hankintaprosessin vaiheet sekä mahdolliset menetelmät, joilla hankinta voidaan toteuttaa. Hankintalain lisäksi kuntien hankinnoissa usein huomioidaan kuntaliiton neuvoa-antava ohjeistus. (Kalima 2001, 50–57.)

⁷Määriteltävä tarjouspyynnössä kumpaa käytetään, halvinta hintaa vai kokonaistaloudellista edullisuutta. Jos määrittelyä ei ole tehty katsotaan että hankinnassa käytetään valintaperusteena halvinta hintaa.

⁸luterilainen ja ortodoksinen kirkko

Lainsäädäntö ja ohjeistus hankintayksikön hankintakäytännöistä on laaja. Ensiksi on selvitettävä onko hankinta kuntakonsernin sisäinen hankinta ns. sidosyksikköhankinta, jotka ovat hankintalain 10 §:n mukaan pääsääntöisesti kilpailuttamispakon ulkopuolella. Sidosyksikkö on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, jota hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo. Sidosyksikkö ei voi olla huomattavassa määrin yksityisessä omistuksessa. Hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee sen sidosyksiköltään. Muita kun sisäisiä hankintoja koskee useimmissa tapauksissa hankintalaissa määritelty kilpailutusvelvollisuus. Kilpailutusvelvollisuus tarkoittaa, että hankintayksikön on käytettävä hankinnoissaan hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteita noudattamalla hankintalaissa säädettyjä menettelytapoja. (Peltonen 2008, 105–115.)

3.1.3 Suomen hankintalainsäädäntö ja säädökset

Kilpailulainsäädännön tarkoituksena on terveen ja avoimen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Ennen ensimmäistä kuntia koskevaa hankintalain hyväksymistä ei kunnallishallinnossa ollut voimassa tavara- tai palveluhankintoja tai rakennusurakoiden teettämistä kokevaa lakia tai asetusta. Kunnat sovelsivat hankinnoissaan kunnallislaita 953/76 ja hallintomenettelylaista 589/82 ilmeneviä kunnallishallinnon periaatteita sekä kunnallisia hankintaohjeita, jotka perustuivat keskusjärjestöjen antamiin ohjeisiin. (Valkama ym. 2008a, 61.)

Kuntien sopimukseen sovellettiin kauppalain 355/87 ja 228/29 lakia. Valtion apua saaneet kunnat noudattivat hankinnoissaan usein valtion hankintaehtoja (Mäkelä 2008, 34). Kunnallisen ohjeistuksen lähtökohtina pidettiin jo ennen hankintalakia kilpailuttamista, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Ohjeistuksesta huolimatta kunnat harrastivat usein ns. kotiin päin vetämistä ja suosivat hankinnoissaan suomalaisia ja paikallisia tuottajia. (Valkama ym. 2008a, 61–62.)

Suomen hankintalainsäädäntöä koskeva merkittävä muutos julkisissa hankinnoissa alkoi vuonna 1991, jolloin silloinen kauppa- ja teollisuusministeri asetti toimikunnan jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hankintalain uudistamiseksi. Ehdotus piti sisällään Euroopan talousyhteisön (ETA) ja GATT:n Uruguay'n kierroksen päätökset julkisten hankintojen avaamisesta kilpailulle. Sopimuksen mukaan

lopullisena valvontaviranomaisena toimi EY:n komissio. Paikallisena muutoksenhakuelimenä toimi vuoteen 1997 kilpailuneuvosta ja siitä eteenpäin markkinaoikeus.

Yllä mainittujen hankintadirektiivien ja kansainvälisten sopimusten seurauksena Suomen kilpailulainsäädäntöä uudistettiin ja julkisten hankintojen osalta keskeisin laki, hankintalaki, astui voimaan vuoden 1994 alussa. Valkaman (2008) mukaan tuolloin omaksutun hankintalain tavoitteena oli taata: ”lakisääteinen suoja kilpailun toteutumiselle ja kilpailuihin osallistuvien tasapuoliselle ja syrjimättömälle kohtelulle. (Valkama 2008a, 60–70.)

Tuolloin kuntapalvelujen kannalta keskeisiä kilpailuttamisen ulkopuolelle jääviä toimintoja olivat ja suurelta osin ovat edelleen: salassa pidettävät hankinnat, kiinteistöjen osto, olemassa olevan rakennuksen vuokraus, välimiespalveluja koskevat sopimukset, tietyt rahoituspalvelut, työsopimukset, tietyin rajoituksin tutkimus- ja kehittämisspalvelut (yhteistyöluonteinen tutkimus), päästöoikeuksien hankinnat ja yksinoikeuteen perustuvat palvelujen hankintasopimukset (Kuusniemi-Laine ja Takala 2007, 48–50.)

Kaksituhatta luvulla hankintalaki todettiin kuitenkin aikansa eläneeksi ja vuonna 2003 käynnistettiin hankintalain perinpohjainen uudistamisprosessi. Uusi hankintalaki johon voimassaoleva hankintasäätely perustuu, astui voimaan 2007 (248/2007). Tätä vuoden 2007 hankintalakia on sen voimaantulon jälkeen uudistettu neljästi 797/2008 873/2009, 321/2010 ja 698/2011. Uudistusten päätarkoituksena on ollut parantaa tarjoajien oikeusturvaa suorissa hankinnoissa ja tapauksissa joissa sopimus on jo tehty. Hankintaprosessia on muutettu ilmoitusmenettelyn osalta ja hankintojen kynnysarvoja nostettu.

Merkittävimpinä uudistuksina voidaan pitää lakeja 322/2010 ja 698/2011. Lain 322/2010 merkittävimpiä muutoksia olivat, kynnysarvojen nostaminen, oikaisumenettelyn muuttaminen ja suoramarkkinta-ilmoituskäytäntöjen muuttaminen.

Laissa 689/2011 hankintamenetelmien joukkoon lisättiin dynaaminen hankintamenetelmä ja yhdeksi hankintamenettelyn osaksi sähköinen huutokauppa. (Myllymäki 18.5.2010.)

Laki uudistuksen 698/2011 tarkoituksena on ollut laajentaa sähköisten menettelyjen käyttöä julkisissa hankinnoissa. Uudistus toikin mukanaan kaksi uutta toimintamahdollisuutta julkisen hankinnan ulottuville: dynaamisen hankintajärjestelmän ja sähköisen huutokaupan, joista enemmän hankintojen

menettelytapoja käsittelevässä osuudessa. Lisäksi julkisuuslakia täsmennettiin pykälien 7 ja 11 osalta. Uudistuksen tarkoituksena oli selkeyttää hankinta-asiakirjojen julkisuussäätelyä huomioimaan hankintamenettelyn vaihteellisuus sekä selkeyttää säätelyä asianosaisjulkisuuden osalta tarkentamalla tarjousten julkisuussäätelyä. Uudistusten myötä esim. tarjottuja kokonaishintoja ei voida pitää liikesalaisuutena. (Torkell, 2011.)

Suomen kansallinen hankintalainsäädäntö on asettanut tiukemmat rajat kuin mitä EY:n direktiivit velvoittavat. Tämän vuoksi EU:n kynnysarvojen lisäksi suomessa noudatetaan myös kansallisia kynnysarvoja. Kynnysarvoihin liittyy oleellisesti ns. pilkkomiskielto. Pilkkomiskielto tarkoittaa käytännössä sitä, ettei hankintaa saa pilkkoa moniin osiin ja näin kiertää kilpailuttamista. Jos hankinta pilkotaan osiin, on tarkasteltava ylittääkö osien summa kynnysarvot. Hankintalaissa kilpailutus on enemmänkin sääntö kuin poikkeus, siksi julkinen hankinta voidaan toteuttaa ilman kilpailuttamista vain erityisten syiden vuoksi. Kansallisten kynnysarvojen alittuminen ja tapaukset jossa suorassa neuvottelumenettelyssä käytetyt ehdot täytyvät voivat olla syitä hankinnan tekemiseen ilman kilpailuttamista. Yhteishankinnassa kilpailuttamista ei tarvitse järjestää, jos yhteishankintayksikkö on hankinnan jo kilpailuttanut. (Valkama ym. 2008a, 61–64.)

3.1.4 Oikeusturvakeinot

Nykyisessä hankintalaissa kiistatapauksissa annetaan itsensä kaltoin kohdelluksi tuntevalle asianosaiselle kaksi oikeusturvakeinoja, ensimmäinen näistä on oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimusta hankintarajat alittavien hankintojen valitusmuotona korostettiin hankintalain uudistamisen yhteydessä. Hankintarajat alittavista hankinnoista ei ole mahdollista valittaa markkinaoikeuteen vaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalitusten jälkeen asia käsitellään hallinto-oikeudessa. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimuksen perusteella aikaisempi päätös voidaan korvata uudella päätöksellä, se voidaan kumota tai palauttaa alemman viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 395–439.)

Hankintarajat ylittävät kiistatapaukset käsitellään markkinaoikeudessa. Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee asiat joissa hankinnassa on menetelty julkisista hankinnoista annetun lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti ja joissa kansallinen kynnysarvo ylittyy. Myös silloin kun hankinnassa on menetelty EY:n lainsäädännön tai maailman

kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti käsitellään asia markkinaoikeudessa. Erityisalojen teknisissä peruspalveluiden (vesi-, energia-, liikenne- ja postipalvelut)hankinnoissa markkinaoikeuden toimivalta kattaa vain EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat. (Oksanen 2007, 15–16.)

3.1.5 Syyt miksi julkisissa hankinnoissa päädytään markkinaoikeuteen

Julkisia hankintoja koskevat oikeusjutut muodostavat ehdottomasti suurimman osan markkinaoikeudessa käsiteltävistä oikeustapauksista. Yleisimmät julkisten hankintojen oikaisuvaatimukseen ja markkinaoikeuteen johtavat syyt Suomen kuntaliiton tilaaman selvityksen mukaan ITC hankinnoissa olivat (Sihvola 2006, 5-8.):

1. Arviointikriteerien ilmoittaminen ja tarjousten vertailu
2. Tarjoajan tyytymättömyys omiin tai kilpailijan saamiin pisteisiin tarjousvertailussa
3. Tarjouspyyntö ja tarjousten vastaavuus
4. Jälkitinkiminen

Yksi tyypillisimmistä markkinaoikeuteen johtavista syistä on se, että sinänsä pätevää arviointikriteeriä ei ole ilmoitettu yhdeksi päätöksenteko perusteeksi. Melko yleisiä ovat tapaukset, joissa hankintayksikkö on käyttänyt kelpoisuusehtoja vertailukriteerinä. Siksi hankintayksiköiden olisi pyrittävä erottamaan valinta- ja vertailukriteerit selvästi toisistaan. Toinen merkittävä valitusten aihe on tarjousten vertailussa eri toimijoille annetut pisteet. Pisteytyksen oikeudenmukaisuuteen liittyvissä asioissa hankintayksikkö on kuitenkin useimmiten vahvoilla, koska markkinaoikeus ei ole sellainen asiantuntija organisaatio joka pystyisi arvioimaan tarjouksia paremmin kuin hankintayksiköt. Kolmas yleinen valitusten aihe ovat tarjoukset joita ei ole tehty tarjouspyynnön mukaisesti. Neljännen kokonaisuuden muodostavat tapaukset, joissa jo jätettyihin ja avattuihin tarjouksiin on tehty lisäyksiä ja muutoksia⁹. Tarjousten jälkikäteinen parantaminen on kielletty ja päätösten on perustuttava tarjousasiakirjojen tietoihin ja tarjouspyynnössä esitettyihin arviointiperusteisiin. Vuositasolla sattuu myös muutamia tapauksia, joissa viitataan tiettyyn tuotemerkkiin tai valmisteeseen mikä on nykyisin suurelta osin kielletty.

Kuntaliiton neuvontayksikön tekemän selvityksen mukaan julkista hankintaa koskevista tapauksista, jotka johtivat markkinaoikeudessa vastaajan häviöön. Tehtiin sekä kansallisissa että EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa eniten virheitä prosessin samoissa vaiheissa. Ylivoimaisesti suurin osa virheistä tehtiin hankintaprosessin tarjousten käsittelyvaiheessa ja tarjouspyynnön laadintavaiheessa. Alla olevassa taulukossa on listattu hankintaprosessin eri vaiheissa tehtyjen virheiden lukumäärä. (Kiviniemi 2011 3-5.)

Taulukko 4. Missä vaiheessa hankintaprosessia tehdään eniten virheitä jotka päätyvät hankintayksikön häviöön (Ks. Kiviniemi 2011, 6).

Hankintaprosessin osa, missä virhe on tapahtunut	Tapausten lukumäärät eri kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa		
	Lukumäärä yhteensä (noin)	Lukumäärä kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa (noin)	Lukumäärä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa (noin)
Käsitellessä tarjouksia	90	45	45
Tehtäessä tarjouspyynnössä	80	55	25
Noudatetussa ilmoitusmenettelyssä	30	20	10
Tehdyssä hankintapäätöksessä	30	15	15

3.2 Kunnallisten hankintojen markkinateoreettinen viitekehys

Vaikka julkisten hankintojen prosessin pääkohdat kumpuavat lainsäädännöstä, on hankintayksikköjen päätarkoituksena hankkia asiakkaidensa kannalta parhaimpia tuotteita kilpailukykyisimpään hintaan. Julkisten hankintojen päätarkoitus on siis saada taloudellisesti ja laadullisesti paras lopputulos asiakkaan kannalta.

Yksityiskohtaisemmin jaoteltuna kilpailutuksen taloudelliset tavoitteet voivat olla: edullisten yksikköhintojen saavuttaminen, hankinnan prosessikustannukset alentaminen, toimintojen ulkoistaminen, tuotteiden/palveluiden yhdenmukaistaminen, sopimusehtojen parantaminen, osaamisen keskittämien ja riittävien hankintaresurssien varmistaminen. (Lahtinen 2011, 11.)

Tässä kunnallisten hankintojen taloudellista ulottuvuutta käsittelevässä osuudessa keskityn tarkastelemaan suppeasti ajatuksia mitä julkisyhteisöjen taloudesta on esitetty viime vuosikymmenien aikana. Keinoja joilla taloudellisia tavoitteita pyritään saavuttamaan, läpikäydään tutkimuksen analyysivaiheessa.

Pääfokus on teorioissa, missä julkisen organisaatioiden toimintaan on pyritty lisäämään markkinataloudellisia piirteitä, pyrkimällä luomaan näennäiskilpailulliset markkinat kunnan rakenteiden sisälle tai ulkoistamalla kunnan palveluita. Ulkoistamista tarkastellaan tässä tutkimuksessa julkisten hankintapalveluiden kannalta. Osaan kunnallisista hankintapalveluista on jo tuotu uuden julkisjohtamisen oppeja, toisaalta kuntien palvelujen ulkoistaminen on suurelta osin vaikuttanut keskitettyjen hankintayksikköjen toimenkuvan ja toimintaympäristön muuttumiseen sekä tehtäväkentän lisääntymiseen. Tämän työn puitteissa aiheen syvälinen käsittely on osoittautunut epäkäytännölliseksi, joten lisätietoa kaipaavia voivat tutustua Mikko Komulaisen kuntien ulkoistamista käsittelevään väitöskirjaan "Ulkostaminen kunnissa (2010)".

3.2.1 Hankintatoimen taloudellisesti muuttunut toimenkenttä

Historiallisesta perspektiivistä katsoen suomalainen yhteiskunta on rakentunut siten, että julkisyhteisöt ovat olleet myös palveluiden tuottajien roolissa. Hyvinvointivaltion kriisistä, jota kutsutaan kustannus- ja legitimitteetikriisiksi, alettiin puhua jo 1970-luvulla. Hyvinvointivaltion kriitikoiden mukaan perinteiset hallintojärjestelmät eivät enää pysty suoriutumaan riittävän tehokkaasti hyvinvointivaltion tehtävistä. Suomessa julkisen sektorin kulutusmenot kasvoivat vielä 1980-luvulla huomattavasti enemmän kun muissa OECD-maissa. Komulaisen mukaan OECD:n silloisen arvion mukaan suomalaisessa paikallishallinnossa tarvittiin entistä enemmän tehokkuutta lisääviä toimenpiteitä kuten kustannustietoisuutta, avoin kilpailuttamista ja ulkoistamista ja kunnan aseman vahvistamista palveluiden hankkijana ja laatuvertailun kehittäjänä. Yhdeksänkymmentäluvun alussa Suomeen iski

syvä talouslama ja sen seurauksena Suomessa alettiin leikata julkisia kulutusmenoja huomattavasti verrattuna muihin OECD-maihin. (Komulainen 2010, 53–60.)

Julkisen puolen toimintaan Euroopassa on vahvasti vaikuttanut uusi julkisjohtamis-filosofia New Public Management, jolla kuvataan laajaa skaalaa hallinnollisia uudistustoimenpiteitä ja ehdotuksia. Keskeinen hypoteesi New Public Management -ajattelussa on, että markkina-orientoituneempi julkinen sektori johtaa korkeampaan tehokkuuteen julkisen puolen tuotannossa. New Public Managementia (tästä eteenpäin NPM) voidaan pitää yrityksenä, omaksua Fredrich Taylorin jo vuosisadan alussa esittämät ajatukset tehokkaasta liikejohtamisesta julkiselle puolelle. (Harisalo, 2008.) Merkittävänä tekijänä NPM:n syntyemisessä voidaan pitää Peter Druckerin esittämiä ajatuksia julkisen puolen kykenemättömyydestä tarjota palveluita, joita ihmiset tarvitsevat ja haluavat. (Ks. Drucker 1970.)

Liikejohdolliset opit ja keinot alkoivat nousta esille Suomessa jo 1980-luvulla. Niillä pyrittiin parantamaan tuloksellisuutta ja palvelukykyä. Lopullisesti NPM:n opit nousivat yleiseen tietoisuuteen 1990-luvulla. Liikejohdon opista ammentavia hankkeita olivat muun muassa "Parempaa julkista palvelua"-yhteishanke, valtionosuus- ja vapaakuntahanke, tulosohjaus- tulosohjausuudistus sekä liikelaitos- ja yhtiöittämisuudistus". Kuntien palveluiden tuotantomuotoja on 2000-luvulla kartoitettu laajimmin valtion kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeessa¹⁰. (Komulainen 2010, 52–54.)

Seuraavaksi esiteltävät näennäismarkkinateoria ja tilaaja-tuottajamalli kuuluvat NPM ajattelun piiriin. NPM:n esille nostamat ajatukset ovat vaikuttaneet suuresti Suomen julkisen puolen organisaatioihin ja niiden käytäntöihin. Osassa tutkimuksen kohteena olevista hankintayksiköistä on nähtävissä viitteitä NPM ajattelusta mm. yhtiöitymisen ja toiminnan rahoitusmallien osalta.

3.2.2 Markkinat ja kilpailu

Julkiseen hankintaan oleellisesti liittyvä käsite on *kilpailu*. Kilpailu määritellään sosiaalisesti tilanteeksi, jossa useampi kuin yksi taho haluaa samanaikaisesti jotakin, joka ei ole jaettavissa tai jonka jaosta ei päästä sopimukseen. Hankinnoissa kilpailua on tarkasteltava talousfilosofisen paradigman näkökulmasta, joka määrittelee talouden yhteiskunnalliset reunaehdot. Taloudellisen paradigman näkökulmasta: ”kilpailu on markkinoiden tilanne, jossa useat toimittajat ja myyjät kamppailevat samoista asiakkaista”. (Valkama ym. 2008a, 17–18.) Ormsby on taas määritellyt taloudellisen kilpailun

¹⁰ Paras-hanke

”jatkovaksi niiden parempien tapojen etsinnäksi, joilla voidaan tyydyttää kuluttajien tarpeet” (ks. Valkama ym. 2008a, 18).

Markkinataloudessa kilpailun arena on *hintajärjestelmä*, jonka avulla kysyntä ja tarjonta kommunikoivat keskenään. Perinteisessä kunnan palvelutuotannossa, jossa kunta toimii palvelun käyttäjänä ja samanaikaisesti tuottajana hintajärjestelmä ei toteudu. Kunnan ostopalveluiden ydinajatuksena onkin siirtää kunnan palveluntuotantoa markkinatalouden piiriin, jossa hintajärjestelmä ja vapaa kilpailu ovat voimassa. Kysyntä ja tarjonta pyrkivät kohtaamaan toisensa ja hinnat määräytyvät markkinoilla ja julkinen valta ei kahlitse markkinatoimijoiden vapautta. Julkiselle puolelle on pyritty luomaan hintajärjestelmä ns. näennäismarkkinoiden avulla.

Kilpailupolitiikka on yksi julkisten toimijoiden hankintoja ohjaavista määreistä. Kilpailupolitiikalla tarkoitetaan kilpailumekanismien tukemista yhteiskunnassa, erityisesti talouselämässä. Kilpailupolitiikasta on tullut itsestäänselvyys useimmissa maissa ja kilpailupolitiikka on nykyisin yksi EU:n tärkeimmistä politiikkalohkoista. Osana kilpailupoliittisia trendejä on ollut kilpailun valvonnan keskittäminen erilliselle kilpailuviranomaiselle. Tämän tarkoituksena on ollut saavuttaa epäpoliittinen, neutraali ja ennustettava päätöksenteko. Suomessa kilpailunvalvonta on keskitetty suurelta osin kilpailuvirastolle. (Valkama ym. 2008a, 19.)

Hallintotieteissä julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan viranomaisten tavara- ja palveluhankintoja. Useimmissa tapauksissa myös vuokrasopimuksilla hankittavia palveluita ja lainarahoituksen hankintaa pidetään julkisena hankintana (Valkaman 2008a, 20). Suomessa julkisten hankintojen piiriin kuuluvat tahot on määritelty hankintalaissa 2007/348.

Klassisen tarkastelun mukaan *markkinapaikka* on mikä tahansa paikka, missä tietyn hyödykkeen myyjät tapaavat kyseisien hyödykkeen ostajia ja missä kaupanteko voidaan suorittaa. Tällaisia klassisia markkinapaikkoja ovat esimerkiksi torit. Modernin käsityksen mukaan markkinat ovat sosiaalinen järjestely tai järjestelmä, joka tukee eri osapuolten toistuvia transaktioita. Yksiköiden välillä tapahtuvaa satunnaista vaihdantaa ei pidetä markkinatransaktion. (Valkama ym. 2008a 21-22.)

Valkaman (2008) mukaan markkinapaikkoihin julkisissa hankinnoissa liittyy keskeisesti käsite vapaista ja avoimista markkinoista, eli markkinoista joihin kaikilla potentiaalisilla ostajilla ja myyjillä on vapaa pääsy ja käytävä kauppa ei ole viranomaisten kontrolloimaa. (Valkama ym. 2008a, 20.)

Julkisissa hankinnoissa vapaan markkinapaikkaan määreitä ei ole usein täytetty vapaan kilpailun ja sitä kautta hintajärjestelmän puuttumisen vuoksi. Siksi julkisten hankintojen puolelle on pyritty luomaan markkinapaikka/paikkoja. Suomen oloissa markkinapaikkana toimii elinkeinoministeriön ylläpitämä ilmoituskanava HILMA, jossa hankintayksiköt voivat ilmoittaa tulevista hankinnoistaan. Julkisissa palveluissa on myös sovittu euromääräiset kynnysarvot hankintaryhmittäin. Julkiset hankintayksiköt ovat velvoitettuja ilmoittamaan HILMASSA tulevista hankinnoistaan, jotka ylittävät sovitut kynnysarvot. Kynnysarvolla tarkoitetaan hankintalaissa tai EU:n hankintadirektiiveissä sovittuja raja-arvoja, jonka ylittävät hankinnat on aina kilpailutettava. (Hyvönen ym. 2007, 90–95.) Kynnysarvojen määrittelystä kerrotaan tarkemmin hankintojen prosessiulottuvuutta käsittelevässä osuudessa.

Bhattan mukaan kilpailuttaminen voidaan määritellä lyhyesti kilpailua sisältäväksi sopimustoiminnaksi (ks. Valkama 2008a, 21). Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin Valkaman (2008) omaa määritelmää julkisesta kilpailuttamisesta ”palveluhyödykkeiden julkisoikeudellisena hankintaprosessina, jossa vaihtoehtoisilta palveluntuottajilta pyydetään ja saadaan tarjouksia” (Valkama ym. 2008a, 21).

Valkaman mukaan kilpailuttaminen alkaa ostajien tekemillä hankintailmoituksilla ja tarjouspyynnöillä (Valkama 2008a 22). Kuntaliiton tulkinnan mukaan taas hankinnan kilpailumenettely eli hankintaprosessi alkaa jo hankinnan suunnittelusta ja päättyy sopimuksen allekirjoittamiseen (www.kuntaliitto.fi). Tässä tutkimuksessa kilpailuttamista lähestytään tilaajan eli julkisen tahon näkökulmasta, jossa koko hankinnan prosessi alkaa hankinnan suunnittelusta ja mahdollisesta markkinoiden kartoituksesta ennen varsinaisen kilpailuttamisen aloittamista. Hankintailmoitusta ja tarjouspyyntöä sekä julkisen hankinnan prosessia käsitellään tarkemmin seuraavassa osuudessa.

3.2.3 Näennäismarkkinateoria

Kuten yllä jo mainittiinkin, kilpailuttamisella pyritään tuomaan julkisen puolen toimintaan lisää tehokkuutta. Kilpailun vaikutusta kuvataan useimmiten vertaamalla sitä tilanteeseen, jossa vain yksi tuottaja toimii tuottajana. Näennäismarkkinateoria on yksi keinoista, jolla tätä kilpailullisuutta julkisen hallinnon sisälle pyritään luomaan.

NPM-teoriaan perustuva näennäismarkkinateoria pyrkii konkretisoimaan julkisen valinnan teorian esittämiä ajatuksia ja esittää ratkaisuja kilpailun synnyttämiseksi julkisessa hallinnossa. Valkaman mukaan näennäismarkkinateorian merkittävin innovaatio julkiselle hallinnolle on ollut palvelujen järjestämisvastuun ja tuotannon eriyttäminen toisistaan.

Näennäismarkkinateorian mukaan kunnan tehtävä olisi toimia kollektiivisena kulutusyksikkönä, jonka vastuulla olisi palvelujen järjestäminen. Järjestämisvastuu voi pitää sisällään myös rahoitusvastuun, mutta esimerkiksi kuntapalveluissa palveluiden rahoitus jakaantuu kunnan, kuntalaisten suorarahoituksen (palvelumaksut) ja valtion kesken. Näennäismarkkinateorian yleisimmässä tulkinnassa palvelujen tuotantovastuu jaetaan erilaisille palveluntuottajille, jotka ovat ainakin osittain itsenäisiä julkisesta hallinnosta. Näillä keinoilla hallintobyrokrateista muokattaisiin puoli-itsenäisiä palveluntuottajia, jotka toimivat kilpailullisessa ympäristössä.

Näennäismarkkinateorian mukainen yksikkörakenne mahdollistaa ja kilpailutilanteen luomisen kunnan omaan tuotantoon sekä kilpailuteorian mukaan parempaan palveluiden laatuun (Valkama ym. 2008a, 39–42).

Tätä Kollektiivisten kulutusyksiköiden ja julkisten palvelujen tuotannosta kilpailevien palveluntuottajien muodostavaa markkinatilannetta kutsutaan näennäismarkkinoiksi Kunnan toiminnassa näennäismarkkinat toimivat yleisimmin kunnan tai kuntayhtymän sisäpuolella. (Kähkönen 2007, 3-8.)

Näennäismarkkinoilla on neljä tunnuspiirrettä. Ensimmäisenä piirteenä pidetään sitä, että toiminta on julkisen vallan sääntelemää. Toisena piirteenä julkinen yksikkö /kunta toimii palvelujen ostajana ja ostettavien palvelujen määrittelijänä, yksilöiden ja yritysten sijaan. Kolmas näennäismarkkinoita sääntelevä piirre on se, ettei palvelujen käyttäjän tarvitse kulutushetkellä itse kustantaa käyttämänsä palvelua. Neljäntenä piirteenä toimeksiannoista kilpailevat keskenään palveluntuottajat. Kilpailevat

palveluntuottajat voivat olla julkisessa omistuksessa tai yksityisomistuksessa, tavoitella voittoa tai olla voittoa tavoittelemattomia. Näennäismarkkinoiden tunnuspiirteet erottavat sen vapaista markkinoista.

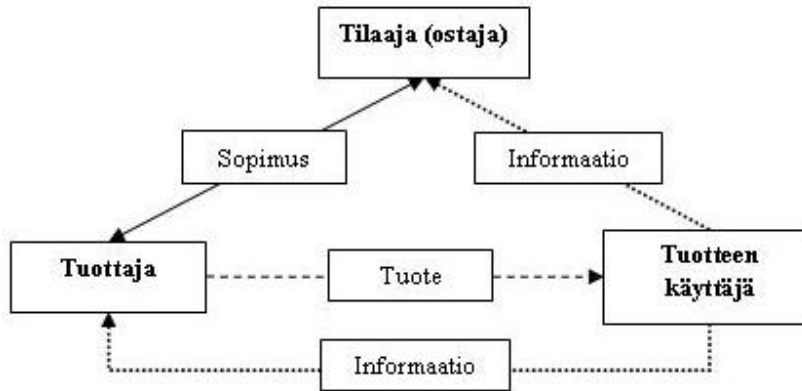
Näennäismarkkinoita on sovellettu yleensä julkisena tuotetun ydinpalvelun oheis- tai tukipalveluihin. Kunnissa näitä ovat esimerkiksi siivous-, ruokala- ja kiinteistöpalvelut. Näennäismarkkinat toimivat ponnahduslautana todelliseen kilpailuttamiseen eli markkinamuotoiseen tilaaja-tuottajamalliin. (Valkama 2008a, 39–45.)

Tässä tutkimuksessa kollektiivisista kulutusyksiköistä tarkastelun kohteena ovat kuntien järjestämistä olevien palvelujen näennäismarkkinat joissa kunnat ostavat palvelunsa yhteishankintayksiköltä. Toisaalta joissain tarkastelun kohteena olevissa yksiköissä yhteishankintayksiköt on järjestetty suoraksi osaksi kunnan ydintoimintoja joten näennäismarkkinateoria ei ole tämän työn keskeisiä taustateorioita, mutta tärkeä yhteishankintayksikköjen kehityksen taustan ja toimintaympäristön muutosten ymmärtämiseksi.

3.2.4 Tilaja-tuottajamalli

Toinen merkittävä hankintayksikköjen järjestäytymiseen ja toimikenttään vaikuttanut malli on kunnallisten toimijoiden järjestämien tilaajiksi ja tuottajiksi. Tilaja-tuottajamalli teoreettinen perusta on sama kuin näennäismarkkinateoriassa. Tilaja-tuottajamallin ideologisenä syntypaikkana voidaan pitää Iso-Britanniaa. Konservatiivit nousivat Britanniassa valtaan 1979 ja ajoivat läpi laajoja taloudellisia uudistuksia. Yhtenä uudistusten osa-alueena oli malli "mahdollistavasta kunnasta". Kun perinteisessä kuntaorganisaatiossa kunnan pyrkimys on vastata mahdollisimman suuresta osasta omien palvelujensa tuotannosta. "Mahdollistava kunta"-ajattelumallin lähtökohtana on taas se, että kunnan on tarjottava yhtäläinen mahdollisuus kaikille tahoille osallistua kunnan palvelujen tuotantoon. Tilaja-tuottajamallia pidetään näennäismarkkinoiden välttämättömänä ehtona (Valkama ym. 2008a, 24–30.)

Tilaja-tuottajamallin pääperiaate on tilaus- ja tuotantotoiminnan erottaminen toisistaan (ks. kuvio 1). Kunnan organisaatioissa tilaja- tuottajamalliin on pyritty luomalla erilliset tilaajayksiköt jotka vastaavat toiminnon tavoitteiden toteuttamisesta, mutta eivät osallistu toiminnan tuottamiseen. (Lundström toim. 2003, 34-40.)



KUVIO 2. Tilaja-tuottajamalli toteutus (ks. Kuoppila 2007, 15).

Toisen tilaja-tuottajamallin pääperiaatteen mukaan tilaus- ja tuotantoyksiköiden välille on luotava osto- ja myyntipaikka, joka jäljittelee markkinoita. Tilaja-tuottajamallin mukaan kunnan sisäiset tuotantoyksiköt kilpailevat tällä kauppapaikalla kunnan ulkopuolisten tuottajien kanssa. Julkiseen palveluntuotantoon liittyy myös viranomaisvalta. Palveluihin kuuluvaa viranomaisvaltaa ei voi ainakaan vielä ulkoistaa. Kunnan tapauksessa viranomaisvalta voidaan antaa joko tilaja-yksikön hoidettavaksi tai erikseen perustettavalle viranomaislautakunnalle.

Käytännössä tilaja- tuottajamalli merkitsee sitä, että kunnan oma palveluntuotanto joutuu kilpailemaan oikeudestaan tuottaa palveluja. Tilaja-tuottajamalli sisältää kaksi perusvaihtoehtoa kilpailuttamiselle avoimen- ja suljetunmallin. Suljetussa tilaja-tuottajamallissa kunta pyrkii luomaan näennäismarkkinat oman organisaationsa sisälle sopimusohjauksella, mutta ei varsinaisesti kilpailuta omia palvelulaitoksiaan. Avoimessa kilpailussa oikeudesta palvelun tuotantoon kilpailevat myös kunnan ulkopuoliset tuottajat. (Valkama ym. 2008a, 45.)

Huomionarvoista on, että tilaja-tuottajamallin yleistymisen on johtanut tilanteeseen missä hankintayksikköjen järjestämiin kilpailutuksiin osallistuu myös niiden mahdollisia sidosyksikköjä, jotka ovat potentiaalisia tilaja-asiakkaita. Julkisen hankintatoimen kohdalla tämä on tarkoittanut lisäpainetta tarjoajien tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.

Näin lopuksi on hyvä huomata, että NPM teorioilla ja julkisten palveluiden markkinaorientoituneilla ratkaisuilla on myös kriittikkonsa. Kriitikkojen mukaan taloudellisilla malleilla saavutetut näkyvät kustannushyödyt eivät kerro koko totuutta tilanteesta vaan liikejohdollisen koulukunnan toimintatapoihin liittyy näkymättömiä kustannuksia, jotka eivät näy kauppahinnassa vaan julkisyhteisön muussa toiminnassa. (Rajala, Tammi, Meklin 2008, 157–161.)

Viimeisimpänä esiin nousseena esimerkkinä ulkoistamisen välillisistä kustannuksista voidaan käyttää terveyspalveluyritysten tuoreimpia verotietoja, joiden perusteella ulkoistaminen on maksanut valtiolle kymmeniä miljoonia menetettyinä verotuloina. Koska terveysyritykset ovat lain porsaanreikiä hyväksikäyttäen siirtäneet verovaroin rahoitetusta toiminnasta saavuttamansa voitot Suomen rajojen ulkopuolelle. (Pietiläinen 2011.)

3.3 Kunnallisten hankintojen toiminnallinen viitekehys

Julkisten hankintojen prosessi on pitkälti hankintalain rajaama kun taas yksityisen puolen hankinnan käytännöt perustuvat liikelatouden lainalaisuuksiin ja hyväksi koettuihin käytäntöihin.

Kunnallisen hankinnan prosessin tarkka lainsäädännöllinen määrittely tarkoittaa sitä, että ymmärtääkseen julkisia hankintoja on lukijan oltava tietoinen myös hankinnan prosessin kulusta ja siihen liittyvistä määritteistä. Siksi seuraavaksi pyrin kuvaamaan hankinnan prosessiin keskeisesti liittyvät teemat. Oikeudellisen viitekehysten historioineen käsittelin jo aikaisemmin hankintojen oikeudellista ulottuvuutta ruotivassa osuudessa.

Hankintaprosessin tarkka kuvaus on tarpeen, jotta tämän tutkimuksen lukija, joka ei välttämättä ole perehtynyt hankintalainsäädäntöön ja sitä käsittelevään kirjallisuuteen, pystyy ymmärtämään analyysissä käytetyt termit ja saamaan kattavan kuvan julkisia hankintoja rajaavista ja ohjaavista tekijöistä. Nämä julkisen hankinnan eri ulottuvuuksista nousevat tekijät vaikuttavat siihen kuinka laajasti kunnallisissa hankinnoissa pystytään omaksumaan yksityisen sektorin hankinnan uusista malleista nousevia ajatuksia ja joustavan hankintaorganisaation muotoja. Hankintaprosessia käsittelevän osuuden jälkeen käsittelem hankintojen kynnysarvot ja hankintaprosessin, sekä niihin liittyvän termistön.

3.3.1 Hankintaprosessi

Kuten jo aikaisemmin mainittiin kunnalliset hankintayksiköt tuottavat palveluita suurelle ja tosistaan eroavalle joukolle julkisia yksiköitä. Hankintamenetelmät ovat julkisissa kilpailutuksissa samat. Hankintaprosessissa taas on vaihtelua organisaation ja kilpailutuksen kohteen mukaan. Julkinen hankintaprosessi koostuu kuitenkin aina kolmesta perusosasta: hankinnan valmistelusta, kilpailutuksesta ja sopimuksen seurannasta.

Valmisteluvaiheessa julkinen hankintayksikkö määrittelee hankinnan tarpeen, toteuttamistavan ja ajankohdan sekä valmistelee hankintaan tarvittavat asiakirjat ja päättää tarjoajien arviointikriteereistä. Kilpailutus vaihe alkaa hankintayksikön ilmoittaessa julkisen toimijan tarpeista tarjouspyynnössä ja päättyy sopimuksen allekirjoittamiseen. Sopimuksen seurantavaiheessa sopimus kumppani/kumppanit on jo valittu ja hankintayksikkö keskittyy seuraamaan sopimuksen toteutumista. Joissain kilpailutuksissa sopimuseuranta siirtyy jollekin toiselle yksikölle ja hankintayksikkö toimii vain kilpailutusvaiheen toteuttajana.

Koko prosessin ymmärtämisen kannalta on tärkeää ymmärtää termien tarjoaja ja toimittaja erot. *Tarjoaja* on potentiaalinen toimittaja, joka on jättänyt hankintayksikölle tarjouksen julkisessa hankinnassa. *Toimittaja* on luonnollinen henkilö, oikeushenkilö tai julkinen taho tai näiden ryhmittymä, joka tarjoaa markkinoilla tavaroita, palveluja tai rakennustyötä tai rakennusurakoita. Tarjoaja muuttuu toimittajaksi siinä vaiheessa kun kyseinen taho on valittu julkisyhteisön sopimuskumppaniksi. (www.hankinnat.fi)

3.3.1.1 Hankinnan suunnittelu

Julkiset hankintojen suunnitteluvaihe on usein yksityisensektorin vastaavaa prosessia raskaampi. Julkisissa hankinnoissa hankintaprosessi on uusittava, jos tarjouspyyntö muuttuu oleellisesti. Tämän vuoksi hankinnan suunniteltuvaiheeseen on kiinnitettävä erityisesti huomiota. Hankintalain 2 § on määritelty seuraavasti julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista: ”Hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen”. (HL 348/2007 2§)

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintalain mukaan hankintoihin liittyvän toimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.(HL 348/2007 2§)

Hankintalaissa määriteltyjen periaatteiden toteuttaminen edellyttää, että hankinnat tehdään suunnitelmallisesti, tarkoituksenmukaisesti, markkinat ja niiden toimintaperiaatteet tuntien ja huomioon ottaen. Hankinnan suunnittelun sisällöstä ei ole erityisiä säädöksiä ja Eskolan mukaan säädös ei ole sillä tavoin velvoittava, että huonon suunnittelun tai hankintojen keskittämättä jättämisen voitaisiin katsoa olevan hankintalainsäädännön vastaista toimintaa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 124.)

On myös hyvä huomata, että hankintamenettelyä ei voida käyttää markkinatilanteen kartoittamiseen vaan tarkoituksena on että hankintaprosessi johtaa pääsääntöisesti hankintasopimukseen. Kerätäkseen tietoa markkinoista hankintayksiköt voivat tiedustella yleisiä tietoja liittyen hankinnankohteeseen. Hankintayksikkö voi käydä teknisiä vuoropuheluja esimerkiksi potentiaalisten tarjoajien ja teknisten asiantuntijatahojen kanssa. Tällainen vuoropuhelu tulee ensisijaisesti tapahtua kirjallisesti, esimerkiksi lausuntomenettelyllä, jolloin hankintayksikön täytyy selkeästi ilmoittaa, ettei kysymys ole hankintapäätökseen johtavasta tarjouskilpailusta. Tekninen vuoropuhelu ei saa johtaa kilpailun estymiseen tai vaarantaa tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. On esitetty kritiikkiä siitä, että hankintalainsäädännön noudattaminen johtaa tilanteeseen, jossa julkisen sektorin yksiköt eivät saa haluamaansa tuotetta/palvelua. Tämä johtuu Pekkalan mukaan enemmänkin siitä, että hankintayksiköt eivät ole suunnitelleet hankintojaan riittävän hyvin. Hankintayksikkö päättää ostettavasta tavarasta, palvelusta tai urakasta. Hankintayksikön mahdollisuutena ja tehtävänä on jo ennen kilpailuprosessia määritellä ostamiensa tuotteiden laatu ja sisältö niin, että vaadittavat laatuvaatimukset täyttyvät. (Pekkala 2008, 345–384.)

Käytännössä säännös hankintojen suunnittelusta tarkoittaa sitä, että hankintayksikköjen tulisi laatia hankintatoimestaan hankintastrategia, joka pitäisi sisällään suunnitelmat hankintatoimen organisoinnista ja hankintojen toteuttamisesta.

3.3.1.2 Tarjouspyynnön laatiminen

Tarjouspyynnön sisältö riippuu käytetystä hankintamenettelystä. Esimerkiksi avoimessa menettelyssä lähtökohtana on, että tarjouspyynnössä ilmoitetaan kaikki hankinnan kohteeseen ja toteuttamiseen

liittyvät vaatimukset, tarjoajaan liittyvät vaatimukset sekä tarjouksen valintaperuste ja vertailuperusteet. Rajoitetussa menettelyssä taas tarjoajan soveltuvuusvaatimukset ilmoitetaan jo kehotettaessa ehdokkaita osallistumishakemusten jättämiseen ja niitä sovelletaan jo aiemmassa tarjousmenettelyn vaiheessa, joten tarjouspyyntö vaiheeseen hyväksytyiltä tarjoajien ei siten enää ole tarpeen todistaa kelpoisuuttaan.

Hankintayksikön on tarjouspyynnössä tai soveltuvin osin hankintailmoituksessa määriteltävä mitä se haluaa markkinoilta ostaa. Hankintayksiköllä on oikeus päättää hankittavan tavaran, palvelun tai rakennustyön: sisällöstä, laajuudesta ja laadusta. Hankintalain mukaan hankinnan kohteen ominaisuudet ja laatuvaatimukset on määriteltävä riittävän yksityiskohtaisesti, jotta tarjoajat voivat tehdä yhdenmukaisia tarjouksia. Määrittely voi sisältää tiedot hankittavista määristä tai puitesopimuksen osalta esimerkiksi arvion edellisen kauden hankintavolyymeistä. Hankinnan kohteen määrittely toteutetaan käyttämällä teknisiä eritelmiä, jotka on esitettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Jos hankintamenettelynä käytetään kilpailullista neuvottelumenettelyä hankintayksikkö voi määritellä hankintaa koskevat tekniset vaatimukset hankintamenettelyn aikana esitettyjen ratkaisuehdotusten perusteella. Tekniset erittelyt liittyvät yleensä tavara- ja rakennusurakoiden ominaisuuksien määrittelyyn. Toisaalta myös palveluhankinnat voidaan usein kuvata palveluihin liittyvien suorituskyvyn tai toiminnallisten vaatimusten perusteella.

Tekniset eritelmit eivät saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua ja niiden on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. Teknisissä eritelmissä voidaan viitata standardeihin. Tällöin myös sellaiset tuotteet, palvelut tai materiaalit, jotka eivät ole viitatus standardin tai muun teknisen määrittelyn mukaista, mutta jotka täyttävät niissä asetetut, hankinnan kohteeseen liittyvät vaatimukset, on hyväksyttävä. Tämän vuoksi viittaukseen tulee liittää ilmaisu ”tai vastaava”. Standardien lisäksi voidaan tarjouspyyntöön sisällyttää hankinnan kohteelta edellytettäviä suorituskykyä ja toiminnallisia ominaisuuksia koskevia vaatimuksia. Suorituskykyä ja toiminnallisia ominaisuuksia koskevat vaatimukset mahdollistavat toisistaan poikkeavien tarjousten huomioimisen.

Tässä työssä aikaisemmin käsitellyt tarjousten vertailukelpoisuus ja tarjoajien syrjimättömän kohtelun vaatimus edellyttävät, että suorituskykyyn ja toiminnallisiin ominaisuuksiin liittyvät vaatimukset ovat riittävän täsmällisiä. Teknisissä eritelmissä ei saa mainita tiettyä valmistajaa tai tiettyä alkuperää olevia tavaroita. Teknisessä eritelmässä ei myöskään saa viitata tavaramerkkiin, patentiin, tuotetyyppiin, alkuperään, erityiseen menetelmään tai tuotantoon siten, että viittaus suosii tai syrji tiettyjä tarjoajia tai

tavaroita. Toisaalta hankinnan kohteelle voidaan määritellä tiettyjä tuotantomenetelmään liittyviä vaatimuksia, jos vaatimus liittyy hankinnan kohteeseen.

Tämä mahdollistaa sen, että hankinnoilta voidaan edellyttää esim. ympäristöystävällistä tuotantomenetelmää, tai sosiaalisia velvoitteita, silloin kun vaatimus liittyy hankinnan kohteeseen. Tarjouspyynnöstä on myös käytävä ilmi määräaika tarjouksen tekemiselle. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa määrärajoista on tarkasti säädelty, kansallisissa kilpailutuksissa määrä-ajan on oltava ”riittävä”. Tarjouspyynnöstä on myös ilmoitettava osoite mihin tarjouspyynnöt toimitetaan. Jos tarjoukset halutaan sähköisinä, on myös siitä mainittava. (Pekkala 2008, 265–275.)

3.3.1.3 Tarjouksen valintaperuste ja vertailuperusteet

Hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä on ilmoitettava tarjouksen valintaperuste eli käytetäänkö valinnassa halvinta hintaa vai kokonaistaloudellista edullisuutta.

Hankintayksikkö voi päättää, minkälaisia vertailuperusteita hankinalle asetetaan, kunhan vertailuperusteet eivät ole syrjiviä. Vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen, oltava objektiivisia ja syrjimättömiä eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta. Vertailuperusteiden on koskettava hankinnan kohdetta. Tällaisia vertailuperusteita ovat esimerkiksi hankinnan kohteena olevan tavaran, palvelun tai rakennustyön laatu, hinta tai toimitusaika.

Julkisissa hankinnoissa ei ole sallittua sellaisten vertailuperusteiden käyttäminen, jotka suosivat tiettyjä tarjoajia, edellyttävät aiempaa sopimussuhdetta hankintayksikön kanssa tai suosivat paikallista toimittajaa. Hankinnan kohteen sitä vaatiessa voidaan kuitenkin edellyttää esimerkiksi paikallistuntemusta. Paikallistuntemukselle perusteelle ei kuitenkaan saa antaa niin suurta painoarvoa, että se estäisi uusien yrittäjien alalle pääsyä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 284, 286, 352.)

Tarjousten valinnassa käytettävillä perusteilla tulee pääsääntöisesti olla taloudellista merkitystä hankintayksikölle. Hankinnoissa on kyse julkisten varojen käytöstä, joten hankinnasta aiheutuville kustannuksille tulee antaa riittävä painoarvo tarjousten valinnassa.

Kaikkien vertailuperusteiden ei ole välttämättä kuitenkaan tuotettava taloudellista etua hankintayksikölle, vaan myös seikat, jotka eivät ole puhtaasti taloudellisia, voivat vaikuttaa tarjoajan valintaan. Tällaisia seikkoja voivat olla mm. ympäristönäkökohdat sekä sosiaaliset näkökohdat. Hankintayksiköllä on lisäksi oikeus ottaa tarjousten arvioinnissa huomioon sellaisia hankinnan

kohteeseen liittyviä laadullisia ja taloudellisia tekijöitä sekä ympäristöominaisuuksia, jotka eivät tuota välitöntä etua hankintayksikölle, mutta joilla voidaan vastata asianomaisen yleisön tarpeisiin.

Välittömien kustannusten lisäksi merkitystä hankinnassa voidaan antaa koko hankinnan elinkaaren aiheuttamille kustannuksille. Elinkaarikustannuksia voivat olla esimerkiksi takuuehdot, huoltokustannukset, jätteiden käsittelyyn liittyvät kustannukset tai jälleenmyyntiarvo. Vertailuperusteille asetetut vaateet vaihtelevat hankinnan kynnysarvon mukaan esimerkiksi. Käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta on EU-hankinnoissa ilmoitettava tarjouksen vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus tai kohtuullinen vaihteluväli. (Pekkala 259–343.)

3.3.1.4 Vaihtoehtoiset tarjoukset

Silloin kun valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, voidaan hyväksyä myös vaihtoehtoisia tarjouksia. Edellytyksenä on, että vaihtoehtoisten tarjousten esittäminen on hankintailmoituksessa ilmoitettu sallituksi. Vaihtoehtoisen tarjouksen sallimista käytetään tilanteissa, joissa hankintayksikkö ei tarkalleen tiedä markkinoilla olevia tuotteita sekä tilanteissa, joissa hankintayksikkö toivoo tarjoajien esittävän uusia innovatiivisia ratkaisuja hankinnan kohteen toteuttamiseksi. Vaihtoehtojen salliminen voi käytännössä olla tarkoituksenmukaista myös hankinnoissa, joissa on syytä epäillä, ettei korkeiden ympäristö- tai muihin näkökohtiin liittyvien vaatimusten johdosta saada riittävää määrää tarjouksia aidon kilpailun aikaansaamiseksi. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 275–277.) Toisaalta tämä saattaa vesittää ne tavoitteet, mitä tiukoilla vaatimuksilla on hankinnassa lähdetty hakemaan.

Vaihtoehtoinen tarjouksen on täytettävä tarjouspyynnössä esitetyt, hankinnan kohteelta edellytetyt vähimmäisvaatimukset. Vaihtoehtojen salliminen edellyttää käytännössä sitä, että hankintayksikkö laatii sopimuksen kohteen yleismääritelmän ja vähimmäisvaatimukset. Tämän lisäksi hankintayksikkö laatii vaihtoehtoisia sopimuksen kohteen määrittelyjä, joissa esitetään esimerkiksi korkeampia ympäristönäkökohtiin tai teknisiin ominaisuuksiin liittyviä vaatimuksia. (Pekkala 2008, 370–371, 396–398.)

Tämän tutkimuksen kannalta vaihtoehtoiset tarjoukset voidaan nähdä siinä valossa, että vaihtoehtoiset tarjoukset hyväksymällä voidaan lieventää hankintalain asettamia tiukkoja rajoituksia hankinnan kohteen määrittelylle, jotka usein estävät parhaimman ratkaisun hyödyntämisen. Todellisessa

hankintaprosessissa vaihtoehtoisten tarjousten hyväksyminen tietää aina lisätyötä tarjousvertailun toteuttamisessa ja lisää usein markkinaoikeusvalituksen riskiä.

3.3.1.5 Hankinnasta ilmoittaminen

Hankinnan valmistelun ja tarjouspyynnön laatimisen jälkeen julkaistaan siitä hankintailmoitus. Suomessa virallisena ilmoituskanavana, toimii valtion ylläpitämä tietokanta HILMA. Useimmat yhteishankintayksiköt julkaisevat ilmoituksen hankinnasta myös omilla hankintasivuillaan. Tarjouspyyntöä ei kaikissa hankintamenetelmissä julkaista (ks. hankintamenettelyt). EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat julkaistaan HILMA:n lisäksi myös EU:n laajuisessa tiedotusportaalissa eNoticesissa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 247 – 252.)

3.3.1.6 Tarjoajien poissulkeminen

Ennakkokarsintaa käyttävissä hankintamenettelyissä voidaan osa tarjoajista sulkea pois. Toisin sanoen tarjoajat, jotka eivät täytä asetettuja kelpoisuusehtoja, jätetään hankintaprosessin seuraavien vaiheiden ulkopuolelle. Tarjoajia, jotka täyttävät kelpoisuusehdot, ei voida sulkea seuraavien vaiheiden ulkopuolelle, jos menettelyllä rikotaan tasa-arvoisen kohtelun periaatetta. Tarjoajan pois sulkeminen on perusteltava kirjallisesti. (Hyvönen ym. 2007, 221–224.)

3.3.1.7 Tarjouspyyntöjen lähettäminen

Tarjouspyyntöjen lähettämistä käytetään vain menettelyissä joissa käytetään ennakkokarsintaa (esim. rajoitettu menettely tai neuvottelumenettely). Tarjouspyyntö on lähetettävä kaikille tarjoajille, jotka täyttävät hankintailmoituksessa määritellyt minimivaatimukset. Täten varmistetaan tarjoajien tasapuolinen kohtelu. Jos tarkoituksena on ollut rajoittaa mukaan otettavien tarjoajien määrä, on pois sulkemisperusteet määriteltävä tarkasti, jotta mukaan saadaan hankintayksikön kannalta sopiva määrä tarjoajia. (Hyvönen ym. 2007, 194–195.)

3.3.1.8 Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen

Julkisessa hankinnassa tarjouksia ei voida avata niiden saapumisen mukaan. Hankintatoimen on tarjouspyynnössä pitänyt määritellä avaamisajankohta, jona kaikki määräaikaan mennessä saapuneet tarjoukset avataan. Tarjoukset on kuitenkin kirjattava hankintayksikön rekisteriin niiden

saapumisajankohtana. Tarjousten julkaisemia tietoja (esim. osallistujien nimiä, hintoja jne.) ei yleensä julkaista ennen kuin hankinnasta on päätetty. Tietyissä valtion rahoittamissa rakennuskohteissa tarjousten avaustilaisuus on julkinen. Muissa tapauksissa riittää, että paikalla on hankintayksikön edustajia. EU kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on julkaistava avauspöytäkirja. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 312–324.)

3.3.1.9 Tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen

Tarjoajan kelpoisuus on tarkastettava. Hankintayksikön on mahdollista hylätä saadut tarjoukset hankintalain mukaisin perustein. Tarjous on aina hylättävä:

1. Silloin kun tarjous on tarjouspyynnön vastainen
2. Jos tarjoushintaa ei ole annettu yksiselitteisesti tai tarjouksessa ei ole esitetty vaadittuja hintaerittelyjä (yksikköhinnat)
3. Jos tarjouksentekijä on tarjousmenettelyssä toiminut vilpillisesti taikka muuten lain tai taikka muuten lain tai hyvän kauppataivan vastaisesti
4. Silloin kun tarjous on saapunut määräajan päättymisen jälkeen¹¹

Hankintayksikkö voi hylätä tarjoukset myös niissä tapauksissa, joissa tarjoukset ylittävät olennaisesti tarkoitukseen varatut määrärahat tai hankinta osoittautuu tarpeettomaksi. Näissä tapauksissa koko hankintaprosessi perutaan. Lisäksi hankintayksikkö voi hylätä tarjoukset, jos on ilmeistä, ettei tarjoaja pysty toteuttamaan hankintaa taloudelliset edellytykset huomioon ottaen. (HL 2007/348 § 63)

3.3.1.10 Tarjousten sisällön tarkistaminen

Kun tarjoukset on avattu, tarkistetaan, että ne täyttävät asetetut kelpoisuusvaatimukset. Tarjous on hylättävä, jos se ei täytä kelpoisuusvaatimuksia. Kelpoisuusvaatimukset eivät ole sama asia kuin tarjouksen vertailuperusteet, eikä niitä voida siis käyttää tarjousten vertailussa. Hylkäysperusteet ja

¹¹Hankintayksiköllä on päätösvalta ottaa mukaan myöhästynyt mutta ennen tarjousten avaamistilaisuutta saapunut tarjous kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa

käytännöt eroavat kynnysarvojen mukaan, mutta tässä työssä ei niitä käsitellä tämän tarkemmin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 333–343.)

3.3.1.11 Tarjousten vertailu

Tarjousten vertailu toteutetaan tarjouspyynnössä ja/tai hankintailmoituksessa asetettujen perusteiden mukaan. Tarjouksien valintakriteerinä voidaan käyttää halvinta hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta. Jos vertailuperusteena on halvin hinta, hinnaltaan halvin vaihtoehto on tarjouskilpailun voittava tarjous. Kokonaistaloudelliseen edullisuuteen perustuvassa vertailuperusteissa, vertailuperuste on tarjousten vertailussa käytettävä tuotteen tai palvelun objektiivisesti arvioitavissa oleva ominaisuus. Vertailuperusteiden on noudatettava hyvän hankinnan periaatteita. Vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen, niiden on oltava syrjimättömiä, eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta tarjousten suhteen. Hinta on yksi julkisen hankinnan vertailuperuste. Näitä vertailtavia toiminnallisuuksia voivat olla myös esimerkiksi tuotteen tai palvelun tekniset ja toiminnalliset ominaisuudet tai huoltovarmuus. Jos tarjousten vertailua ei ole mainittu tarjouspyynnössä ja/tai hankintailmoituksessa, käytetään tarjousten vertailussa halvinta hintaa. (Hyvönen ym. 2007, 215–266.)

Tarjousten vertailun perustuminen ennakkoon asetetuille vaatimuksille, johtaa siihen, että huonosti valmistelluissa kilpailutuksissa saatetaan päätyä vaihtoehtoon, joka ei vastaa hankinnan tavoitteita.

3.3.1.12 Hankintapäätös

Tarjousten vertailun jälkeen hankintayksikkö suorittaa tarjoajan valinnan. Hankintalain 73§ perusteella tarjousmenettelyn ratkaisusta on tehtävä kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Hankintalaissa on todettu, että tarjousvertailun osalta perustelut tulisi esittää sellaisella tarkkuudella, että tarjoajille käy ilmi oman tarjouksen sijoittuminen suhteessa muihin tarjoajiin. Lisäksi hankintapäätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, mikä tarjous on valittu, mikä on tarjousten valintaperuste, miten eri tarjoukset on pisteytetty, mihin pisteet perustuvat, sekä mistä nämä piste-erot tarjoajien välillä johtuvat. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 372–373.)

3.3.1.13 Sopimuksen tekeminen

Julkisissa hankinnoissa noudatetaan sopimuksen tekemistä koskevia yksityisoikeudellisia säädöksiä, kuten oikeustoimilakia. Hankintalain mukaan kilpailutetuista sopimuksista on myös laadittava kirjallinen päätös. Tehtyä sopimusta kutsutaan hankintasopimukseksi ja se on aina kirjallinen kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Usein tarjouksen hyväksymispäätös on saatettu voittaneen tarjoajan tiedoksi jo ennen päätöspöytäkirjan valmistumista.

Jos tarjouspyyntöasiakirjoissa ei muuta ilmoiteta, sopimus osapuolten välille syntyy sinä hetkenä, kun voittaneen tarjouksen tekijä on saanut todistettavan tiedon päätöksestä, riippumatta siitä onko sopimus jo allekirjoitettu vai ei. Useimmiten hankintayksiköt lisäävät tarjouspyyntöasiakirjoihin kohdan, jossa ilmoitetaan missä vaiheessa sopimus osapuolten välillä katsotaan syntyneeksi. Tällä menettelyllä vältetään sopimusten välitön syntyminen. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa päätöksen täytäntöönpanoon, kuten kirjallisen sopimuksen tekemiseen ei voida ryhtyä ennekuin on kulunut seitsemän päivää muutoksenhakuajan päättymisestä.

Koska hankintasopimukset nähdään kuuluvan yksityisoikeudellisen sopimusten piiriin, käytetään niiden yhteydessä sopimusprosessin helpottamiseksi usein alan yleisiä sopimusehtoja. Kunnissa nämä tarkoittavat yleensä JYSE, YSE, KSE sopimusehtoja. (Oksanen 2007, 58–61.)

Poikkeustapauksissa on mahdollista myöntää ennakkoa suoritettavista maksuista mutta tämä ei julkisissa hankinnoissa ole yleistä. Hankintasopimukset veloitteiden täyttymiseksi voidaan myös vaatia vakuuksia, mutta tämä on myös hyvin poikkeuksellista. Yleensä hankintayksiköt näkevät riittäviksi selvitykset sopimuskumppanien vakavaraisuudesta. Toimituksen viivästyessä tai myyjän syyllistyessä virheelliseen tai sopimuksenvastaiseen toimitukseen taikka muilla tavoin rikkoessa sopimusta on, asiasta tehtävä kirjallinen huomautus (reklamaatio). Reklamaatiojärjestelmien kehittäminen on osa tämän hetken hankintapalveluiden keskeisiä kehityskohteita palvelun laadun seurannan ja sähköistämisen lisäksi. (Hyvönen ym. 2007, 272–278.)

3.3.1.14 Jälki-ilmoitus

Jälki-ilmoitus on EU kynnysarvon ylittävistä hankinnoista 48 päivän kuluessa sopimuksen syntymisestä tehtävä ilmoitus. Jälki-ilmoitus on tehtävä myös liitteen B-mukaisesta palveluhankinnasta, kun hankinnan kokonaisarvo ylittää EU-kynnysarvon. Peruspalvelusektorin

hankinnoissa jälki-ilmoitus on tehtävä 2 kuukauden kuluessa sopimuksen syntymisestä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 95,204,240)

3.3.2 Hankintojen kynnysarvot

Kynnysarvot ovat hankintalaissa määritellyt euromääräiset raja-arvot, joiden mukaan määräytyy, mitä hankintalain säännöksiä hankintaan sovelletaan. Hankinnat jakautuvat kolmeen luokkaan: kansalliset kynnysarvot alittaviin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin ja EU:n kynnysarvot ylittäviin hankintoihin.

Kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat ovat kokonaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolella ja niiden toteuttaminen on näin ollen vapaampaa. Ns. pienhankinnat jäävät täten hankintalain ulkopuolelle. On hankintayksikön vastuulla määritellä mitä hankintaohjeita pienhankinnoissa sovelletaan. Hankintayksikön on kuitenkin varmistettava myös pienhankintoja suunniteltaessa ja hankintayksikköjen hankintaohjeita tehtäessä siitä, että hankintaperiaatteet: avoimuus, tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, markkinoiden toimiminen, ostotoiminnan tehokkuus sekä hyvän hallinnon periaatteet, otetaan huomioon. (Pekkala 2008, 39, 430–431, 520–523.)

Kansallinen kynnysarvo ovat hankintalaissa määriteltyjä hankintalain noudattamisen alarajoja. Kansalliset kynnysarvot perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön ja määrittelyyn, kun taas EU-kynnysarvot perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin. Kansalliset kynnysarvot eivät ole samat kaikille palveluille ja tuotteille, vaan vaihtelevat hankintalajin mukaan. Alla olevassa taulukossa esitellään tämän hetkiset voimassa olevat kynnysarvot. (Pekkala 2008, 42, 66–67, 69–70.)

TAULUKKO 5 Voimassaolevat kansalliset kynnysarvot Suomessa 1.1.2011 (Ks. www.hankintailmoitukset.fi/).

Kansalliset kynnysarvot (Hankintalain 15 §)	
Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	30000
Käyttöoikeussopimukset	30000
Liitteen B (ryhmä 25) terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut ja koulutuspalvelut yhteishankintana	100000
Rakennusurakat	150 000

Käyttöoikeusurakat	150 000
Suunnittelukilpailut	30 000

On hyvä huomata, että hankintadirektiiveissä palveluhankinnat jaetaan ensi- ja toissijaisiin palveluhankintoihin. Palveluhankinnat on eritelty sekä direktiivin, että hankintalain liitteenä oleviin listoihin. Hankintojen määrittelyssä käytetään yleisesti nimiä liitteen A ja liitteen B mukaiset palveluhankinnat. Ero A-liitteen ja B-liitteen hankintalajien välillä on se, että EU:n direktiivin säännökset koskevat pääsääntöisesti vain ensisijaisia direktiivin eli liitteen A mukaisia palveluhankintoja. Liitteessä B mainittuja palveluhankintoja direktiivien säädökset eivät pääsääntöisesti koske ja toissijaisten palveluhankintojen (liitteessä B määritellyt hankinnat) menettelytavoista säädetään samoin säädöksin kuin hankintalain EU-kynnysarvot alittavista hankinnoista säädetään.

B-liitteen palveluja koskeviin hankintoihin, jotka ylittävät EU-kynnysarvot, sovelletaan hankintalain EU-hankintoja koskevia menettelysäännöksiä vain niiltä osin mitkä koskevat hankinnan teknistä määrittelyä, tarjoajan esittämää näyttöä sekä jälki-ilmoitusta. Näihin hankintoihin sovelletaan lisäksi, mitä hankintalaissa säädetään EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskien ehdokkaan ja tarjoajan oikeudellisesta muodosta, tarjouskilpailuun osallistumisesta ryhmittymänä, poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista ja hankintayksikön antaman tuen huomioon ottamisesta tarjousten vertailussa.” (hankinnat.fi)

Taulukosta 6 voidaan huomata, että liitteen B kynnysarvot on määritelty huomattavasti liitteen A palvelujen kynnysarvoja korkeammalle. Merkittävää on, että liitteen B palveluita ei edellä mainitusta syistä johtuen tarvitse kilpailuttaa EU:n laajuisesti ja se että liitteen B palveluihin sovelletaan hankintalain kansallisia menettelysäännöksiä.

Taulukossa 6 mainittavat tavara ja palveluhankinnat viittaavat yleisiin hankintoihin, jotka ovat A ryhmän piirissä. Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan palveluja koskevaa hankintasopimusta, jossa palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Käyttöoikeussopimuksissa kansallinen kynnysarvo on sama kuin tavara- ja palveluhankinnoissa eli 30.000 euroa. Käyttöoikeusurakka on käyttöoikeussopimusta vastaava sopimus, jossa rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Suunnittelukilpailu tarkoittaa menettelyä, jossa hankinta toteutetaan kilpailulla, jossa

tuomaristo valitsee voittajan¹². Suunnittelukilpailun kohteena voi olla kaavoitus, kaupunkisuunnittelu, arkkitehtuuri, tekninen suunnittelu ja tietojenkäsittelyn suunnittelu. (Pekkala 2008, 221-227.)

Hankinnan kokonaisarvon määrittelyssä, jota käytetään hankinnan luokan määrittelyyn, vastaa hankintayksikkö. Hankinnan kokonaisarvonmäärittelyyn käytetään arvioita yhteenlaskettua arvonlisäverotonta summaa. Toistaiseksi voimassa olevissa hankintasopimuksissa kokonaisarvon laskemiseksi käytetään tilaajalle koituvia kustannuksia 48 kuukauden ajalta. Hankinnan kokonaisarvoon luetaan mukaan optiot ja muut vastaavat pidennysehdot. (Pekkala 2008, 51-52.)

Kansallisten kynnysarvojen yläpuolella ovat *EU-kynnysarvot* joiden ehdot on määritelty ylikansallisissa direktiiveissä.

TAULUKKO 6. Vuoden 2011 loppuun asti voimassa olevat EU:n kynnysarvot sektoreittain (Ks. www.hankintailmoitukset.fi)

EU-kynnysarvot			
Hankintalaji	(Hankintalain 16 §)		(Erityisalojen hankintalain 12 §)
	Kynnysarvo (euroa)		
	Valtion keskushallintoviranomainen	Muut hankintaviranomaiset	Kaikki viranomaiset
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat	125 000	193 000	387 000
Rakennusurakat	4 845 000	4 845 000	4 845 000
Käyttöoikeusurakat	4 845 000	4 845 000	
Suunnittelukilpailut	125 000	193 000	387 000

Ylläpuolella olevasta taulukossa esitellään EU-kynnysarvot. EU kynnysarvoista säädetään EY:n hankintadirektiiveissä toisin kuin kansallisista kynnysarvoista, jotka määritellään kansallisesti. Suurin ero EU kynnysarvot ylittävien ja alittavien hankintojen välillä on se, että EU kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa on noudatettava tarkempia ja yksityiskohtaisempia menettelytapoja. Lisäksi EU:n kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava ylikansallisella tasolla¹³. EU kynnysarvot

¹²normaalisti vertailuperusteina käytetään joko halvinta hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta

¹³nykyisin HILMA-palvelu hoitaa ilmoittamisen automaattisesti EU:n laajuiseen hankintakanavaan, EU kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa

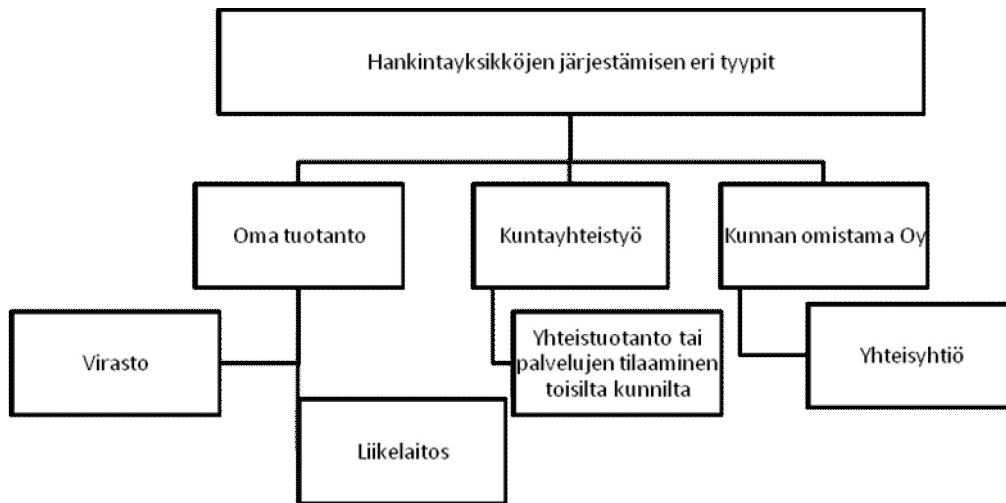
perustuvat jo aikaisemmin mainittuun Maailman kauppajärjestön (WTO) GPA-sopimukseen¹⁴ ja EY:n hankintadirektiiveihin. Sopimusten perusteella sopimusosapuolten on avattava kynnysarvot ylittävät julkiset hankinnat sopimusmaista tuleville tarjoajille sekä taattava ulkomaalaisille tarjoajille samanlaisen kohtelun kuin kotimaisille tarjoajille. Sopimuksen ehdot koskevat muun muassa kynnysarvoja, käytettyjä hankintamenettelyjä, määräaikoja, menettelytapojen avoimuutta, valitusmenettelyjä sekä tilastotietojen luovuttamiseen liittyviä velvoitteita. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 88–116.)

3.3.3 Näkökulmia hankintapalvelujen keskittämisen muotoihin, hyötyihin ja haittoihin

Yksityisellä sektorilla ulkoistamisella tavoitellaan sellaista erikoisosaamista ja kapasiteettiä mikä siltä itseltään puuttuu ja mitä organisaatio ei katso tarkoituksenmukaiseksi hankkia. Laajentuvassa kuntayhteistyössä tavoitellaan jossakin määrin samankaltaisia asioita. Kuntalain 2 § antaa mahdollisuuden hoitaa kunnalle laissa säädetyt tehtävät yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kuntien yhteistoiminta voi olla luonteeltaan joko lakisäätteistä, jolloin se on julkisoikeudellista, tai vapaaehtoista, jolloin kunnat toimivat yksityisoikeudellisin periaattein. Yhteisen toimielimen sijaan kunnilla voi myös olla yhteinen virka tai kunta voi siirtää jonkun palvelun toisen kunnan hoidettavaksi. (Valkama ym. 2008a 71–73.)

Kuntalainsäädäntö antaa julkisille yhteisöille monia keinoja järjestää hankintansa. Hankintayksikön on päätettävä, mitkä hankinnat toteutetaan hajautetusti mitkä hajakeskitetysti ja mitkä keskitetysti. Johdantoluvussa esittelin yleisesti kunnallisissa hankinnoissa käytössä olevat yhteistyömallit: yhteishankintayksiköt, hankintarenkaat ja sidosyksiköt (Ks. kuvio 2).

¹⁴(Government Procurement Agreement) GPA-sopimuksen ovat solmineet mm. EU, Kanada, Kiinan Hong Kong, Israel, Japani, Korea, Liechtenstein, Norja, Islanti, Singapore, Sveitsi ja Yhdysvallat. (www.wto.org)



Kuvio 3. Kunnallisten hankintayksikköjen mahdolliset järjestäytymismuodot (Ks. Peltonen 2008, 125).

Kunnissa yhteishankintojen toteutumistavasta ja yhteishankinnoin hankittavista tavaroista päättää kunnanhallitus, jollei johtosäännöllä ole toisin määrätty. Silloin kun toimintamuodoksi valitaan hankintarengas, edustajien toimivaltuudet määritellään yhteistoimintasopimuksilla, johtosäännöillä ja niihin perustuvilla päätöksillä.

Yksinkertaisimmillaan yhteistyö voi olla vain niin sanottua konsultatiivista yhteistyötä, jossa kukin hankintayksikkö muodollisesti toimii erikseen, mutta hankinnoissa pyritään löytämään yhteisiä toimintalinjoja. Yhteistyötä voidaan syventää esimerkiksi siten, että hankintayksiköt pyytävät yhdessä samansisältöisin tarjouspyynnöin tarjouksia ja sitoutuvat siihen päätösehdotukseen, joka yhteisesti kilpailun perusteella valmistellaan. Hankintayksiköt kuitenkin tekevät päätöksensä tällöin muodollisesti itsenäisenä noudattaen yhteisesti hyväksyttyä päätössuosittelua. Mikäli yhteistoiminnan puitteissa toisen kunnan ns. isäntäkunnan/keskuskunnan/veturikunnan viranomaiselle annetaan oikeus tehdä lopullinen hankintapäätös, tällöin toimivallan antamisessa toiselle kunnalle tulee noudattaa kuntalain määräyksiä. Hankintalain 11 § tarkoittamat yhteishankintayksiköt on perustettava ja niiden tehtävät määrättävä lain edellyttämällä tavalla. Hankintayksiköt voivat tällöin käyttää hyväkseen perustetun yhteishankintayksikön kilpailuttamia puitejärjestelyjä. Yhteishankintayksiköt voivat kilpailuttaa myös jäsenyksiköiden tarvitsemia erillisiä tavaraeriä, palveluja sekä rakennustöitä. (Oksanen 2007, 24–25.)

Yksityisen puolen hankinnoissa on siirrytty kohti pienempiä hankintayksiköitä. Vielä 1990-luvun alussa suuretkin yritykset käyttivät keskitettyjä hankintaosastoja. Yksittäinen hankkija täytti

tilauslomakkeen halutusta tavarasta ja osto-osasto hankki tavaran, joskus yrityksen ja tarvitsijan etua omavaltaisesti tulkiten. Viime vuosikymmeninä suunta on ollut yksityisellä puolella ollut kohti ketteriä, itsenäisiä ja kevyitä tulosityksiköitä, ja hankintojen tekeminen on sijoitettu hankinnan loppukäyttäjää. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 158–159.) Toisaalta joidenkin hankintojen elinkaari-teorioiden mukaan ollaan tietoteknisten sovellutusten kehittymisen johdosta yksityisellä puolella siirtymässä kohti integroitua hankintapalveluita (Weele Arjan van 2010). Julkisella puolella suunta on ollut suurelta osin toisensuuntainen ja julkishallinnossa on siirrytty kohti keskitettyjä hankintayksiköitä.

Iloranta ja Muhonen ovat kirjassaan käsitelleet yksityisen puolen hankintayksiköiden keskittämisestä ja hajauttamisesta saavutettuja hyötyjä. Taulukosta 7 jonka olen muokannut Iloranta ja Muhonen yksityisen sektorin hankintoja hajauttamista ja keskittämistä käsittelevästä taulukosta paremmin julkiseen puoleen soveltuvaksi, on esitelty keskeisiä näkemyksiä keskittämisen eduista ja haitoista julkisissa organisaatioissa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2007 160.)

Keskittämisestä saatavia etuja ovat taloudellisesta näkökulmasta katsoen suuresta ostomäärästä johtuvat skaalaedut, edulliset ostohinnat ja neuvotteluvoiman kasvu tarjoajiin nähden. Julkisen hankintatoimen kannalta katsottuna henkilöstön erikoistumisen näkökohta keskittymisen ponttimena on erityisen tärkeä siitä syystä, että hankintalainsäädännön kasvu on johtanut hankintaprosessin monimutkaistumiseen ja julkisen hankinnan vaatimaan asiantuntijuuden kasvuun. Toisaalta kunnallisen tuotekentän laajuus on johtanut siihen, että kunnallisten hankintayksiköiden erikoistuminen on enemmän oikeudellisiin näkökohtiin kuin tietyn tuote- tai palvelukentän syvälliseen tuntemiseen tähtäävää.

Yhteisissä hankintayksiköissä, jotka käsittävät monia kuntia, hankintojen keskittämisen esteenä voidaan pitää sitä, että työpaikat ja osaaminen keskittyvät tällöin yhteen kuntaan, joka on yleensä yhteistyötahoista suurin ja elinvoimaisin. Sama ongelma on huomattavissa suuressa osassa kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvassa hankintayhteistyössä. Lisäksi hankintatoimen keskittämisen seurauksena tuotteen loppukäyttäjän ja hankintaprosessin toteuttajan välinen fyysinen ja henkinen etäisyys kasvaa, mikä saattaa johtaa informaation ja hankinnan tavoitteiden heikompaan siirtymiseen asiakkaan ja hankinnan toteuttajan välillä.

TAULUKKO 7. Hankintaorganisaation keskittämisen etuja ja haittoja julkisessa organisaatiossa (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008 160).

Keskittämisen etuja	Keskittämisen haittoja
<ul style="list-style-type: none"> • Volyymien keskittäminen tuo hankintaan skaalaetua ja neuvotteluvoimaa 	<ul style="list-style-type: none"> • Yksiköiden päätöksenteko rajoittuu
<ul style="list-style-type: none"> • Hankintoja on mahdollista standardoida laajemmin 	<ul style="list-style-type: none"> • Standardointi saatetaan tehdä ohi yksikköjen tarpeen
<ul style="list-style-type: none"> • Voidaan saavuttaa yhteiset edulliset ostohinnat 	<ul style="list-style-type: none"> • Keskittäminen saattaa herättää vastarintaa yksiköissä
<ul style="list-style-type: none"> • Hankintaorganisaatio on tehokkaampi ja kustannuksiltaan pienempi 	<ul style="list-style-type: none"> • Työpaikat keskittyvät yhteen paikkaan
<ul style="list-style-type: none"> • Henkilöstön keskittymisen myötä erikoistuminen tulee mahdolliseksi 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintahenkilökunnan fokus jää kapeaksi ja yhteydet muihin funktioihin heikoiksi
<ul style="list-style-type: none"> • Hankintaorganisaatio on tiivis ja sitä on helppo johtaa, mitata ja palkita 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankinnan ammattilaisten etäisyys tavaran ja palvelujen käyttäjiin on suuri
<ul style="list-style-type: none"> • Pääomakulujen ja varastojen hallittavuus helpottuu 	

Taulukossa 7 esitellään, milloin hankintapalveluiden keskittämistä on syytä harkita ja milloin ei. Osa näkökohdista ei sovellu suoraan julkisten hankintayksikköjen raameihin julkisen hankintatoimen tehtäväkentän laajuuden vuoksi. Toisaalta hankintakentän laajuus ja Suomen markkinoiden pienikoko puoltaa sitä tekijää, että hankintojen keskittäminen on järkevää aidon hintakilpailun luomiseksi tarjoajien välille.

TAULUKKO 8. Hankintaorganisaation hajauttamisen etuja ja haittoja julkisessa organisaatiossa (ks. Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008 160).

Hajauttamisen etuja	Hajauttamisen haittoja
<ul style="list-style-type: none"> Hajauttaminen mahdollistaa päätöksenteon lähellä loppukäyttäjää 	<ul style="list-style-type: none"> Ostovolyymit sirpaloituvat ja neuvotteluvoima menetetään
<ul style="list-style-type: none"> Toimittaja ja tavaroiden loppukäyttäjät ovat suorassa yhteydessä toisiinsa 	<ul style="list-style-type: none"> Sopimukset, hinnat ja ehdot ovat erilaisia eri yksiköissä (esim. kunnan sisällä eri yksiköt)
<ul style="list-style-type: none"> Tuottaja pystyy paremmin hyödyntämään tuotekehityksensä 	<ul style="list-style-type: none"> Standardointi on vaikeaa
<ul style="list-style-type: none"> Hankintaan osallistuvien tehtävät ovat laaja-alaiset 	<ul style="list-style-type: none"> Osaamisen kehittäminen on vaikeaa
<ul style="list-style-type: none"> Raportointi on yksinkertaisempaa kuin keskitetyssä järjestelmässä 	<ul style="list-style-type: none"> Hankintojen kokonaiskustannukset konsernitasonlailla on vaikea hahmottaa
<ul style="list-style-type: none"> Byrokratia ja koordinoinnin tarve vähenevät 	<ul style="list-style-type: none"> Hankintojen pääpaino on paikallisilla toimijoilla, globaaleja mahdollisuuksia on vaikeampi hyödyntää

Taulukossa 8 on eritelty hankintatoimen hajauttamisen etuja ja haittoja. Alkuperäinen taulukko perustuu yrityksen näkökulmiin, mutta samat säännöt pätevät pääosin myös julkisiin hankintayksikköihin. Julkisen puolen hankintayksiköt eroavat yksityiselle sektorille hankintaoja tuottavista yksiköistä tiukemman sääntelynsä vuoksi. Julkisen puolen hankintaprosessi on määritelty laissa ja vaikuttaa hankintojen toteutumiseen. Hankintaprosessin tarkempi määrittely verrattuna yksityisen puolen toteuttamiin hankintoihin on myös yksi lisätekiä käydessä läpi julkisten hankintojen keskittämisen etuja ja haittoja.

Hajautetussa kunnallisessa hankinnassa hankkija tuntee paremmin hankittavat palvelut ja tavarat kuin keskitetyssä mallissa ja hankinnat pysyvät todennäköisemmin kunnan toimialueella vaikuttavien yritysten piirissä. Toisaalta hankintalain asettamat yksityiskohtaiset kehykset hankintaprosessille puhuvat keskittämisen puolesta. Julkisten keskitetysti hankintayksikköjen johtajien mielipiteitä

koskien sitä kuinka pitkälle kuntien olisi syytä keskittää toimintojaan käydään läpi tämän työn tutkimuksen analyysivaiheessa ja loppupäätelmissä.

Taulukko 9. Hankintojen keskittämistä ja hajauttamista puoltavia piirteitä hankinnoissa (Ks. Iloranta & Paljunen-Muhonen 2008 161).

Keskittämistä kannattaa harkita mikäli	Hajauttamista kannattaa harkita mikäli
<ul style="list-style-type: none"> • Yksiköillä on paljon yhteisiä tarpeita 	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakkaalla on suuri vaikutus organisaation hankintapäätöksiin
<ul style="list-style-type: none"> • Yksiköt sijaitsevat maantieteellisesti lähekkäin ja niiden välillä on hyvät kulkuyhteydet 	<ul style="list-style-type: none"> • Yksiköiden tarpeet ovat keskenään hyvin erilaiset
<ul style="list-style-type: none"> • Toimittajilla on vahva neuvotteluasema 	<ul style="list-style-type: none"> • Yksiköt ovat suhteellisen suuria ja niillä on neuvotteluvoimaa erillisinäkin
<ul style="list-style-type: none"> • Toimialan tuotantorakenteen tai muun syyn vuoksi volyyymi- ja skaalaeduilla on suuri merkitys 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintatehtävät ovat yksinkertaisia
<ul style="list-style-type: none"> • Hankinta vaatii paljon erityistä osaamista, jonka hajauttaminen useisiin yksiköihin aiheuttaa turhaa päällekkäisyyttä 	<ul style="list-style-type: none"> • Toimittajamarkkinoiden hinta ja kustannuskehitys ovat suhteellisen stabiileja
<ul style="list-style-type: none"> • Hintaherkkyys ja hintavaihtelut ovat suuria, ja niiden hallinta vaatii tiivistä markkinoiden seurantaa, jota ei kannata hajauttaa useisiin yksiköihin 	

3.3.4 Hankintamenettelyt

Hankintamenettelyt tarkoittavat niitä toimintatapoja, joita julkisten toimijoiden on käytettävä hankinnoissaan. Hankintamenettelyistä ja niiden käytöstä määrätään hankintalainsäädännössä 2007/348, 2011/698, 322/2010 ja 700/2011 Hankintamenettelyjä ovat suorahankinta, avoin menettely,

rajoitettu menettely, puitejärjestely¹⁵ ja dynaaminen hankintajärjestelmä. Yleisimmin kuntien hankinnoissa käytetään avointa menettelyä, rajoitettua menettelyä sekä puitejärjestelyitä.

Tietyissä erikoistapauksissa hankinnat on mahdollista toteuttaa myös ilman kilpailutusta. Kilpailuttamatta hankkimista kutsutaan suoraksi hankinnaksi. Suorassa hankinnassa hankintayksikkö suorittaa tilauksen ilman tarjouspyyntöä tai tekee hankintapäätöksen tarjouskilpailua järjestämättä vain muutamilta toimittajilta pyytämiensä tarjousten perusteella. Suora hankinta on sallittu vain hankintalaissa määritellyin erityisperustein (HL § 27). Näitä erityisperusteita ovat mm. tilanne, jossa markkinoilla vain yksi tarjoaja tai ennalta arvaamattoman kiireen johdosta hankinta on pakko toteuttaa nopeassa tahdissa. Lisähankinnat on mahdollista toteuttaa rajoituksin suorahankintana, jos ne täydentävät aikaisempaa tarjousta. Alkuperäisen hankintasopimukseen kirjatut optiot ovat useimmiten käypä peruste suorahankinnalle. Suorahankinta pakko- ja konkurssihuutokaupasta on myös sallittua. Suoran hankinnan yksityiskohtaiset edellytykset selviävät hankintalain § 67 § 27 ja § 28 pykälästä. Merkittävä poikkeus, jossa suora hankinta on mahdollista, ovat yksittäiset sosiaali- terveystai koulutuspalveluhankinnat, joissa toimittajan vaihtaminen olisi kohtuutonta tai epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta. Päätös suorasta hankinnasta on aina perusteltava, koska suorassa hankinnassa poiketaan hankintalain ja direktiivien veloitamasta kilpailuttamisvelvollisuudesta. Suorista hankinnoista voidaan ilmoittaa myös Hilmassa suoran hankinnan oikeusturvan parantamiseksi. (Hyvönen ym. 2007, 118, 125.)

Huomionarvoista on myös, että tarjouskilpailua ei tarvitse tehdä niissä hankinnoissa, joissa hankinta tehdään sellaisesta tuotteesta tai palvelusta jonka yhteishankintayksikkö on jo kilpailuttanut (Oksanen 2007, 34–35).

¹⁵ puitejärjestelyn toteuttamisessa käytetään jotain muuta menettelyä, esim. avointa tai rajoitettua menettelyä.

TAULUKKO 10. Hankintalain mahdollistaman menettelytavat (Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011, Oksanen 2007, Pekkala 2008).

Menettely- tyyppi	Kuvaus hankintamenettelystä	Miksi käytössä
Rajoitettu menettely	Hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksen jättäneiden joukosta ne toimittajat, joille tarjouspyyntö lähetetään ja jotka voivat tehdä tarjouksen.	Käytössä silloin kun halutaan rajoittaa osallistujien määrää
Avoin menettely	Avoimessa menettelyssä kaikilla toimittajilla on oikeus saada tarjouspyyntöasiakirjat ja tehdä tarjous.	Käytössä suurimmassa osassa hankinnoista, helppo toteuttaa mutta jäykkä
Puitejärjestely	Yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot kuten hinnat ja suunnitellut määrät.	Hankinnoille jotka jakautuvat pieniin eriin, useille vuosille, käyttöä on vaikea ennakoida etukäteen ja joiden hinnat ovat jatkuvassa muutoksessa
Neuvottelu- menettely	Hankintayksikkö valitsee objektiivisin perustein osallistumishakemuksen jättäneiden joukosta ne toimittajat, joiden kanssa neuvotellaan hankintasopimuksen ehdoista.	Käytössä silloin kun neuvottelun yksityiskohdista ja toteutuksesta halutaan käydä keskustelua
Kilpailullinen neuvottelu- menettely	Hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa ja valitsee ehdotuksen jonka mukaan tarjoukset tehdään ja jonka perusteella ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa.	Käytetään silloin kuin hankinta vaatii erikoistietämystä
Dynaaminen hankinta- järjestelmä	Vastaa suurelta osin puitejärjestelyä, eroaa keskeisesti niiltä osin että dynaaminen hankintajärjestelmän on oltava täysin sähköinen ja rajoitetun keston ajan avoin kaikille kelpoisuusehdot täyttävälle tarjoajille, jotka ovat esittäneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen.	Uusin menettelytavoissa. Tarkoituksena dynaamisessa järjestelmässä on pitää markkinat avoimena uusille tarjoajille

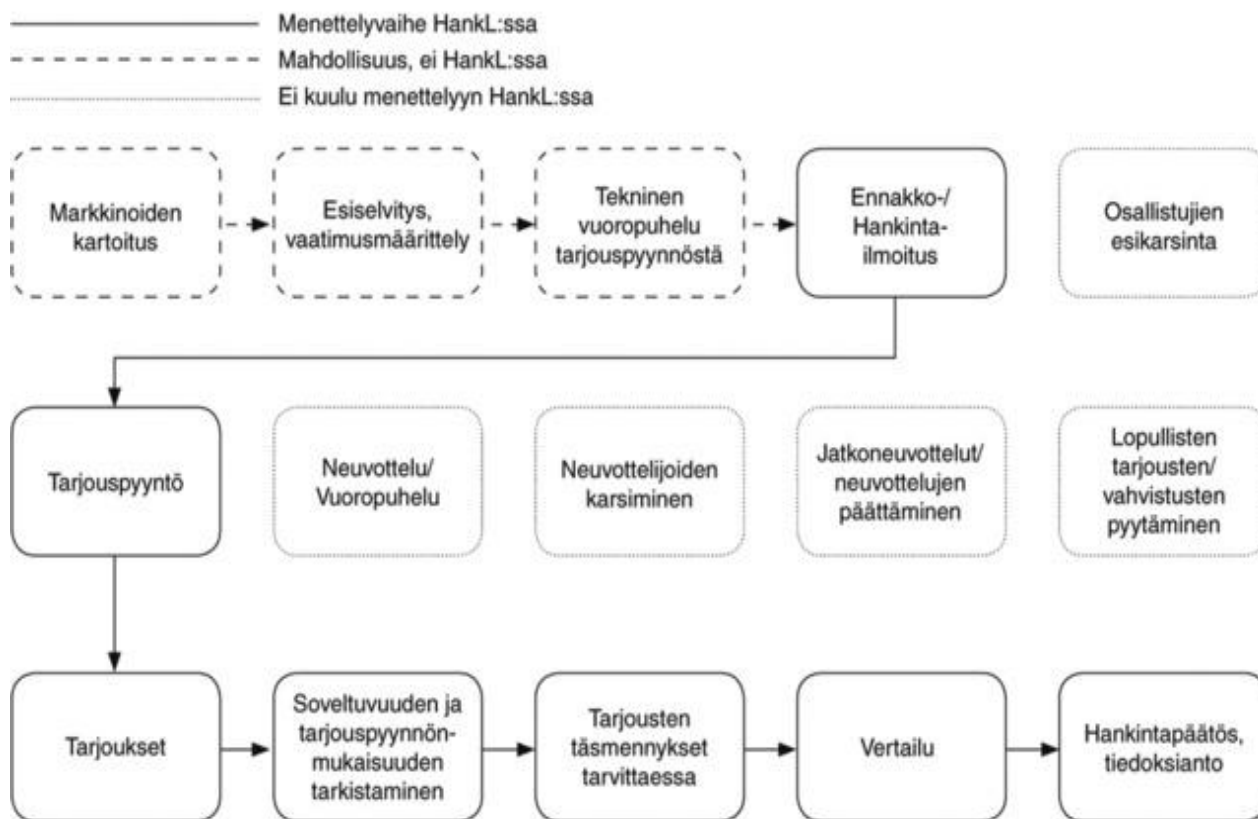
Taulukossa 10 on käyty läpi lyhyesti julkisissa hankinnoissa mahdolliset menettelytavat. Huomionarvoista on myös se, että harkintamenettelyn osana on 1.10.2011 lähtien ollut mahdollista käyttää sähköistä huutokauppaa. Sähköinen huutokauppa on hankintamenettelyn osa, ei siis erillinen hankintamenettely. Sähköisessä huutokaupassa tarjousten arvioinnin jälkeen käynnistetään tietotekniikkaa hyväksikäyttäen huutokauppa, jonka tavoitteena on uusia hintoja tai muita matemaattisesti mitattavia arvoja käyttäen löytää hankintayksikölle edullisin lopputulos. Sähköinen huutokauppa mahdollistaa tarjousten luokittelun automaattisen arviointimenetelmän pohjalta. Sähköisen huutokaupan kohteena eivät voi olla rakennusurakat ja sellaiset palveluhankinnat, joiden sisältönä ovat henkiset suoritukset. Sähköisen huutokaupan käyttämisestä säädetään tarkemmin kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksissa ja laissa 2011/698. Sähköinen huutokaupan käyttäminen on ollut sallittua vasta vuoden 2011 lokakuusta lähtien. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 330–331.)

Sähköinen huutokauppa mahdollistaa tarjousten parantamisen, mutta tinkiminen on edelleen kielletty (Pekkala 2008, 229–236, 383). Tutkimusta varten tehtyjen haastattelujen perusteella voidaan olettaa, että sähköinen huutokauppa tulee yleistymään hankintamenettelyjen yhtenä osana, koska joidenkin arvioiden mukaan sillä voidaan saavuttaa kustannushyötyä perinteisiin menetelmiin verrattuna.

3.3.4.1 Avoin menettely

Avoimella menettelyllä tarkoitetaan hankintalain mukaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Hankintailmoituksen ohella hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä soveliaiksi katsomilleen toimittajille.

Avoimenmenettely



Kuvio 4. Hankintaprosessin vaiheet avoimessa menettelyssä Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2008, 9).

Avoimeen menettelyyn voivat siis osallistua kaikki ne ko. hankinnasta kiinnostuneet toimittajat, jotka ovat huomanneet hankintaa koskevan hankinta-ilmoituksen, pyytäneet sitä koskevan tarjouspyynnön tai saaneet sen hankintayksikön lähettämänä ja jotka ovat tehneet tarjouksen (Ks. kuvio 4).

Avoim menettely on yleisimmin käytössä oleva hankinnan kilpailutusmenetelmä. Avoimessa menettelyssä virallinen hankintaprosessi alkaa hankinta/ennakkoilmoituksen jättämisestä. Kunnallisella puolella hankintoja, jotka eivät ole ns. päivittäisiä tavarahankintoja hankinta/ennakkoilmoituksen jättämistä ennen hankintaa, on valmisteltu hankintayksikön ja hankintatoimen sisällä.

Hankinnan ennakkovalmisteluihin käytetty aika riippuu suuresti hankinnan kohteesta. Voidaan puhua muutamista päivistä jopa vuosiin ulottuvasta valmisteluvaiheesta. Hankinnan valmistelu voi pitää sisällään markkinoiden kartoitusta niissä tapauksissa jolloin markkinatoimijoiden määrä on rajoittunut.

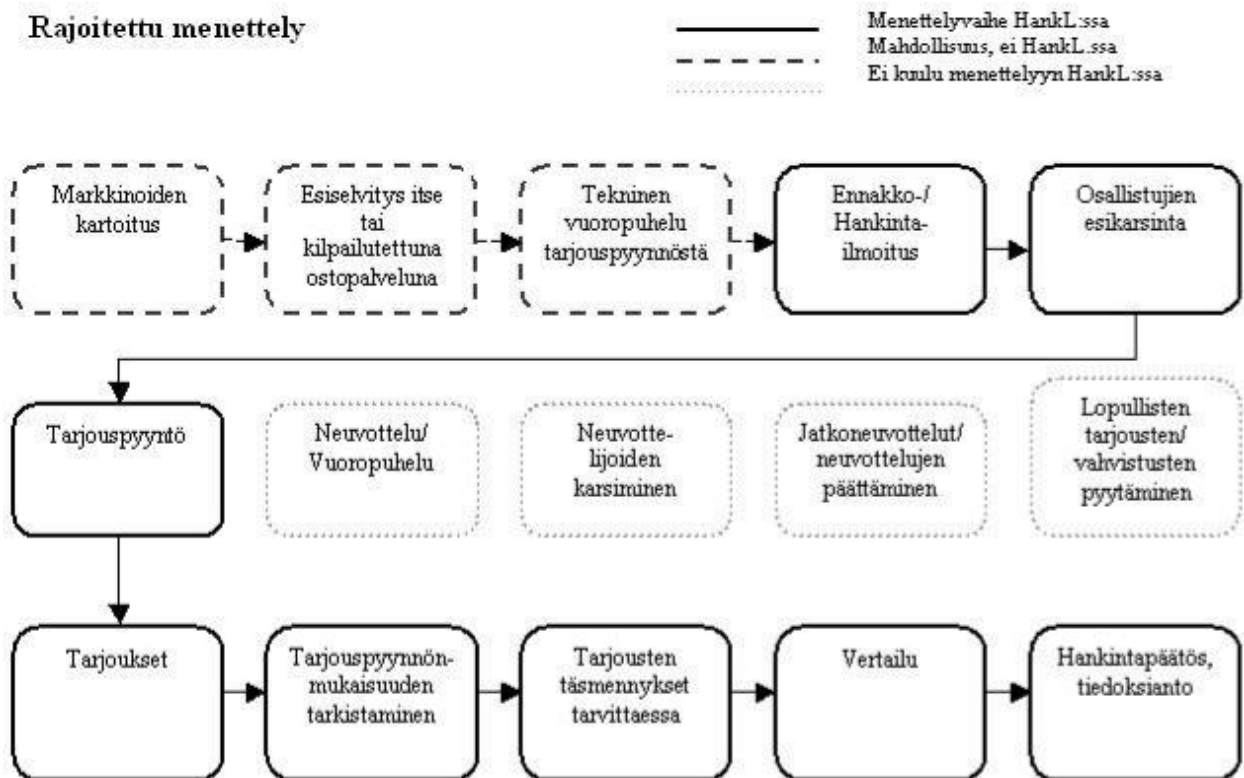
Lisäksi kaikkiin suurempiin hankintoihin yleensä liittyy esiselvitysvaihe, jonka aikana määritellään kunnan asettamat vaatimukset hankinnalle. Lisäksi joillain sektoreilla tekninen vuoropuhelu tarjouspyynnön vaatimuksista joko kunnan henkilöstön tai asiantuntijoiden kanssa on tarpeen. Avoimeen menettelyyn voivat osallistua kaikki kyseisestä hankinnasta kiinnostuneet tahot, jotka ovat hankintailmoituksen huomattuaan pyytäneet hankintaa koskevan tarjouspyynnön tai saaneet sen hankintayksikön lähettämänä¹⁶ ja tehneet tarjouksen. (Pekkala 2008, 171–175. ja Eskola & Ruohoniemi 151–154.)

3.3.4.2 Rajoitettu menettely

Rajoitetulla menettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Ainoastaan esikarsinnan läpäisseille ehdokkaille lähetetään tarjouspyyntö. Rajoitettu menettely on Eskolan ja Ruohoniemen mukaan toiseksi yleisin käytössä olevista hankintamenetelmistä. (Eskola ja Ruohoniemi 2011, 155)

¹⁶ tarjouspyyntö on yleensä hankintayksikköjen kotisivuilla ja/tai HILMA ilmoituksen yhteydessä

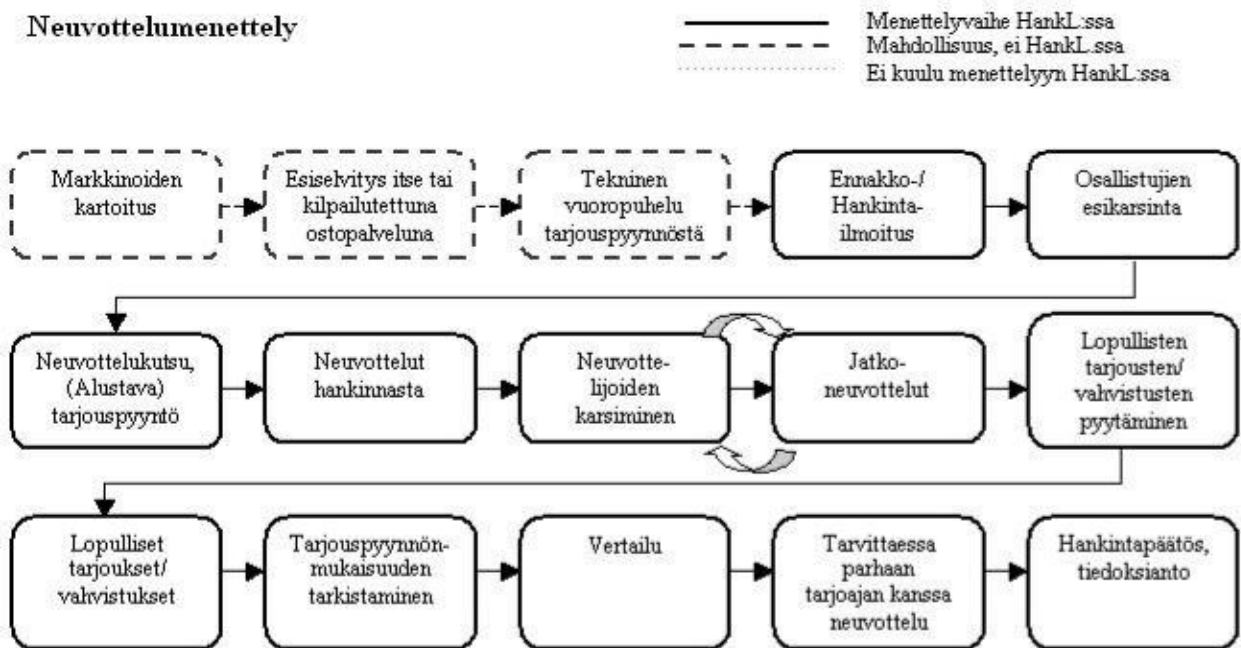
Rajoitettu menettely



Kuvio 5. Rajoitetun menettelyn vaiheet ja eteneminen (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2008, 11).

Rajoitettu menettely antaa hankkijalle mahdollisuuden osallistujien esikarsintaan (Ks. kuvio 5). Hankintailmoituksessa ilmoitettavilla vähimmäisvaatimuksilla ja arviointiperusteilla voidaan ennakkokarsia epäsovivat ehdokkaat. Rajoitettua menettelyä käytetään silloin kuin halutaan rajoittaa tarjousten vertailuun otettavien tarjousten lukumäärää vertailutyömäärän helpottamiseksi ja kustannusten hillitsemiseksi.. Tarjoajia voidaan ainoastaan pyytää tarkentamaan ja täsmentämään tarjouksessaan ilmoittamia seikkoja tarjousten vertailukelpoisuuden varmistamiseksi. Sopimuksen jo synnyttyä sopimusehtoja voidaan tarvittaessa tarkentaa ja täsmentää. Silloin kun kyse ei ole olennaisista muutoksista pitää huolehtia tarjoajien tasapuolisesta kohtelusta. (Pekkala 2008, 177–180.) Suomen markkinoilla tarjousten lukumäärät pysyvät kuitenkin useimmissa tuoteryhmissä melko vähäisinä, joten rajoitetun menettelyn käytölle ei ole useinkaan tarvetta.

3.3.4.3 Neuvottelumenettely



Kuvio 6. Neuvottelumenettelyn vaiheet ja eteneminen (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2008, 12).

Neuvontamenettely on rajoitettua ja avointa menettelyä joustavampi menettelytapa (Ks. kuvio 6). Neuvontamenettely mahdollistaa tarjoajien ja hankintayksikön välisen vuoropuhelun ja neuvottelun hankintaprosessin aikana. Neuvontamenettelyn onnistuessa sillä pystytään saavuttamaan yhteisymmärrys hankinnan tavoitteista ja toteuttamiskeinoista, Tarjousten yhdenvertaisuuden ja syrjimättömän kohtelun varmistaminen on kuitenkin työläämpää kun avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä. Neuvottelumenettely on usein prosessiltaan työläs ja siksi kalliimpi kuin muut menettelyt. Myös neuvottelumenettelyssä on mahdollisuus rajoittaa tarjoajien lukumäärää samalla tavalla kuin rajoitetussa menettelyssä hankintailmoituksessa ilmoitettavilla tarjoajan soveltuvuutta koskevilla vähimmäisvaatimuksilla ja arviointiperusteilla. Neuvottelumenettelyssä voidaan neuvotella kaikista hankintasopimuksen tekemiseen liittyvistä seikoista. Neuvottelumenettelyn käyttö on kuitenkin mahdollista ainoastaan hankintalaissa säädettyjen perusteiden mukaisissa tilanteissa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 164–166.)

3.3.4.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullinen neuvottelumenetelmä on suurelta osin yhtenäinen neuvontamenettelyn kanssa. Olennaisin ero neuvontamenettelyyn on se, että esikarsinnan jälkeen hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai useamman ratkaisuvaihtoehdon, joka vastaa sen tarpeita ja vaatimuksia ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. Kilpailullisessa neuvontamenettelyssä osallistujien lukumäärää voidaan rajoittaa hankintailmoituksessa ilmoitettavilla tarjoajan soveltuvuutta koskevilla vähimmäisvaatimuksilla ja arviointiperusteilla.

Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä neuvotteluja eli hankintayksikön ja tarjoajien välistä vuoropuhelua käydään hankinnan eri ratkaisuvaihtoehdoista. Kun hankintayksikkö on päättänyt neuvottelut/vuoropuhelun, valitsee se tarjouskilpailun perusteena olevan ratkaisumallin tai – mallit ja pyytää lopullisia tarjouksia mukana olevilta tarjoajilta. Kuten neuvontamenettelyssäkin on kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttö mahdollista ainoastaan hankintalaissa säädettyjen perusteiden mukaisissa tilanteissa. (Pekkala 2008, 196–204.)

4 AJATUKSIA JULKISEN HANKINTATOIMEN KOHTAAMISTA HAASTEISTA

Tässä osuudessa käsitellään tutkimuskysymyksiin liittyviä teemoja. Ensiksi esittelen lyhyesti Euroopan Komission esiin nostamia kysymyksiä julkisten hankintojen poliittisista ja oikeudellisista muutoksista lähitulevaisuudessa. Tämän jälkeen käsittelen hankintapalvelun kohtaamia toimiympäristön muutokseen liittyviä haasteita. Lopuksi esittelen muutamia tarjoajan näkökulmasta esiin nostettuja ajatuksia ja periaatteita siitä kuinka julkisten hankintayksikköjen toiminnan olisi muututtava. Tämän osion tarkoituksena on valaista lukijalle millaisia ajatuksia tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksistä on esitetty ja millaisia muutoksia ja vaikutuksia haastateltavien työkentässä on tapahtunut ja tulee tapahtumaan lähivuosien aikana.

4.1 Tulevaisuuden näkymiä EY:n laajuisista muutoksista julkisissa hankinnoissa

Kysymystä siitä kuinka hankinnat tulevat muuttumaan lähitulevaisuudessa ja mitkä ovat keskeisiä muutoskohteita, on syytä lähteä lähestymään ylikansalliselta tasolta. Euroopan Unionin komission ”Älykkään, kestävä ja osallistuvan kasvun Eurooppa 2020”-strategiassa esitetään visio Euroopan taloudellisen kasvun suuntaviivoista. Visiossa tukeudutaan kolmeen painopistealueeseen: osaamiseen ja innovointiin perustuva talouden kehittäminen, vähähiiliseen, resursseja tehokkaasti käyttävän ja kilpailukykyisen talouden edistämiseen sekä sosiaalisista ja alueellisista yhteenkuuluvuutta lisäävän korkean työllisyyden talouden edistämiseen. Euroopan komission vihreässä kirjassa¹⁷ hankinnoista edellä mainittu visio on nostettu myös hankintojen uudistuksen lähtökohdaksi. Vihreän kirjan antamien määritelmien mukaan julkisilla hankinnoilla on erityisesti pyrittävä tulevaisuudessa (Euroopan Komissio 2011, 6.):

1. parantamaan yritysten innovoinnin reunaehtoja ja hyödyntämään kysyntäpuolen toimia täysimääräisesti

¹⁷**Vihreä kirja** on keskusteluasiakirja, jonka tarkoituksena on herättää keskustelua ja käynnistää kuulemisprosessi. (http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_fi.htm)

2. tukemaan siirtymistä resurssitehokkaaseen ja vähähiiliseen talouteen muun muassa edistämällä vihreiden hankintojen laajempaa käyttöä sekä
3. parantamaan erityisesti innovatiivisten pk-yritysten liiketoimintaympäristöä.
4. varmistettava julkisten varjojen mahdollisimman tehokas käyttö ja se, että julkiset markkinat pysyvät avoimina koko EU:n laajuudelta

EU:n vihreää kirjaa käytetään keskustelun avaajana Unionin tulevissa säädösmuutoksissa ja hankintojen vihreässä kirjassa esitetään useita keskeisiä teemoja hankintasäädännön tulevaisuudesta. Euroopan Unionin vihreässä kirjassa hankinnoista voidaan huomata, että keskustelun pääpaino on siirtymässä entistä enemmän menettelyjen sijasta soveltamisalaan ja hankintojen uusien yhteiskunnallisen vaikuttamisen tavoitteiden (ympäristönsuojelu, sosiaaliset tavoitteet, innovatiiviset yritykset jne.) saavuttamiseen. (Ks. Euroopan Komissio 2011)

Vihreän kirjan esittämät kysymykset voidaan jakaa kahteen luokkaan yllä mainittuihin kysymyksiin, joissa pyritään katsomaan hankintoja poliittisen vision kannalta ja teknisiin kysymyksiin jotka keskittyvät julkisten hankintojen prosessin uudistamiseen sen tehokkuuden ja toimivuuden kannalta. Avoimia teknisiä kysymyksiä ovat esim. hankintojen sääntelyn ja jaottelun (a- ja b-listojen hankintojen erilaisen sääntelyn ja rakennusurakoiden erottelun lopettaminen) uusiminen, hankintamenetelmien lisääminen, hankintalainsäädännön yksinkertaistaminen ja tarkentaminen. Lisäksi vihreässä kirjassa pyydetään myös kannanottoja nykyisen hankintaprosessin ja menettelyn rajauksiin, ovatko menettelyt riittävän yksiselitteisiä, tulisiko menettelyjä muuttaa jne. (Euroopan Komissio 2011, 12–56)

4.2 Hankintatoimen kohtaamat haasteet

Tässä osiossa käsittelen hankintatoimen kohtaamia toimintaympäristön muutoksia viime vuosikymmenten aikana. Toimintaympäristön muutosten kartoittamiseen on käytetty yksityisen puolen hankintatoimen kirjallisuutta, koska julkisen puolen hankintatoimen toimintaympäristön muutoksia on Suomessa tutkittu vähän. Toisaalta julkinen ja yksityinen hankintatoimi ovat kohdanneet pitkälti samoja muutoksia toimintaympäristössään. Siksi julkisen hankintayksikköjen toimintaympäristön muutosten tarkastelu yksityissektorin toimintaympäristön muutosten näkökulmasta on mahdollista.

4.2.1 Kansainvälisen kaupan vapautuminen

”Ihmisiä on kolmenlaisia. Niitä, jotka osaavat laskea ja niitä, jotka eivät osaa.”

Suurimpana muutoksena hankintayksikköjen toimintaympäristössä on kansainvälisen kaupan vapautuminen. Toisen maailmansodan jälkeen maat suojasivat oman taloutensa ja protektionismi kukoisti. Euroopassa kuitenkin vähitellen huomattiin vapaakaupan tuomat edut ja kaupan esteitä kuten tulleja ja suojamaksuja on vähitellen purettu. Tämä on vaikuttanut hankintojen toimintaympäristöön vahvasti, sillä tarjoajat eivät enää nykyisin tule pelkästään maiden rajojen sisäpuolelta. (Iloranta & Muhonen, 2008, 44)

Kuten aikaisemmin tässä luvussa mainittiin, on Euroopan Unionin yksi keskeisimmistä tavoitteista vapaakauppa-alueen luominen jäsenmaiden välille. Kansalliset, kielelliset ja kulttuuriset erot ovat kuitenkin edelleen este. Julkisissa hankinnoissa tarjoukset pyydetään melkein aina maan äidinkielellä, mikä on johtanut muiden syiden kanssa siihen, että ulkomaalaisten (voittaneiden) tarjousten osuus on pysynyt vähäisenä Euroopan Unionin julkisen puolen hankinnoissa. Kansainvälistyminen on kuitenkin vaikuttanut myös julkisen puolen hankintoihin. Työvoiman vapaa liikkuvuus, tullittomuus ja yhteiset standardit ovat vaikuttaneet siihen, että myös julkisen puolen hankinnat ovat siirtyneet lähemmäs integroitua markkinoita. Julkisten hankintojen pieneen kansainväliseen osuuteen on herätty ja asia on esillä EU:n komission pohdinnoissa hankintojen tulevaisuudesta. Lisäksi julkisten hankintojen rajaamista suhteessa EU:n vapaakauppa-alueen ulkopuolisiin toimijoihin ollaan tarkastelemaan kriittisesti. Tällä hetkellä EU:n sisäpuolelta tuleville tarjouksille on annettava samanarvoinen asema suhteessa maan omalla alueella vaikuttavien yritysten tekemiin tarjouksiin nähden. EU:n ulkopuolelta tulevat tarjoukset ovat kuitenkin tällä hetkellä harmaata aluetta ja melko usein ne hylätään julkisissa hankinnoissa suoralta kädeltä. Säännöt EU:n alueen ulkopuolisista tarjoajista tulevat luultavasti tarkentumaan lähitulevaisuudessa, koska asia on tällä hetkellä käsittelyssä (Elinkeinoelämänkeskusliitto 2010).

Jos EU pääsee sopimukseen toisten sisämarkkina-alueiden kanssa julkisten hankintojen keskinäisestä avoimuudesta, tietää se luultavasti hankintayksikköjen toimintaympäristön moni muutoutumista EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Vaikutusten kokoluokka julkisiin hankintoihin saattaa kuitenkin jäädä vähäiseksi. Vertailukohdaksi voidaan ottaa se fakta, että EU-maiden julkiset hankinnat tulevat edelleen pääosin hankkijamaan rajojen sisäpuolella toimivilta toimijoilta.

4.2.2 Tietojärjestelmien ja tietoliikenteen kehitys

”Tulevaisuudessa tietokoneet voivat painaa jopa alle 1,5 tonnia.” Popular Mechanics -lehti, 1949

Tietoyhteiskuntaan siirtyminen, informaatioteknologian ja tietojärjestelmien kehittyminen ovat mahdollistaneet ja muuttaneet toimintatapoja myös hankinnoissa. Yleisverrannolliset ei-kaupallisten toimijoiden määrittelemät standartit kuten ISO, CEN, UN/CEFACT ja OASIS ovat osaltaan lisänneet tuotteiden vertailukelpoisuutta.

Toimialat ovat luoneet myös omia Unionin ja maailmanlaajuisia viitekehyksiä (esim. ECR ja CPRF). Hankintojen osalta merkittävimpiä näistä ovat yhtenäinen tuoteryhmittely (UNSPSC) ja toimittajanumerointi (DNB). Yksityisellä puolella toiminnanohjausjärjestelmät (ERP) ovat yleisesti käytössä ja niistä on tullut yksi yritysten keskeisistä kilpailuntekijöistä. Tietoliikenteen kehittyminen on mahdollistanut tietojen lähettämisen eri puolille maailmaa silmänräpäyksessä, yhteiset tietokannat ja tiedonhaun mekanismit ovat yhdessä mahdollistaneet hankintojen hoitamisen maantieteellisesti eri paikasta. (Iloranta ja Pajunen-Muhonen, 2008, 44–45.)

Verrattaessa yksityistä hankintatoimea julkiseen hankintatoimeen tietojärjestelmien kannalta on hyvä ottaa huomioon se, että yksityisen ja julkisenpuolen tehtäväkentän maantieteellisen rajauksen johdosta julkisilla hankintayksiköillä ei ole usein tarvetta kehittää kansallisten rajojen ylimeneviä verkostoja.

Toisaalta myös julkisen puolen sähköiset menetelmät ovat kehittyneet. Koko julkisen yksikön toimintaa ohjaavia toiminnanohjausjärjestelmiä (lyhennetään: ERP) ei ole käytössä vielä kovinkaan monella kunnalla, mutta isoissa kunnissa ERP-järjestelmien käyttö on yleistymässä. Vuonna 2007 kattava ERP-järjestelmä oli käytössä kymmenessä kunnassa (Lahti 2007).

Hankintatoimen käyttämistä sähköisistä menetelmistä merkittävin on ilmoituskanava HILMA. Muista sähköisistä välineistä hankintapalveluiden mahdollisina työvälineinä voidaan esiin nostaa kilpailutus-, toimittajahallinta- ja sopimustenhallintajärjestelmät. Huomionarvoista on myös se, että kunnat ovat siirtyneet viestinnässään pitkälti sähköiseen viestintään. Sisäiset intra-netit ja ulkoiset extra-netit alkavat olla kuntien pääasiallisen tiedonvälityksen kanavia. Toteutetuissa haastatteluissa yhteishankintayksikköjen edustajille sähköisen hallinnan välineet ja tulevaisuus muodostivat yhden haastattelun osa-alueista ja palaamme siis tietojärjestelmien pariin tulosten analysointivaiheessa. Tässä mainitsemisen arvoista on, että tutkimusaineiston perusteella kilpailutusjärjestelmät ovat yleistymässä nopealla tahdilla kunnallisissa hankintapalveluissa.

4.2.3 Maailman avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääntyminen

"This is what happens when you leave home. You meet... people." Phileas Fogg

Sekä kansainvälisen kaupan vapautuminen, että tietotekniikan kehittyminen ovat alentaneet huomattavasti tiedonhankinnan hintaa. Kaupankäynnissä on yhä helpompi verrata, jopa eri puolilla maailmaa olevien tarjoajien hintoja toisiinsa. Lisääntyvä läpinäkyvyys on johtanut siihen, että eri maiden keskinäiset hinta- ja kustannustasoerot ovat pienentyneet. Hinnat ovat määrätymässä halvimman tarjouksen mukaan, joten mittatikkuna tulevaisuudessa tullaan luultavasti käyttämään Kiinan ja Intian kustannustasoa. Tiedonkulun halpeneminen ja nopeutuminen ovat johtaneet uusien toimintatapojen ja tekniikoiden melkein samanaikaiseen omaksumiseen eri puolilla maailmaa. Nopeampi tempo on johtanut yksityisellä puolella tuotteiden elinkaaren lyhentymiseen. Yksityisen puolen hankintatoimen haasteena onkin löytää koko ajan uutta kilpailukykyä yhä nopeammin muuttuvilla markkinoilla. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2008, 45–47.)

Julkisissa hankinnoissa hankintatoimen käden ovat yksityistäipuolta sidotummat ja toimintaympäristö muuttuu hitaammin, hankintatoimen alueellisesti rajatusta toimintakentästä johtuen. Kansainvälistymisen ja läpinäkyvyyden lisääntyminen vaikuttavat kuitenkin myös julkisiin hankintoihin.

Hankintalain uusimmat lisäykset dynaamisesta menettelystä ja sähköisestä huutokaupasta käsittelevät juuri niitä kysymyksiä, jotka ovat hallinneet yksityisen puolen hankintatoimen kehittämistä viimeiset kymmenen vuotta.

Aikaisemmin käsitellyllä dynaamisessa hankintajärjestelmässä osallistujien määrä ei ole rajattu koko järjestelyn ajaksi, toisin kuin muissa hankintamenettelyissä. Tällä pyritään mahdollistamaan julkisten hankintojen sopeutuminen muuttuville markkinoille, missä uusia toimittajia syntyy päivittäin ja osa vanhoista kuolee pois.

Toinen uudistus eli sähköinen huutokauppa on taas vastaus julkisen hankintajärjestelmän tehokkuusongelmiin. Sähköinen huutokauppa mahdollistaa hankintoihin hintakilpailun, jossa tarjoajat näkevät toisensa tarjoukset. Lisäksi sähköinen huutokauppa mahdollistaa nopean matemaattisen vertailun ja prosessin läpiviemisen niissä hankintamenettelyn osissa, missä menettely toteutetaan sähköisellä huutokaupalla.

4.2.4 Asiakaan kasvavat vaatimukset

”Auto voi olla minkä värinen tahansa, kunhan se on musta”. – Henry Ford

Yksityisellä puolella kuluttamisesta on tullut homogeenisempää. Asiakkaat ovat alkaneet vaatimaan räätälöityjä tuotteita ja palveluita, jotka vastaavat juuri heidän tarpeitaan ja palveluitaan. Osa kuluttajista on alkanut vaatimaan tuotteiltaan tiettyjä moraalisia ominaisuuksia, jotka kattavat laajan joukon tuotteen ominaisuuksia, ympäristöystävällisistä valmistusmekanismeista, reilumpaan tulonjakoon. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2008, 47.)

Suomessa tunnetuin näistä tuotteiden arvovalinnoista on ”reilun kaupan” tuotteet, joissa raaka-aineen tuottaja saa suuremman osan tuotteen kokonaishinnasta.

Julkisen puolen hankintajärjestelmään on myös luotu mekanismeja, joilla tähdätään tiettyjen eettisten ominaisuuksien korostamiseen tuotteen laadun ja hinnan lisäksi. Valtionneuvoston vuonna 2009 tekemässä periaatepäätöksessä ”kestävien valintojen edistämisestä julkisessa hankinnassa” määriteltiin kuinka suuressa osassa tehdyistä hankinnoista ympäristönäkökohdat on otettava huomioon.

Valtion keskushallinnon hankinnoista määriteltiin että 70 %:ssa hankinnoista ympäristönäkökohdat on otettava huomioon vuodesta 2010 alkaen ja kaikissa hankinnoissa vuodesta 2015 eteenpäin. Lisäksi keskushallinnolle asetettiin muitakin tavoitteita mm. uusiutuvan energianlähteiden prosentillisesta osuudesta keskushallinnon sähkönkäytössä, toimitiloina olevien rakennusten energiatehokkuusluokista.

Paikallishallinnon osalta tavoitteeksi asetettiin, että vuonna 2010 ympäristöasiat huomioitaisiin 25 %:ssa hankinnoista ja vuodesta 2015 eteenpäin 50 %:ssa hankinnoista. (Valtionneuvosto 2009)

Tehty periaatepäätös on vaikuttanut huomattavasti keskushallinnon hankintojen toteuttamiseen. Myös kunnallisissa hankinnoissa ympäristönäkökulmien huomioonottaminen on vahvistunut.

4.2.5 Tuotantotapojen muutos

”The greatest advances of civilization, whether in architecture or painting, in science and literature, in industry or agriculture, have never come from centralized government.” Milton Friedman

Yksityisellä puolella tuote- ja palveluvariaatioiden lisääntyminen ovat johtaneet tilanteeseen, jossa on siirrytty pitkistä tuotantosarjoista modulaarisempaan toimintatapaan. Tuotteiden elinkaaren suunnittelu

ja hallinta ovat nousseet keskeiseen asemaan joustavuuden lisäämisessä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2008, 48.)

Julkisissa hankinnoissa hankintalainsäädäntö ja sääntely asettavat tiukemmat raamit hankinnan toteutukselle ja toteutustavoille. Vaatimus tasapuolisuudesta ja syrjimättömyydestä johtaa useimmissa hankintamenetelmissä tilanteeseen, jossa tarjouksen laadinta vaiheessa on asetettava tiukat kehykset hankinnan toteuttamistavoille.

Kiviniemen tutkimuksessa hankintaprosessin markkinaoikeustapauksista joissa hankinnan toteuttajan on todettu toimivan virheellisesti, korostuu tarjousten vertailuperusteiden esittäminen ja tarjousten vertailun toteuttaminen suurimpina syinä markkinaoikeuteen päätymiselle. Kiviniemen tekemä vertailu kertoo osaltaan siitä, kuinka varovasti julkisissa hankinnoissa on edettävä pyrittäessä toteuttamaan vaihtoehtoisia tuotantomuotoja. Hankintamenetelmistä parhaiten erilaisten toimintatapojen löytämiseksi soveltuvat neuvontamenettely ja kilpailullinen neuvontamenettely, joissa hankinnan tekijä voi käydä dialogia tarjoajien kanssa innovatiivisen menetelmän löytämiseksi. (Kiviniemi 2011, 3-12.)

4.2.6 Lainsäädäntö

“Good people do not need laws to tell them to act responsibly, while bad people will find a way around the laws.” Plato

Julkinen hankintojen kohdalla lainsäädäntö on viime vuosikymmenen muuttunut verrattain nopeassa tahdissa (ks. hankintalainsäädännön muutokset) ja samalla monimutkaistunut. EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat ovat nyt automaattisesti avoimia kaikille EU:n sisäisille tarjoajille. Pienemmissä tarjouksissa tarjouskieli on rajoittanut hankintojen kansainvälistymistä.

Valmistelun rooli julkisissa hankinnoissa on korostunut lainsäädännön monimutkaistumisen myötä. Ilorannan ja Muhosen mukaan pelkkä lain tuntemus ei enää julkisella puolella riitä menestyksekkään hankinnan toteuttamiseen, vaan lisäksi hankintatoimelta edellytetään strategista otetta ja vahvaa taloudellista ja kaupallista ajattelua. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2008, 55.)

Toisaalta yritykset, jotka tarjoavat palveluitaan ja tuotteitaan julkisille markkinoille, eivät osaa julkisten hankintojen pelisääntöjä. Tarjouspyynnössä esitetyt vaatimukset on otettava huomioon sellaisenaan. Tämä on vaatimus, jota monien yritysten on vaikea sisäistää.

Julkisten hankintojen vaativuutta lisää se tekijä, että suuri osa hankinnoista on palveluhankintoja, joissa hankinnan määrittely ja toteuttaminen on melkein aina vaikeampaa kuin tavarahankinnoissa. Karua kieltään tilanteesta kertoo se, että markkinaoikeuden käsittelyyn saapui vuonna 2008 kaikkiaan 587 asiaa, joista 451 liittyi julkista hankintaa koskeviin asioihin. (Suomen virallinen tilasto, Markkinaoikeuden ratkaisut 2008.)

Hankinta-asiantuntijoiden arvion mukaan hankintalakia rikotaan ja kierretään paljon käsiteltyjä tapauksia enemmän. Arvoltaan vähäisistä hankinnoista valituserkkyys ei ole kovin suuri. Asiantuntijoiden mukaan joillakin toimialoilla on myös tarjoajien välillä ns. herrasmiehsopimuksia siitä, että päätöksiä ei viedä markkinaoikeuteen. (Valkama ym. 2008b, 74–75.)

Muutamit kunta-alan tutkijat ovat nostaneet esiin sen, että hankintatoimea ohjaava normisto on huomattavan monimutkainen (Myllymäki 2003, 39 ja Sutela 2003, 228). Toisaalta Valkaman ym. toteuttaman tutkimuksen perusteella hankintalaki ja normisto nähtiin hankinta-asiantuntijoiden keskuudessa yksiselitteisinä, eikä niitä pidetty suurena ongelmien ja lisätyön aiheuttajana. Sen sijaan kunnallisen hankintatoimen tehtäväkentän monimuotoisuutta pidettiin yhtenä suurimmista tekijöistä julkisten hankintojen haasteellisuuden taustalla. (Valkama ym. 2008b, 75.)

4.3 Tarjoajien näkökulmasta esitettyjä ratkaisuja julkisten hankintojen ongelmiin

Julkisen sektorin hankinta on ensisijaisesti hankintaa, ei pelkästään lakien noudattamista

Jamesin mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että julkiset hankinnat ovat läpinäkyviä ja avoimia kaikille. Tästä huolimatta hankintojen todellinen tarkoitus ei saa peittyä lainsäädännön velvoitteiden alle. Hankintaprosessin perimmäisenä tarkoituksena on löytää oikea tarjoaja halutulle tuotteelle tai palvelulle. Hankintojen toteutuksessa olisi siis kiinnitettävä enemmän huomiota kustannuksiin, joita hankintaprosessiin liittyy sekä hankintayksikön että tarjoajien näkökulmasta. Tarjousten tekemisen korkeat kustannukset sekä hankintayksikön että tarjoajan näkökulmasta lisäävät tarjoustenkokonaishintoja ja johtavat siihen, että pienet ja keskisuuret yritykset eivät ota osaa kilpailutuksiin. (James 2007)

Lainsäädäntö ei ole vain byrokratiaa, vaan se myös edesauttaa hankinnan toteutumista

Historiallisesti hankintoja olivat toteuttamassa ne tahot, jotka olivat myös hankinnan loppukäyttäjiä. Ammattimaistumisen myötä hankintojen toteuttajien ja käyttäjien välinen kuilu on kasvanut. Hankintasäädännön ja palvelujen tarkoitus tarjoajan ja loppukäyttäjän näkökulmasta ei pitäisi olla vain kustannusten ja byrokratian lisääminen, vaan tarkoituksena pitäisi olla hyvien työkalujen tarjoaminen hankintojen käytännönläheisen toteuttamisen ja hankintaprosessin tehokkuuden maksimointiin. Yksityisen puolen parhaiten toimivissa hankintapalveluissa sääntely on toteutettu loppukäyttäjän ja johdon yhteistyöllä. (James 2007)

Lomakkeet eivät koskaan voi korvata perinteistä keskustelua eri toimijoiden välillä

Julkiset hankintayksiköt eivät kovin usein tapaa tarjoajia ja tuottajia henkilökohtaisesti tai välttääkseen jonkun tarjoajan suosimista. Jamesin mukaan henkilökohtaisen kontaktin vaikutusta kuitenkin aliarvioidaan julkisissa hankinnoissa ja suora kommunikointi voidaan toteuttaa rakentavalla tavalla hankintaperiaatteita ja -lakia noudattaen. Julkisten hankintayksikköjen olisi luotava kiinteät suhteet tarjoajiin yksittäisten hankintojen ulkopuolella varmistaa hankintaprosessien ja toimintatapojen järkevyyden palvelujen käyttäjän näkökulmasta katsoen.

Jamesin mukaan palvelujen/tavaroiden käyttäjäyksiköllä pitäisi olla yhtä hyvät yhteydet hankintaprosessin kautta hankittuihin sopimuskumppaneihin kuin omiin sisäisiin yksikköihinsä. Tämä tarkoittaa valitun sopimuskumppanin ja hankinnan asiakasyksikön tapaamisen ja kommunikoinnin säännönmukaista järjestämistä kilpailutuksen päätyttyä. Hankintayksikkö voisi toimia sillanrakentajana eri osapuolten välillä ja varmistaa sopimuksen seurannan molempien tahojen osalta. (James 2007.)

Toimittajan erityispiirteiden tunnistamista ei kannata aliarvioida

Ostajan on tunnistettava kuinka tarjoajat tekevät voittonsa ja ymmärrettävä kulloisenkin tuotteen/palvelun markkinoiden toimintatavat ja lainalaisuudet. Muuten parhaat tarjoajat saattavat jättää tarjoamatta ja kilpailu tarjoajien välillä saattaa jäädä näennäiseksi. Hankintapalvelujen täytyy tuottaa lisäarvoa asiakkailleen. Yksi keino lisäarvon luomiseen on auttaa (loppu)käyttäjiä luomaan kokonaiskuva hankinnan prosessista ja siitä mitä kannattaa hankkia ja mitä ei. Jamesin mukaan on hyvä pitää mielessä, että ideaali lopputulos on kilpailullisen markkinan luominen, joka johtaa korkeaan laatuun hankinnan toteutumisessa ei pelkästään hankintaprosessissa. (James 2007)

Sopimusehdot täytyy mukauttaa hankintojen mukaan. Kohtuuttomien riskien siirtäminen ulkopuolisen tuottajan vastuulle johtaa tarjoajien määrän vähentymiseen ja vihamielisen suhteen syntymiseen tarjoajan ja tilaajan välille. Toiminnan laatuun perustuvien sopimusjärjestelyjen pitää olla tasapainossa. Järjestelyjen pitää olla riittävän vahvoja, jotta ne johtavat oikeisiin lopputuloksiin, mutta ne eivät saa muodostu kohtuuttomiksi sopimuskumppanin kannalta. Kohtuuttomat sopimusehdot saattavat johtaa hyvän laadun sijaan kärhämöintiin osapuolten välillä. (James 2007)

Asiakkaan täytyy joskus houkutella toimittajia

Parhaat yritykset valitsevat asiakkaansa. Jos hankintayksikkö yrittää ajaa kustannukset markkinahintojen alapuolelle, karsii se osan parhaista tarjoajista pois. Hankintapalvelut kysyvät usein taloudellisia tunnuslukuja tarjouspyynnöissään. Yhtiöiden talousluvusta voidaan nähdä yhtiön talouden tila ja tilikauden tuoton määrä. Korkean kannattavuusluokan yrityksiä saatetaan pitää huonompina vaihtoehtoina kuin heikommin kannattavia, koska niiden epäillään ylihinnottelevan tarjouksensa.

Toisaalta yleisesti ottaen parhaimmat yritykset ovat yleensä ne, jotka ovat myös taloudellisesti kannattavimpia. Tämä perustelu ei tietenkään päde markkinoilla, joissa kilpailusta on puutetta. Tehokkaasti toimivilla markkinoilla parhaat tulokset saavutetaan asettamalla selkeät tavoitteet ja vaatimukset, jotta tarjoajat voivat tehdä faktoihin perustuvia tarjouksia ja ostaja arvioida tarjoajat selvillä tarjouksen laatuun perustuvilla kriteereillä. (James 2007)

Joustavien yhteistyösuhteiden rakentaminen voi onnistua myös julkisissa hankinnoissa

Sopimukseen perustuvan yhteistyön ei tarvitse olla toimintatavoiltaan tiettyyn muottiin lukittua. Sopimuskumppanien tulisi pyrkiä siihen että toimintaa parannetaan ja ongelmat ratkaistaan sopimuskauden aikana. Paras lopputulos Jamesin mukaan saavutetaan yhteistyöllä, jossa kummatkin osapuolet pyrkivät jatkuvasti parantamaan toimintatapojaan, yhteistyömuotojaan ja asetettuja tavoitteita. (James 2007)

Julkisten palvelujen yksityistäminen poistaa joitakin julkisen sektorin ongelmia, mutta saattaa samalla johtaa tietyn julkisen sektorin ominaispiirteiden häviämiseen

Suurelle määrälle yksityisen sektorin yrityksistä julkinen sektori on merkittävä asiakas. Viime aikoina julkisten palvelujen tuotantoa on siirretty yksityisen puolen hoidettavaksi. Tavoite siitä, että asiakkaita palvellaan samassa ilmapiirissä kuin julkisen sektorin itse tuottamissa palveluissa yhdistettynä yksityisen puolen innovatiivisuuteen ja kilpailuun perustuvaan tehokkuuteen jää usein saavuttamatta. Jamesin mukaan se, että yksityinen sektorin kannustimena toimii tuloksen tekeminen, ei johda automaattisesti huonoon moraaliin. Saavuttaakseen halutut tavoitteet julkisen sektorin on ymmärrettävä yksityisen puolen motiivit ja liitettävä hankintaan haluttuun lopputulokseen johtavat kannustimet. Ulkoistaminen on toiminut yksityisellä puolella, joten miksei se toimisi myös julkisella puolella. Esimerkiksi autonvalmistaja Toyota on ulkoistanut toimintojansa menestyksekkäästi perustuen siihen seikkaan, että Toyota on pyrkinyt ymmärtämään alihankkijoidensa motiiveja ja rakentanut yhteistyöhön perustuvan kumppanuussuhteen alihankkijoihinsa. (James 2007)

5 TUTKIMUSAINEISTO JA MENTELMÄT

5.1 Tutkimusaineisto ja aineiston keruu

Tutkimusaineisto koostuu kirjallisuudesta ja empiirisestä aineistosta. Kirjallisuudella tarkoitetaan aikaisempaa aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta ja asiantuntija artikkeleita. Kirjallisuuden lisäksi olen käyttänyt hankinta-asiantuntijoiden kanssa käymiäni keskusteluja ja hankintakoulutuksista kertynyttä materiaalia, jotka eivät kuitenkaan ole osa tutkimuksen virallista haastatteluaineistoa.

Empiirisen aineisto muodostuu teemahaastatteluilla hankitusta haastatteluaineistosta. Tutkimuksen kohteena oleviksi hankintayksiköiksi on valittu hankintayksiköitä, joiden toiminta kattaa suuren populaation ja jotka tekevät useita kansalliset kynnsarvot ylittäviä hankintoja vuodessa. Kyseessä on siis harkinnanvarainen otanta (ks. Eskola Suoranta 1998, 18.) Aineisto koostuu yksilöhaastatteluina tehdyistä teemahaastatteluista. Haastateltaviksi valikoitui Lahden kaupunkiseudun hankintapäällikkö, Helsingin hankintatoimen hankintapäällikkö, KL-kuntahankintojen toimitusjohtaja, Hämeenseutu Oy:n hankintajohtaja, Kouvolan kaupungin hankintapalvelujen hankintapäällikkö, Tampereen logistiikan hankintapäällikkö, sekä KuHa Oy:n toimitusjohtaja. Kaikki haastattelut toteutettiin paikan päällä kunkin hankintayksikön toimitiloissa.

Haastattelut toteutettiin ennalta laaditun teemahaastattelurungon ohjaamana (Liite 2). Haastattelujen teemat kerrottiin lyhyesti haastateltaville sähköisesti lähetetyssä haastattelupyynnössä. Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien suostumuksella ja purettiin litteroimalla haastattelut tekstimuotoon. Haastattelut kestivät 35 minuutista reiluun tuntiin. Nauhoitettua aineistoa haastatteluista kertyi yhteensä noin viisi ja puoli tuntia ja jokaisesta haastattelusta kertyi tekstimuotoista aineistoa noin kymmenen sivua, joten kokonaisaineistomääräksi muodostui noin 60 sivun empiirinen aineisto. Yhdeltä vastaajalta vastaukset kerättiin kirjallisesti haastattelun peruuntumisen vuoksi.

5.2 Tutkimusote ja menetelmät

Tutkimuksessa tarkasteltuja keskitetysti hankintoja toteuttavia yksiköitä on tutkittu aikaisemmin vähän.

Tutkimuskohteeksi valikoidut yksiköt eroavat toisistaan suuresti toimintakentiltään ja organisaatorakenteeltaan, joten tutkimuksen päätavoitteena on yleistävien tulkintojen sijaan ollut toimintamuotojen ja tapojen kuvaaminen. Joitakin yleisesti kaikissa haastatteluissa esiintyviä teemoja on silti nostettu esiin selittävässä osuudessa. Suppean otoksen vuoksi niitä ei voida pitää yleistettävänä koskemaan kaikkia Suomessa toimivia keskitettyjä hankintayksiköitä, joistain asioista tutkittujen yksikköjen johtajien keskuudessa vallitsi konsensus ja näitä asioita on pyritty painottamaan aineiston analyysissä.

Keskitetysti julkisia hankintoja toteuttavia suuria yksiköitä on Suomessa lukumääräisesti vähän¹⁸. Yksikköjen määrällinen vähyys aiheuttaisi luotettavuus ongelmia kvantitatiivisessa tarkastelussa. Siksi tässä työssä on tutkimusmenetelmäksi valittu laadullinen tutkimus, jossa yksittäisiä tapauksia tarkastelemalla pyritään luomaan kuvaa myös yleisemmästä toiminnasta. (Ks. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2009, 160-165.)

Haastattelu sopii aineistonkeruuseen parhaiten koska tiedonhankinnan kohteelle on mahdollisuus nostaa esiin tietojaan ja mielipiteitään avoimesti. Tutkimuksen aiheesta löytyy myös rajatusti aikaisempaa tutkimustietoa, joten laajemman liikkumavaran antama tutkimusmetodi soveltuu myös näiltä osin vähän kartoitetun tutkimustehtävän tarpeisiin. Lisäksi tutkimusotteella haluttiin saada mahdollisuus selventää kohdehenkilöiden vastauksia. Haastattelut toteutettiin temahaastatteluna, koska strukturoidun lomakehaastattelussa saatu tieto olisi jäänyt liian pintapuoliseksi ja avoimessa haastattelussa kerätty aineisto olisi ollut liian jäsentymätöntä tutkimuskysymyksiin nähden. (Ks. Hirsjärvi ym. 2009, 204–209.)

Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina, koska tutkittavat yksiköt sijaitsevat maantieteellisesti kaukana toisistaan ja tutkimuskysymyksistä haluttiin saada selville eri hankintayksiköiden johdon näkemykset esitetyistä tutkimuskysymyksistä.

¹⁸ yhteensä hankintayksiköitä on Suomessa arviolta 2000, tosin osa näistä yksiköistä saattaa tehdä vain yhden hankinnan vuositason (http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/)

5.3 Aineiston analyysi

Perusanalyysi menetelmänä käytin sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysin perusteella pyrin löytämään aineistosta eroavuudet ja samankaltaisuudet. Sisällönanalyysissä edetään vaiheittain aluksi aineisto etsitään pelkistettyjä ilmaisuja, jotka listataan. Tästä pelkistetyistä aineistosta pyritään kokoamaan samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia. Samankaltaisuuksista kootaan alaluokkia jotka yhdistetään yläluokiksi joista taas johdetaan aineiston kokoavat käsitteet. Pelkistetyille aineistolle esitetään tutkimustehtävän mukaisia kysymyksiä. Samanlaiset ilmaisut yhdistetään luokiksi, jotka abstrahointivaiheessa yhdistetään yläluokiksi. (Ks. Tuomi & Sarajärvi 2002.)

Aineisto olisi tämän jälkeen tarkoitus luokitella tutkimuskysymyksittäin, mutta tässä olen ottanut tiettyjä vapauksia tuodakseni esiin joitain kiinnostavia asioita tutkimuskysymysten ulkopuolelta.

5.4 Tutkimukseen ja tutkimusaineistoon liittyvät puutteet

Tutkimuksen kohdeyksiköt kattavat sekä väestöntieteellisesti että asukasluvultaan riittävän määrän hankintayksikköjä. Toisaalta tutkimuksen kohdeyksiköt on rajattu hankintayksiköihin, jotka ovat Suomen tasolla isokokoisia. Pienten julkisyhteisöjen hankintoja hoitavien tahojen haastattelutulokset saattaisivat poiketa olennaisesti nyt saaduista tuloksista. Tutkimuksessa näkökulma on yhteisten julkisten hankintapalvelujen tuottajan näkökulma. Hankintapalvelujen käsiteltiin tutkimuksessa vain asiantuntijoiden näkökulmasta ja näkemykset heijastelevat vain keskitetystä kilpailutusprosessista vastaavien tahojen näkemyksiä. Myös tuottajapuolen eli kunnille tarjouksia tekevien yritysten, kuntayhtymien, liikelaitosten ja kolmannen sektorin näkemykset tutkimuskysymyksistä on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

5.5 Tutkimuksen kohdekunnat ja tiedonantajat

Valitsin tutkimuksen kohdekunnat niin, että ne muodostavat kattavan kokonaisuuden erilaisista julkisista yhteishankintayksiköistä¹⁹. Pääpainon on kunnallisia hankintoja toteuttavissa yksiköissä.

HL 2007/348 §11 ”Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan sellaista hankintayksikköä, joka hankkii sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä.”

Valituissa hankintayksiköissä hankintaprosessit ovat vakiintuneet ja kilpailutusmäärät ja volyymit ovat Suomen tasolla merkittäviä. Kaikkien tutkittujen hankintayksikköjen asiakasphja koostuu kunnista/kunnasta, joiden yhteenlaskettu asukasluku on yli 100 000. Toteutin haastattelut 17.11.2011–25.11.2011 välisenä aikana.

Lähestyin tutkittavien yhteishankintayksikköjen haastateltavia henkilöitä loka-marraskuussa 2011 henkilökohtaisella sähköpostilla, jossa kerroin lyhyesti tutkimuksen teemat (liite 3). Haastattelut toteutin marraskuussa 2011. Haastateltujen henkilöiden nimiluettelo on tutkimuksen liitteenä (liite 1). Tampereen logistiikan osalta vastaukset saatiin kirjallisena, johtuen sovitun haastattelun peruuntumisesta.

Tutkimuksen tiedonantajista kaikki olivat yksiköidensä pääasiallisessa hankintatoimen johtotehtävissä. Kaksi haastatelluista oli myös yksiköidensä toimitusjohtajia. Kaikki haastateltavat olivat suorittaneet joko ylemmän tai alemman korkeakoulututkinnon. Iältään haastateltavat olivat 34–63-vuotiaita. Keski-ikä oli noin 40 vuotta. Kaksi haastateltavista kaksi oli naisia ja viisi miehiä. Tiedonantajia yhdistävänä tekijänä voidaan nähdä seuraavat seikat 1) he ovat tehneet suurimman osan urastaan julkisella puolella 2) kokemukset hankintatehtävistä ovat pääasiassa julkiselta puolelta 3) tutkittavien koulutus ei ole ollut pääsääntöisesti hankinnan tehtäviin tähtäävää.

Tutkimuksen kohdeyksiköistä esitetyt tiedot perustuvat hankintayksikköjen sivuillaan esittämiin tietoihin, jotka on varmennettu suoritetuissa haastatteluissa. Yksikköjen toiminnan piirissä olevan väestöpohjan laskemiseksi on käytetty tilastokeskuksen vuoden ”2010 väestörakenne” -tilastoa. (Suomen virallinen tilasto 2010)

Lahden kaupunkiseudun hankintatoimi (toiminta nykymuodossaan aloitettu 2006, laajentunut 2008)

Lahden kaupunkiseudun hankintatoimi on Lahdenseudun alueen kuntien ja julkisyhteisöjen²⁰ yhteishankintayksikkö, joka oman määritelmänsä mukaan on vastata ”kaupungin keskitetystä

²⁰Lahden hankintarenkaaseen kuuluvat kaikki Päijät-Hämeen kunnat: Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Padasjoki, Sysmä Lahti, Nastola, Orimattila. Sekä Päijät-Hämeen ulkopuolisista kunnista Askola, Myrskylä ja Pukkila sekä muista julkisyhteisöistä useimmat Päijät-Hämeen seurakunnat. Lisäksi hankintayhteistyötä tehdään erillisiin sopimuksiin pohjautuen lukuisten muiden julkisten hankintayksiköiden kuten Päijät-Hämeen liiton ja Jätehuollon, koulutus konsernin, Lahti Energian ym. kanssa.

hankintatoiminnasta sekä toimia kaupunkiseudun kuntien ja siihen kuuluvien konserniyhteisöjen ja säätiöiden sekä muiden julkisyhteisöjen yhteishankintayksikkönä. Hankintatoimintaan kuuluvat tarjouspyyntöjen ja -vertailujen sekä tilausten tekeminen.” Perustehtävien lisäksi Lahden seudunhankintayksikkö tarjoaa koulutusta ja konsultointia hankinta-asioihin liittyen. Yhteishankintatuotteet on lahdessa järjestetty kausisopimuksiksi. Hankintayksikkö vastaa yhteishankintatuotteiden hintatiedoista. Lahden seudulla hankintapalveluihin kuuluu myös keskusvarasto, joka hankkii ja myy kulutus- ja rakennustarvikkeita sekä huolehtii niiden jakelusta Lahden kaupungin toimintayksiköille.(www.lahti.fi)

Lahden seudun hankintatoimi on organisaatioltaan käytännössä sama kuin Lahden kaupungin hankintatoimi. Hankintatoimen toiminta suhteessa hankintarenkaan kuntiin on määritelty yhteistoimintasopimuksella ja siihen kuuluvilla kunnilla on edustus hankintatoimen ohjausryhmässä. Lahden seudun hankintatoimi edustaa tässä tutkimuksessa hankintarenkaaksi järjestettyä hankintayksikköä. Hankintarenkaassa hankintayksiköt toimivat yhdessä hankkiessaan palveluita markkinoilta, esim. järjestämällä yhteisen hankintamenettelyn. Useimmissa hankintarenkaissa toiminta on järjestetty Lahden seudun tavoin niin, että joku hankintayksiköistä usein esimerkiksi kunta useamman kunnan muodostamasta ”hankintarenkaasta” toimii hankinta-agenttina ja kilpailuttaa samalla kertaa kaikkien kuntien tietyt esim. elintarvikehankinnat. Hankinta-agentti tarvitsee valtakirjan voidakseen kilpailuttaa myös muita kuin omia hankintojaan. Kukin hankintayksikkö tekee kuitenkin itse omalta osaltaan hankintapäätöksen ja sopimuksen yhden tai useamman valitun toimittajan kanssa. Huomionarvoista on se, että hankintarenkaassa, jokainen hankintayksikkö vastaa myös itse mahdollisesta valituksesta markkinaoikeuteen. (Peltonen 2008, 115-125.)

KL-kuntahankinnat (toiminta aloitettu 2008)

KL-Kuntahankinnat Oy on Suomen Kuntaliiton omistama voittoa tavoittelematon yhtiö. Yhtiön tehtäväksi on määritelty julkisten hankintojenkilpailuttaminen sekä puitejärjestelyjä ja hankintasopimuksien tekeminen kunta-asiakkaiden puolesta.

Tutkimuksen muista yhteishankintayksiköistä KL-kuntahankinnat eroaa toimintakenttensä puolesta. KL:n toiminta kattaa koko Suomen ja asiakkaita voivat olla kunnat, kuntayhtymät, liikelaitokset, kuntasomisteiset yhtiöt, hankintayhteistyössä mukana olevat kirkon organisaatiot sekä Kuntien

eläkevakuutus ja Sitra²¹. KL-kuntahankintojen mukaan heillä on tällä hetkellä yli 400 kunta-asiakasta eri puolilta Suomea.

Toiminnassaan KL korostaa yhteistyössä kuntien ja Kuntaliittokonsernin asiantuntijoiden kanssa sekä ulkopuolisten palveluiden ostamista tarpeen mukaan. Kulunsa KL-kuntahankinnat kattaa kulunsa sopimustoimittajien maksamilla palvelumaksuilla, joiden suuruus vaihtelee tuotealueittain. (www.kuntahankinnat.fi/)

Tampereen logistiikka (toiminta liikelaitoksena alkanut 2007)

Tampereen kaupungissa hankintapalvelut ovat osa laajempaa liikelaitosta, Tampereen logistiikka. Tampereen logistiikka vastaa hankintapalvelujen lisäksi Tampereen kaupungin materiaalihuollon, kuljetuspalveluiden, henkilöliikenteen sekä konevuokrauksen palveluista. Tampereen logistiikka on toimimuodoltaan liikelaitos ja perustettu 2007. Tampereen kaupunki on kooltaan Suomen kolmanneksi suurin kunta 211.000 henkilön väestöllään, joten Tampereen logistiikan hankintapalvelut edustavat Suomen mittakaavassa merkittävää kokonaisuutta. (www.tampere.fi/logistiikka.html)

Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy (perustettu 2011)

Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy on Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven omistama julkisia hankintapalveluja omistajilleen tuottava osakeyhtiö. Osakeyhtiö aloitti toimintansa 1.4.2011, jolloin hankintatoimisto KuHa:n toiminnot siirrettiin uudelle osakeyhtiölle, Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy:lle. KuHa:n jäsenkuntien yhteenlaskettu asukasmäärä on noin 140.000 asukasta. (www.kuhaoy.fi/)

Seutukeskus Oy Häme (perustettu 1999)

Seutukeskus Oy Häme on Hämeenlinnassa sijaitseva kuntahallinnon tukipalveluita tuottava palvelukeskus. Yhtiön omistavat Hämeenlinnan seudun kunnat: Hattula, Hämeenlinna, Janakkala. Seutukeskus tarjoaa myös: talous, henkilöstö, ICT sekä hankinta- ja kilpailuttaminen. Seutukeskus Oy Hämeen asiakas kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä on noin 95.000 asukasta.

²¹palveluskeskusyhtiöhankkeet

Seutukeskus Oy tarjoaa kuntien tarvitsemia hallinnon tukipalveluja, mm. talous, ITC ja hankintapalveluja. (www.seutukeskus.fi/portal/)

Kouvolan kaupungin hankintatoimi

Kouvolan kaupungin hankintatoimi vastaa Kouvolan kaupungin palvelu ja tavarahankintojen kilpailuttamisesta. Kouvolan väkiluku on 88000 (Suomen virallinen tilasto, väestörakenne, 2010). Kouvolan kaupungin hankintatoimi on osa kaupungin toimikenttää ja toimii osana kaupungin keskushallintoa. Ennen kuntayhdistymisiä alueella toiminta järjestettiin hankintarengas-mallilla. (<http://www.kouvola.fi/>)

Helsingin kaupungin hankintakeskus (perustettu 1960-luvulla)

Helsingin kaupungin hankinnat (ilman liikelaitoksia) olivat vuonna 2010 noin 1,7 miljardia euroa ja liikelaitokset mukaan lukien noin koko hankintavolyymi noin 2 miljardia. Hankintamenot ovat noin 40% Helsingin kaupungin menoista. Kaupunginkonsernin ulkopuolisilta toimittajilta hankittavat palvelut ovat koko potista noin 45% eli noin 730 miljoonaa euroa vuonna 2010. (Lamminmäki, 8.4.2010) Helsingin hankintakeskuksen oman kuvauksen mukaan ”Helsingin kaupungin hankintakeskus toimii kaupungin hankintojen osaamis- ja kilpailuttamiskeskuksena ja tuottaa yhteisiä hankintapalveluja kaupungin hallintokunnille eli virastoille ja liikelaitoksille. Hankintakeskus vastaa kaupungin hankintastrategiasta ja tuottaa kaupungin johdolle sekä hallintokunnille volyyymi- ja analyysitietoa kaupungin ja sen yksiköiden hankinnoista.” Hankintapalvelujen lisäksi hankintakeskuksessa toimii myös kaupungin logistiikkakeskus joka ”huolehtii yhteishankintatuotteiden hankinnasta, varastoinnista ja jakelusta kaupungin toimipisteisiin.”(www.hel.fi/hki/Hank/fi/)

6 KUNNALLISET HANKINTAYKSIKÖT MATKALLA PARHAISTA HINNOISTA PARHAISIIN PROSESSEIHIN

Tämän tutkimuksen taustateoriat pohjautuvat organisaatiosta, hankintatoimen kehityskaaresta reaktiivisesta toimijasta proaktiiviseksi, jota tarkastellaan julkiselle hankintaa määrittävien taloudellisen-, oikeudellisen- ja prosessiulottuvuuden asettamista kehyksissä.

Weberläinen byrokraattiseen organisaatioon perustunut kulttuuri on ollut voimissaan julkisissa organisaatioissa ja hankintoja hoitavat yksiköiden tehtäväkenttä eli hankintojen toteuttaminen on tiukasti määritelty lainsäädännössä, mikä on ollut omiaan johtamaan byrokraattisesti järjestettyyn organisaatioon. Toisaalta vaikka hankintojen organisoitumisesta on määritelty hankintalaissa, on yksikköjen liikkumavara toiminnan järjestämismuodoissa, toimintatavoissa ja päämäärissä suuri. Yksityiseltä puolella hankinnoissa on erkaannuttu parhaaseen yksikköhintaan tähtäävistä strategioista ja keskitytty yhä enemmän muodostamaan verkostoja ja kumppanuuksia eri toimijoiden välille, tavoitteena saavuttaa synenergiaetuja.

Tämän työn haastatteluaineistossa äänensä ovat saaneet eri malleilla organisaationsa järjestäneiden julkisten hankintayksiköiden päälliköt. Haastatellut organisaatioiden järjestäytymistavoista löytyy sekä hankintarenkaita että yhteishankintayksiköjä sekä kuntayhteistyön ulkopuolelle sijoituvia yksiköitä, jotka ovat järjestäytyneet liikelaitoksiksi, osakeyhtiöiksi tai ovat edelleen osa kunnankeskushallintoa.

Tässä luvussa toteutettava empiirisen aineiston kuvaus on jäsennetty teemahaastattelujen aihealueiden mukaiseksi. Ensimmäiseksi kuvataan yhteisesti hankintoja hoitavien yksiköiden tehtäväkenttää, ja sen viimeaikaisia muutoksia. Tehtäväkentän kuvauksen jälkeen käydään läpi hankintatoimen keskittämisen edut ja erikoisteemojen huomioiminen hankinnoissa. Erikoisteemojen jälkeen luodaan katsaus sähköisten välineiden käytäntöihin hankintayksiköissä. Tämän jälkeen kuvataan organisaatioiden kommunikaatio tapoja sisäisiin ja ulkoisiin toimijoihin sekä yleisempiä sopimuskauden käytäntöjä ja lopuksi katsaus hankintayksiköiden tulevaisuuteen.

6.1 Hankintayksikköjen rakenne ja identiteetti

Teemahaastatteluiden ensimmäiset kysymykset keskittyivät luomaan kuvaa haastateltavien organisaatioiden organisoitumismuodoista, koosta ja tehtäväkentästä. Tutkimuskohteena olleet organisaatiot on tietoisesti rajattu suuriin yksiköihin. Yksiköiden rajausta perustuu kuitenkin ennakoitavissa olevaan informaatioon hankintayksiköiden toimialueen väkiluvusta ja yksikköjen kotisivujen luomaan kuvaan yksikköjen toimintakentästä. Yksiköiden tosiasiallisen tehtäväkentän jää pelkkien ennakkotietojen valossa epäselväksi ja siksi haastattelujen ensimmäiset kysymykset käsittelevät haastateltujen yksiköiden tehtäväkentää ja tehtävien laajuutta.

Haastattelujen perusteella tutkimuksen kohteena olleiden yksiköiden kaikkien kilpailutusten euromääräinen yhteisarvo vaihteli muutamista kymmenistä miljoonista lähemmäs neljännesmiljardiin vuositasolla. Vanhin mukana olleista hankintayksiköistä oli aloittanut toimintansa nykyisessä toimintamuodossaan 60-luvulla. Uusin yksikkö oli aloittanut toimintansa nykyisessä muodossa vuoden 2011 alussa.

Kolme tutkittavista yksiköistä toimi osakeyhtiö-mallilla. Kaksi yksikköä oli osa kaupungin konsermirakennetta. Yksi yksikkö toimi kaupungin liikelaitoksena ja yksi yksiköistä toimi hankintarenkaana sekä samalla hankintarenkaan suurimman kaupungin kunnallisena hankintapalveluna.

Työntekijöiden määrä hankintayksiköissä vaihteli kolmen ja kahdenkymmenenviiden vakituisen työntekijän välillä. Useat yksiköt olivat osa isompaa kokonaisuutta. Usein alueen julkiset logistiikkapalvelut olivat hankintapalvelujen kanssa osana samaa kokonaisuutta. Suurimalla osalla hankintayksikköjen henkilökunnasta oli kaupallisen alan koulutus. Yksikköjen henkilökunnan koulutustaso vaihteli runsaasti. Osassa yksiköistä henkilökunnan pääosalla on opisto- tai ammattikorkeakoulututkinto toisissa yksiköissä taas melkein kaikilla oli yliopistotason koulutus. Isoissa yksiköissä tiimiin kuului yleensä myös yksi juristi. Toisaalta kaikissa yksiköissä omaa juridiikan tuntijaa ei nähty tarpeellisena, vaan lainopilliset asiat hoidettiin ostopalveluina tai kunnan sidosyksikköjen toimesta.

Meillä ei ole yhtään juristia, eikä tulekaan niin kauan kun minä olen tässä, ellei joku keksi että meidän yksikön väkimäärä kolminkertaistetaan, niin sitten voisi olla yksi juristi. Me käytetään juristihommissa (yrityksen nimi) alihankintana, erittäin tehokas ja edullinen meille koska meidän ei tarvitse kysellä sieltä mitään selvityksiä vaan me kysytään (--) mielipiteitä yksittäisiin

kysymyksiin. Olen itse tällainen kaappijuristi, itseoppinut niin se menee muissakin tapauksissa eli kun tiedät ennakkotapaukset, niin olet pätevä siihen alaan.

Määrällisesti suurin osa toteutetuista hankinnoista tutkimuksen kohdeyksiköissä oli tavarahankintoja. Palveluhankintojen määrä ja suhteellinen osuus hankinnoista oli haastateltavien mukaan kuitenkin lisääntymässä sekä heidän omissa yksiköissään, että koko valtakunnan tasolla. Palveluhankinnat olivat yleensä euromääräisesti tavarahankintoja suurempia kokonaisuuksia.

Palveluhankinnat ovat lisääntymässä ja sen näkee ihan tässä tilastokeskuksen julkaisussa 2009-2010 tilinpäätöstietoihin perustuvista luvuista. Siinä (--) on arvioitu 2010 ostojen määrä kuntapuolella (--) olevan vajaat 17 miljardia. Luvuista näkee, että joka vuosi kasvu aiheutuu ostopalveluista...

Toisaalta nähtiin, että kaikki hankinnat pitivät sisällään aina jonkin verran palvelua, joten rajanveto palvelu- ja tavarahankintojen osalta nähtiin näin olevan useissa tapauksissa keinotekoinen. Haastatellut olivat kuitenkin yksimielisiä siitä, että uudet tehtävät tulevat palveluhankintojen piiristä.

Hankintayksikköjen tehtäväkenttä niissä yksiköissä, jotka hoitavat sekä EU että kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja sekä pienhankintoja, oli usein rajattu kiireellisyyden lisäksi hankinnan kokonaisarvon mukaan.

...yhteishankinnat ovat melkein täysin meidän käsissä. (--) Meillä on priorisoitu näin se mihin me käytämme työaikaamme, ykkösenä ovat nämä yhteishankinnat, sitten on EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat ja siitä alaspäin kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat ja ihan poikkeustapauksissa sen alittavia hankintoja.

Haastateltujen yksiköiden tehtäväkentän päätehtävä on yhteishankintojen sekä tiettyjen erillishankintojen hoitaminen. Käytännöt erillishankintojen määrästä ja osuudesta kaikista hankinnoista vaihtelivat suuresti hankintayksiköstä riippuen. Kunnallisissa yksiköissä hankintapalvelut osallistuivat myös hankintakoulutuksen ja asiantuntijanavun antamiseen. Useissa yksiköissä hankintayksiköt myös vastasivat sopimusprosessin laatimisesta ja sopimussuurannasta. Yleisenä rajanvetoa voitiin pitää sitä, kuuluiko hankinnan prosessi hankintayksikölle vai oliko yksikkö hankinnassa vain auttavassa asiantuntijaroolissa. Yhteisenhankinnoissa sopimusprosessi oli keskitetyn hankintayksikön hallinnoima, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Tehtäväkentän koettiin kasvaneen kaikissa tutkimuksen kohdeyksiköissä viime vuosina. Tehtävät ovat kasvaneet kuntaliitosten sekä uusien jäsenien myötä, mutta joissain tapauksissa myös

hankintayksiköiden omasta aloitteesta. Useimmissa tapauksissa aloite tehtäväkentän laajentamiseen tuli yksikön ulkopuolelta. Kahdessa yksiköistä nähtiin, että hankintayksikön vastuulla olevien työtehtävien määrä oli kasvanut liian suureksi käytössä oleviin resursseihin nähden.

[Tehtävät ovat] lisääntyneet sillä (--) meidän aloitettiin nolasta kun lähdettiin vetämään tätä. Totta kai niitä uusia yhteishankintoja on tullut vähitellen lisää. Kunnat ovat havainneet, että näissä yhteishankinnoissa, joita se vanha [yksikkö] jo kilpailutti heille (--) saavutettiin merkittäviä etuja kunnille ja havaittiin että pitäisi olla enemmänkin näitä. Yhteishankintojen tarve on lisääntynyt ja se on yksi syy miksi toimitaan yhtiömuodossa, jotta meillä olisi joustavasti mahdollisuus vastata omistaja-asiakkaiden tarpeisiin ja tuottaa lisää niitä [palveluja]. (--) Kuntien erilaishankintojen ohjaus on ollut tärkeä osa meidän toimintaa koko ajan. Eeli kunnilla on kuitenkin myös erillishankintoja ei kaikkia hankintoja kannata tehdä yhteisinä. (--) Se meidän ohjaus [kunnille] maksutonta. Me on tehty tarjouspyyntöjä heidän kanssaan sekä vastineita markkinaoikeus hakemuksiin. Sopimuksia on laadittu heidän kanssaan yhteistyössä. Lisäksi hankintakoulutuksia me on pidetty kunnissa parhaimmillaan viitenätoista päivänä vuodessa (--) eli lisätty hankintaosaamista.

6.1.1 Sidosryhmät ja asiakas

Hankintayksikköjen keskeisimmän asiakaskunnan muodostavat palveluiden ja tavaroiden tilaajat, jotka eivät kuitenkaan usein olleet hankinnan loppukäyttäjiä. Hankinnan loppukäyttäjä ei ollut siis aina keskeinen sidosryhmä, vaan sidosryhmän nähtiin muodostuvan vain hankintayksikköä lähimpänä olevasta rajapinnasta. Toiseksi keskeisimmän sidosryhmän asiakkaiden jälkeen muodostivat tarjoajat. Joten voidaan nähdä, että hankintayksikköjen toimikenttä on vastaajien mielestä pitkälti akselilla asiakastilaaaja-hankintayksikkö-tarjoaja.

Voisi sanoa että meillä on monta asiakasta, ensinnäkin meillä on (--) sisäiset asiakkaat, eli omat yksiköt ja toimialat ja sitten meillä on (--) kaupungin yhtiöt nekin on tavallaan sisäisiä yksiköitä. Sen lisäksi meillä on kunta-asiakkaat eli meidän renkaassa mukana olevat kunnat ja tuota kyllä toimittajatkin jossain määrin voidaan mieltää asiakkaiksi.

Meillä on omistaja asiakkaita meidän kuntien käyttäjät, virkamiehet, niin sitä kautta määritellään aika pitkälle myös meidän sidosryhmät. Toinen merkittävä [sidosryhmä] on meidän toimittajat. Täytyy myös nähdä, että myös potentiaaliset toimittajat eli kaikki joilla on joku intressi yhteistyöhön, muut yhteishankintayksiköt on siten myös yksi sidosryhmä, eli yhteistyötä tehdään muiden kanssa ja tämä verkostoituminen on aina mukavaa..

Poliitikot keskeisenä sidosryhmänä nosti esiin vain yksi vastaajista, muutenkaan haastatteluissa ei nostettu esiin hankintojen poliittista ulottuvuutta kuin kysyttäessä. Tästä voidaankin vetää johtopäätös, että poliittinen agenda heijastuu hankintapalveluihin hankinnoissa huomioitavien erikoisosa-alueiden kautta esimerkiksi ympäristöasioiden kautta. Toisaalta voidaan nähdä, että poliittinen valta hankinnoissa on jo toteutunut siinä vaiheessa kun on päätetty toimialojen hankinnoista ja talousarvioista.

Loppuasiakas on kaksitahoinen, sopimustenkäyttäjä asiakas ja asiakasorganisaation ylempi johto. (--) Muita sidosryhmiähän toimittajat... en ota kantaa onko se paikallinen tai kansallinen mutta ylipäätään toimittajat ja henkilökunta on tietenkin yksi sidosryhmä. Poliitikot myös jossain määrin, mutta onneksi...tai en minä tiedä onko se onneksi niin ei tarvitse siinä poliittisessa räppimisen kanssa olla tekemisissä.

6.1.2 Maksuperusta

Hankintojen maksuperustan hoitamisesta oli haastatteluissa yksiköissä lähinnä kahta mallia. Ensimmäinen hankintayksiköiden rahoitustapa on kulujen kattaminen suoraan julkisyhteisöjen budjettivaroin. Hankintatoimen rahoittaminen suoraan budjettivaroista nähtiin sitovan hankintayksikön kiinteämmin osaksi kunnan muuta organisaatiota. Suoraan budjetista rahoitettujen yksiköiden toimintapiirissä olivat myös jotkut kunnalliset osakeyhtiöt ja liikelaitokset. Näiden kunnan organisaatiosta erillään olevien yksiköiden maksut hoidettiin joko tapauskohtaisilla maksuilla tai vuosittain neuvoteltavalla osallistumismaksulla.

Meidän laskutusperuste on kuntien väkiluku. Kustannuksista, joita kertyy vähennetään ensin sisäisesti saatavat palvelumaksut, eli yhtiöiden ostatusosuudet, jotka he maksavat meille palveluista. Loppuosa [kustannuksista] jaetaan renkaan kuntien kesken asukasluvun mukaisessa suhteessa. Maksun suuruus vaihtelee vuosittain, Sen mukaan paljonko me vuosittain tuhlataan. [Kuntien] prosenttiosuus on siis kiinteä niin kauan kun asukasluvut pysyy kiinteänä.

Toisessa tavassa taas toiminta rahoitettiin palvelumaksulla, eli hankintasopimusten kautta tilattujen tuotteiden hinnoissa on ennalta määritelty prosenttiosuus, jonka toimittaja tilittää hankintayksikölle sopimustenkäyttäjien tilausten perusteella. Komissio vaihteli tuoteryhmien mukaan 1-5 % välillä hankintahinnoista.

Meidän ansaintamallimmehan on palvelumaksu (--) sopimustoimittaja perii ja maksaa meille palvelumaksun (--), näillä palvelumaksuilla me katamme meidän toimintakulut. Mehän ollaan

no-profit eli ei tuoteta omistajalle voittoa tai jaeta osinkoa. (--)Kun asiakas tilaa niin siinä on sitten aina mukana se meidän työkustannus. Mutta me ei veloiteta asiakkailta mitään suoraan mikä on prosessin kannalta paljon tehokkaampi tapa. Toimittajat raportoivat meille näistä myyneistään (--) kunnille. Seuraavan kuun tietynä päivämääränä ja saman kuun aikana saamme sitten palvelumaksut.

Joissain yksiköissä on käytössä monia rahoitusmenetelmiä yhtä aikaa. Esimerkiksi erillishankinnoista voidaan veloittaa tuntikohtaisesti. Samaan aikaan osa palveluista on ilmaista jäsenille ja osa kuluista katetaan tuoteryhmistä kerättävällä komissioilla.

Sitten on tullut uutena tämän osakeyhtiön myötä erillispalveluiden, eli erillishankintojen kilpailuttamispalvelu. Eli kunnat antavat kokonaisia kilpailutuksia omista erillishankinnoistaan. Tähän asti me on vain ohjattu heitä tiettyjen lainsäädännöllisten velvoitteiden noudattamisessa. [Mutta nyt] me voidaan tehdä tuntiveloituksella kilpailuttamisprosessi heille. Tämä on myös mitä he haluavat, ja nyt tässä toivotaan että kun yhtiön kautta saataisiin lisää resursseja, niin me voidaan sitten toteuttaa tällaisia.

Kysyttäessä haastateltujen yksiköiden osuuksista suhteutettuna asiakkaan kaikkiin tilauksiin vain harvat osasivat antaa tarkkaa vastausta. Hankintayksiköissä, joiden toiminta levittäytyi useamman kunnan alueelle tai alueella toimi useampi kunnallinen hankintayksikkö, kuntien erilaishankintojen tarkkaa hankintojen määrää yksikön toiminta-alueella oli vastaajien mielestä mahdoton tietää.

Se on pikkuisen hankala arvioida, kun jokainen kunta arvioi erikseen,(--) Sanotaan että tavaroista on valtaosa meidän kautta. Palveluita [hankitaan] jonkin verran meidän kauttamme. Nyt meillä on uutena päänavauksena sosiaali- ja terveyspalvelut,(--) ja niin kuin tiedetään niin SOTE puolella liikkuu palveluhankinnoissa kunnissa suuret rahat. Se on tähän asti ollut kokonaan meidän toiminnan ulkopuolella, samoin rakennusurakat ovat toinen suuri joka on ulkopuolella. Sanotaan että meidän sopimusten arvo olisi sellaiset 30-40 miljoonaa euroa vuodessa, kasvamaan päin kuitenkin. Se kuinka paljonko se tosiaan muodostaa kuntien osuudesta niin se on vaikea sanoa, siellä on kuitenkin niin paljon palveluhankintoja.. (--).

6.1.3 Toiminnan ulkopuolelle jätetyt toiminnot

Keskitettyjen hankintayksiköiden tehtäväkentän ulkopuolelle jätetyt toiminnot olivat melko samanlaisia eri yksiköissä. Rakennusurakat, energiakilpailutukset, sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluivat useimmilla alueilla hankinnan käyttäjäyksikköjen vastuulle. Rajalinjana niiden hankintojen välillä, jotka kuuluivat keskitetylle hankintayksikölle ja sektoreille itselleen pidettiin usein palveluja, joissa palvelun loppukäyttäjän haluttiin olevan lähellä palvelun tilaajaa.

Karkea jako on niin että me hoidetaan kuntien puolesta yhteishankintatuoteryhmät eli ne tuoteryhmät, jotka kunnanhallitus on hyväksynyt ja päättänyt, meidän esityksestä toki. Erillishankinnat kunnat hoitavat itsenäisesti.

6.1.4 Työntekijöiden tehtäväkenttä

Haastatelluista yksiköistä yhtä lukuun otattamatta käytettiin työn organisoinnissa tuoteryhmä, toimiala tai kilpailutusmenettelyihin pohjautuvaa työtehtävien jakoa. Yleisimmin yhteishankinnoissa tietyt tuoteryhmät tai toimialat kuuluivat tietylle henkilölle, joka vastasi tämän tuotekentän hankinta- ja kilpailutusprosessin alusta loppuun.

Meillä on tietyt vastuualueet. Tietyt tuoteryhmät on jaettu tietyille henkilöille. Työnkuva on hyvin itsenäinen ja meillä on sisäisillä laadunvalvonta mekanismeilla, työohjeilla ollaan katsottu miten homma toimii missäkin.

Täytyy sanoa, että meillä toiminta hakee vielä muotoaan. Vanha historia painaa, että miten se oli silloin hankintarenkkaan aikana erikoistuttu eri sopimuksiin. Emme ole halunneet sitä osaamista katkaista, mutta pyrkimys on kyllä sellaiseen toimialakohtaiseen (toimintaan). Silloin (--) yksi hankinta-asiantuntija pääsääntöisesti syventyisi tiettyyn toimialaan, ellei sitten tilanne muuta vaadi. Minä kyllä kannatan sitä, että tietty joustavuus säilytetään, että mikä työtilanne on meneillään, niin se otetaan huomioon.

Työtehtävien toinen yleinen jakolinja oli erillis- ja yhteishankintakilpailutusten prosessin jakaminen tietyille henkilöille yksiköiden sisällä oli henkilöiden koulutustaustan perusteella. Isoimmissa yksiköissä käytettiin hankintayksikön sisäisiä tiimejä. Tiimien työkentän sisältämät kokonaisuudet oli pyritty jakamaan toisiaan lähellä olevien tavara- ja palvelukokonaisuuksien mukaisesti. Toisaalta pienissä yksiköissä nähtiin, ettei tiimien muodostamiselle hankintayksikön sisällä ollut mahdollisuutta tai tarvetta.

Meillä on sekä että, meillä on kaksi tiimiä, jotka on paketoitu niin että niissä tiimeissä tuoteryhmät mätsäisi. Eiväthän ne sitä tee mutta tavoite olisi se että suurin piirtein samaan sektorin, hommat olisivat samassa tiimissä. Meillä on tuoteryhmät myös erikseen eli kyllä jokaisen palvelupäällikön nimen perässä lukee se vastuualue.

...tämä yksikkö ei voi tiimiytyä, koska meitä on niin vähän. Tiimit tulevat sitten eli (--) asiantuntija ryhmät joita useimmiten (--) on isoimmissa kilpailutuksissa. Ne kostuu sitten toimialojen yksiköiden henkilöstöstä ja joskus myös kuntien (muiden kuntien kun isäntäkunnan yksiköiden) henkilökuntaa jos tarve vaatii.

Kaikissa yksiköissä muodostettiin organisaatioiden välisiä asiantuntijaryhmiä. Osassa yksiköistä asiantuntijaryhmä muodostettiin aina uuden hankinnan alussa ja osassa yksiköistä ryhmiä muodostettiin vain erikoisen vaativien ja/tai uusien tuotekokonaisuuksien kohdalla.

Tiimien koot vaihtelivat hankintahenkilökunnan jäsenen ja asiantuntijan, kahden hengen tiimistä, useiden henkilöiden tiimeihin. Muodostettujen tiimien kokoonpanon määräytyi sen mukaan kuinka vaikean hankinnan määrittely oli kyseessä. Lisäksi tiimin kokoonpanoon vaikutti se kuinka montaa yksikköä hankinta kosketti ja se kuinka paljon asiantuntijuutta ja hankintayksikön ulkopuolista substanssitietoa toteutettava hankinta vaati. Terveystuhoon liittyvissä hankinnoissa käytettiin kaikissa yksiköissä laaja-pohjaista asiantuntijaryhmää.

Meidän periaate on se, että meidän asiantuntijaryhmissä on yksi edustaja joka kunnasta ja lisäksi meidän kaupallinen asiantuntija toimii ikään kun sen tiimin vetäjänä. Hänellä on vastuu siitä prosessista. Me pyydämme kuntiamme nimeämään johtotason henkilön, joka edustaa kulloistakin toimialaa ja heidän kanssaan hankintaa suunnitellaan. Sieltä saadaan esiin kuntien kehitystarpeet ja (--) käyttömäärä arvioit. (--) Sopimuskauden aikana he osallistuvat tähän sopimuksen hallintaa meidän kanssamme. (--) Sopimustyypistä riippuen yksi tai kaksi vuosipalaveria johon he myös periaatteessa tulevat mukaan tai (--) antavat vähintään edes palautteen meille(--).Toimintamme kannalta tämä asiantuntijaryhmä on tärkeä. Ulkopuolisia konsultteja me emme käytä. Prosessissa sitten vaikka se substanssi tulee jostain muualta kun toimistolta, niin kyllä meidän asianhoitajat joutuvat myös perehtymään substanssiin laaja-alaisesti, tosiasiasa markkinoiden etukäteisperehtyminen, toimittajien mahdollinen alustava kartoittaminen ja tietopyynnötkin niin tulee kyllä meidän kautta. Eli liikaa ei voida luottaa siihen (asiantuntijaryhmään), meilläkin saattaa kunnista tulla sen seitsemän eri mielipidettä, jotka on jollakin tavalla niputettava.

Useimmissa tutkimuksen kohteena olleista hankintayksiköistä konsulttien palveluita ei käytetty laaja-alaisesti. Tietämys haettiin organisaation sisältä ja sidosyksiköistä. Kahdessa yksikössä konsulttipalvelujen käyttö perustui jatkuvuuteen. Yhdessä yksikössä konsulttipalveluiden käyttö oli järjestelmällistä ja laaja-alaista. Tässä yksikössä konsulttipalveluiden käyttö nähtiin keinoksi pitää yksikön oma organisaatio pienenä ja joustavana.

...meillä on yhteistyösopimukset, käytetään konsernin omia yhteisöjä. Juridiset palvelut ostetaan ulkopuolelta. (--) muutamassa tilanteessa on käytetty ulkoista asiantuntijaa kun on tiedetty että hän on tehnyt samanlaista aikaisemminkin (--)niin on tehty toimeksiantosopimus [hänen kanssaan]. Eikä ole poissuljettua että joku hankintayksikkö voisi tehdä meille keikkaa. Eli voitaisiin niin sanotusti ulkoistaa joku [kilpailutus] jollekin toiselle hankintayksikölle, (--) mutta me oltaisiin se katto-organisaatio ja tietysti korvattaisiin heidän kulunsa.(Näkisin) että se olisi (--)) järkevä tapa kehittää ja laajentaa tätä verkostoa.

6.1.5 Hankintayksikön ohjaus ja valvonta

Hankintayksikköjen valvonnan muodot eroavat toisistaan suuresti. Osakeyhtiömuodossa toimivia hankintayksikköjä koskevat osakeyhtiölaissa määritellyt valvontamekanismit. Lisäksi tutkimuksen kohteena olevissa yksiköissä, jotka toimivat osakeyhtiöinä, toimi asiakasomistajien tai keskeisten sidosryhmien jäsenistä koostuva hallitus.

Kunnan organisaation osana toimivissa yksiköissä toimintamuodon valvonta vaihteli. Valvonnasta saattoi vastata lautakunta ja kunnanhallitus.

Lisäksi osassa yksiköistä, jotka toimivat hankintarengas- tai isäntäkuntamallilla toimi seudullisia/asiakkuuteen perustuvia ohjausryhmiä jotka valvoivat omien näkemyksiensä toteutumisesta hankintayksikön toiminnassa.

... kun tämä on osakeyhtiö niin se perusolottuvuus on se normaali osakeyhtiön komentoketju. Allekirjoittaneen esimiehenä on toimitusjohtaja ja hänen takanaan on hallitus. Meillä on myös asiakasohjaus, tässä mukana (-) meidän (-) taloudesta vastaavat viranhaltijat muodostavat (-) hankintatoimen ohjausryhmän, (-)joka päättää näistä tuoteryhmäkohtaisista palveluprosenteista, yhteishankittavista tuoteryhmistä ja erilaisista muista asioista joita on asialistalla. (-). He päättävät siellä siis asiakkaina ja yhtiöllä on tietenkin oma päätäntävaltansa, mutta kun he ovat asiakasomistajia niin yleensä [meillä] on syytä olla samansuuntaiset ajatukset kun omistaja-asiakkailla.

Meillä toimintaa valvoo lautakunta, (-) ja sittenhän tietysti meillä on (-) hankintajohtajan esimiehenä apulaiskaupunginjohtaja mutta ei se nyt kamalasti tähän toimintaan sekaannu eikä valtuustokaan. (-) Meillä on sen verran hyvät valtuudet, että ei sitä [lautakuntaa] tarvitse käyttää. Lisäksi meitä koskee tämä yleinen valvonta määräraha valvonta, ja tarkastusviraston [tarkastukset] tietysti.

Me olemme osa (-)kaupungin konsernipalveluita, eli johto- ja toimintasäännöt tulee konsernipalveluiden alaisuudesta suoraan.

6.2 Edut ja tavoitteet

Haastateltujen yksiköiden keskuudessa nostettiin esiin osittain samoja teemoja koskien kysymystä siitä mitä etuja keskitetyllä hankintatoimella saavutetaan. Vastanneet korostivat sopimusten edullisimpia

hintoja sekä volyymietua, sektoreittain kilpailuttamiseen verrattuna. Prosessikustannukset nähtiin toisena huomattavana etuna. Työllä on aina oma hintansa. Keskitettyjen hankintojen merkittävänä etuna nähtiin se, että asiat voitiin tehdä vain kerran useitten rinnakkaisten hankintaprosessien sijaan. Lisäksi keskitetyn hankintatoimen nähtiin mahdollistavan hankinnoissa täsmällisemmän ja strategisemmän otteen, joka tukee keskusorganisaation linjauksia.

Tässä on vähintään kaksi etua (--), toinen (--), on volyymien kautta (saatava) hintaetu ja toinen on luonnollisesti se synkronointi, joka tarkoittaa tällaista keskittämistä, eli kaikki ei puuhaa samaa asian kanssa vaan sitä hoitaa joku erikoiselin eli tässä tapauksessa tietysti me.

Sanotaan nyt näin, että osaamisen turvaaminen on yksi merkittävä asia. Sitten tällainen strateginen vaikuttamismahdollisuus on ihan toista kun hajautetussa (organisaatiossa), ja sitten tietysti tämä volyymietu. Että kyllä ne näissä kolmessa ovat ne merkittävimmät saatavat edut minun mielestäni.

Osa vastaajista näki, että hankintalaki ja säännökset ovat lisänneet julkiselle hankintaprosessille asetettuja velvoitteita. Kunnat ovat olleet pakotettuja muuttamaan hankintojaan keskitetympään suuntaan täyttääkseen hankintalaissa asetetut vaatimukset ja saadakseen riittävästi asiantuntijuutta selvittääkseen uusista velvoitteista. Muutospaine on tullut organisaation ulkoisesta ympäristöstä. Toisaalta on nähty, että keskitetyllä hankintatoimella on joissain tilanteissa voitu tasapainottaa aikaisemmin epäsuotuisaa neuvotteluasemaa tilaajan hyväksi, lisääntyneiden volyymien ja kasvaneen neuvotteluasiantuntijuuden johdosta.

Suomessa (--), on siirrytty [keskitettyyn hankintatoimeen] sen takia että meillä sattuu olemaan sellainen lainsäädäntö mikä (--), pakottaa (--), tekemään lainsäädäntölähtöisesti näitä hankintoja ja sehän on väärä syy miksi on siirrytty tähän. Tällaiseenhan olisi pitänyt siirtyä sen takia että (saataisiin) taloudellisesti ja toiminnallisesti toimivampia ratkaisuja ja saadaan myös toteutettua niitä tehokkaammin. (--), Toisaalta meidän neuvotteluasema on ihan erilainen kun vanhassa hajautetussa mallissa. Sehän on ollut ihan myyjän vietävissä koko orkesteri koska siellä on koulutetut myyjät pelanneet amatööristä vastaan niin ei se ole ollut reilu asetelma.

Neuvotteluaseman parantamisen lisäksi nähtiin keskitetyn ammattimaisen hankintatoiminnan etuna se, että sopimuseurannasta tehtiin ammattimaista. Aikaisemmassa tilanteessa hankintaan kohdistuva mielenkiinto rajoittui hyvin pitkälti kilpailutusvaiheeseen. Keskitetyllä hankintatoimella nähtiin siis saatavan etua vanhaan malliin siinä suhteessa, että hankintaa seurattiin myös sopimuskauden osalta ja ollaan valmiita reagoimaan tuottajien vaatimiin sopimusten hinnankorotuksiin ja sopimusehtojen muutoksiin.

...olemme hyvä sopimuskumppani (--) meillä on aika hyvät suhteet toimittajiin nähden. Yksi merkittävä etu on se, että valvotaan sitä [tehtyä sopimusta]. Aikaisemmin kun kunnat kilpailuttivat, niin ei kukaan valvonut hallintokauden aikana kuinka on mennyt. On saatu jotkut sopimusehdot ja hinnat ja sitten ne on saattanut muuttua puolenvuoden sisällä, eikä kukaan ole välittänyt tai edes tiennyt mitä niiden [sopimusehtojen] pitäisi olla. Kolmas (--)etu mikä meillä on niin on prosessikulut (--) aikaisemmin oli jokaisessa kunnassa joku lautakunta tai hallitus joka lähti sitä [hankintaa] pätkäilemaan, niin sehän oli hirvittävä prosessi. eli prosessikulu säästötkin on aika mittavat. (--) Kirjallisuudessahan puhutaan että olisi sellaiset 15-20% yhteishankinnan keskimääräinen hyöty niin kyllä se varmaan sen verran on. Jos puhutaan pelkästään hinnasta, niin sehän vaihtelee vahvasti mutta tällaiset prosessisäästöt on kyllä aika selkeitä hankinnasta riippumatta.

...joku haluaa ihan puhtaasti ulkoistaa jonkun markkinaoikeusriskin tai sitten kun me käytetään aika paljon lähes kaikissa kilpailutuksissa ulkopuolista asiantuntijuutta, niin meillä on ne verkostot (--) monia syitä voi olla niin että asiakas huomaa että tulee kiire, oma sopimus on päätymässä ja katsotaan että meillähän on juuri sopivasti sopimus ja liitytään siihen(--). Sitten voi olla ihan näitä syitä että halutaan kehittää prosessia eli päästään johonkin asiakasryhmään ja siellä voi bekkmarkata.

Julkiset organisaatiot eroavat yrityksistä toimintansa päämäärien suhteen. Kunnallisten hankintayksiköiden poliittiset tavoitteet tarjoavat kiinnostavan kohteen lähemmälle tarkastelulle. Puhuttaessa hankintayksiköistä, joiden palveluiden loppukäyttäjänä on kunnallinen yksikkö, voidaan toiminnan tavoitteet jakaa kahteen luokkaan. Niihin, mitkä on määritelty EU:n ja valtiontasolla ja niihin mitkä kunnalliset toimielimet ovat hankinnoilleen asettaneet.

Työkalut näiden poliittisten ja eettisten tavoitteiden saavuttamiseksi on annettu valtakunnallisessa lainsäädännössä. Lainsäädännön perusteella hankinnoissa voidaan esimerkiksi korostaa hankinnan ympäristövaikutuksia tai sosiaalisia tekijöitä.

Toiminnalliselta kannalta katsottuna kaikki haastattelut henkilöt määrittivät keskeiset tavoitteensa melko samansuuntaisesti. Keskeisimpänä tavoitteena nähtiin hankintayksiköiden asiakkaiden kannalta hyvä lopputulos. Taloudellisen säästön lisäksi yksiköiden keskeisenä tehtävänä nähtiin prosessikustannusten vähentäminen ja hankintaprosessin kitkaton toteuttaminen.

Kyllä minä näkisin että meidän tavoite on hakea yhdessä palveluntuottajan kanssa kustannustehokas ja sujuva tavaran tai palvelun hankintaprosessia. Kilpailuttamisesta

laskunmaksuun asti ja myös toteuttaa muita kaupungin strategisia linjauksia mihin hankinnat nyt liittyy ja hankinnat tuntuu nykyään liittyvän vähän kaikkeen.

Prosessinäkökulmien kannalta osa haastatelluista nosti hankintapalveluiden luonteen lisäarvon luojana. Hankintaprosessien keinoiksi päästä tavoitteeseen nostettiin esim. kilpailutusten tarkempi kontrolli, mielekkäiden hankintakokonaisuuksien määrittelemisen ja keskeisten kilpailutusten tunnistaminen.

Kaksi haastateltavista toi esiin myös sen, että optimoimalla erilaisten tuotteiden ja tarjoajien määrää vähennettiin kustannuksia, laskutuksesta, logistiikasta ja käytettävyydestä kun laitteet eri toimijoiden välillä ovat yhteensopivat keskenään.

Lisäksi vielä mielekkäät hankintakokonaisuudet, se on sellainen ikuinen haaste, jotta ei tehdä liian isoja kokonaisuuksia jotta paikalliset toimijatkin pystyisi tarjoamaan mutta kumminkin sen verran isoja että meillä ei tule kohtuuttomasti lisätyötä siitä että me joudutaan hallinnoimaan pieniä tuoteryhmiä ja monia toimittajia. Eli sen optimoinnin osaaminen ja kategoria työskentelyn kehittämien on yksi tavoite, (--)) että osattaisiin määritellä meille strategisesti tärkeitä tuoteryhmät ja satsata sitten niihin eri tavalla paukkuja mitkä on taloudellisesti tärkeitä tai meidän toimintoihin liittyviä tärkeitä toimintoja ja tuotteita niin se on yksi tavoite ja tietenkin kestävän kehityksen kehittäminen että tarjouspyynnöissä pystyttäisiin paremmin ja tiukemmin ottamaan ympäristömyötäisyyttä ja elinkaari ajattelua.

6.2.1 Erikoisteemojen huomioon ottaminen hankinnoissa

Hankintalainsäädännön pykälä 49 määrittelee hankintojen ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat. Hankintayksiköt voivat asettaa erityisehtoja hankintalain mukaan hankintasopimuksilleen *"jotka voivat koskea erityisesti ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia, kuten ammatillista koulutusta työpaikalla, kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten noudattamista, työoloja ja työehtoja tai vammaisten palvelukseen ottamista. Edellytyksenä on, että ehdot ovat syrjimättömiä ja yhteisöoikeuden mukaisia ja että niistä ilmoitetaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä"* (HL 2007/49§). Hankintalain muotoilu on epätarkka siitä mitkä tekijät voidaan lukea ympäristö ja sosiaalisiksi tekijöiksi.

Valtion hankintayksikön HANSEL:n toiminnassa ympäristötekijöiden huomioon ottaminen on noussut keskeiseen asemaan valtioneuvoston vuonna 2009 tekemän periaatepäätöksen myötä. Periaatepäätöksen myötä keskushallinnon hankinnoissa velvoitetaan ottamaan huomioon ympäristötekijät 100%:ssa tehdyistä kilpailutuksista vuoteen 2015 mennessä. Valtioneuvos suosittelee

samaisessa periaatepäätöksessä, että myös kunnat ottavat ympäristönäkökulmat huomioon vähintään 50%:ssa tekemistään hankinnoista vuodesta 2015 alkaen. (Periaatepäätös kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 8.4.2009.) Ympäristöasiat ovat siis nousseet myös kunnallisten hankintojen asialistalle.

Tehtyjen haastattelujen perusteella ympäristönäkökohtien huomioiminen on levinnyt melko laajasti hankintayksikköjen käyttöön. Joissain tutkimuksen kohteena olevissa yksiköissä oli asetettu kiinteät tavoitteet ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta. Toisissa yksiköissä ympäristökriteerien systemaattinen huomioonottaminen hankinnoissa on vasta alkamassa.

Hankinnoissa ympäristötekijät voivat olla ilmetä minimivaatimuksina, sopimusehtoina tai lisä pisteytyksen antajina tarjousvertailussa. Toisaalta epäiltiin, että ympäristötekijöiden huomioon ottamisen vaikutukset olivat osassa tapauksia melko vähäiset. Sen suhteen huomioidaanko ympäristötekijät erillishankinnoissapa voidaanko ja onko kannattavaa ulottaa ympäristökriteerit kaikkiin hankintoihin oltiin skeptisiä.

Sosiaalisten hankintojen osalta yksikään haastatelluista kunnista ei ollut suuria hankintoja, jossa sosiaaliset tekijöiden huomioiminen olisi näytellyt suurta osaa. Useimmissa yksiköistä mahdollisuus sosiaalistekijöiden huomioimiseen kilpailutuksissa oli huomioitu. Toisaalta sosiaalisten kriteeristön käyttökohteita hankinnoissa pidettiin melko suppeana.

...meillähän on tavoite se että 25 % kaikista yhteishankinnoista sisältäisi jonkinlaisen ympäristötavoitteen, mutta kyllä meillä se määrä on paljon isompi. Erillishankintoihin on aika vaikea ujuttaa ympäristöasioita. (--) Ongelmahan noissa ympäristöasioissa on se, että noita standardeja, lippuja ja kukkia ei saa käyttää. Sen sijaan sosiaalisissa kriteereissä ollaan aikataulusta jäljessä. Meillä oli hankintakoulutusta viime viikolla, jossa keskusteltiin vähän konkreettisemmin siitä, mitä se sosiaalinen tarjouskilpailu olisi.

näissä asioissa pyritään kokoajan olemaan parempia että (kaupungin nimi) on sellainen mallioppilas halunnut olla 90-luvun puolivälistä asti että hankintatoiminnassakin niin kuin meidän yksiköllä kyllä lamppu palaa koko ajan kun hankintoja suunnitellaan että mitenkäs voitaisiin sitoa tätä ympäristöystävällisyyttä nyt tähänkin kokonaisuuteen se on todella haastavaa palveluissa ja silloin kun puhutaan erillishankinnoissa eli silloin kun se toimeksianto tulee tuolta yksiköiltä meille, niin siihen voi olla vähän siinä vaiheessa meidän sitten rakentaa ympäristömyötäisyyttä kauhean pitkälle (--) melkein voisi sanoa että melkein joka hankinnassa niin kello kilkattaa ja lamppu täällä välkkyy että nidotaan se tähän kokonaisuuteen mutta joskus

sinne ei vain sanalliseen muotoon mitään pystytä määrittelemään. Suunnitellussa huomioidaan mutta miten se sitten käytännössä toteutuu niin se on sitten toinen juttu.

6.2.2 PK-yritysten huomioiminen hankinnoissa

Julkisten hankintoja on kritisoitu siitä, että jättävät pienet yritykset kunnallisten sopimuskumppanien ulkopuolelle. Kaikissa tutkimuksen kohdeorganisaatioissa PK-yritykset oli pyritty ottamaan huomioon hankintojen toteutuksessa. Tavat jolla PK-yritykset pyrittiin huomioimaan, vaihtelivat yksiköstä toiseen. Yleisin tapa haastateltavien organisaatioiden joukossa pienten- ja keskisuurten tarjoajien tarjousten mahdollistamiseksi oli osatarjousten hyväksyminen tarjouspyynnöissä. Toinen yleinen tapa oli antaa tarjoajille mahdollisuus ottaa osaa tarjouskilpailuun ryhtymällä.

Toisaalta haastateltavat tiedostivat että pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin ovat rajalliset, johtuen tarjousten tekemisen vaatimasta byrokratian määrästä ja tarjouspyyntöjen koosta. Tarjouspyyntöjen kokoluokan nähdään olennaisesti liittyvän PK-yritysten mahdollisuuksiin ryhtyä julkisen puolen sopimuskumppaneiksi.

Toisaalta liian pienten kokonaisuuksien kilpailuttamisen nähdään johtavan keskitetystä hankintatoimesta saatujen hyötyjen katoamiseen ja hankintayksikköjen työtaakan tarpeettomaan kasvamiseen. Ryhtyminen tekemissä tarjouksissa nähtiin myös ongelmana se, että ne saattoivat olla ns. näennäisiä ryhmittymiä. Toisin sanoen toimijat olivatkin oikeasti alihankkijasuhteessa yhteen ryhmittymän toimijoista. Tämän nähtiin helposti johtavan juridisiin ongelmiin sopimuskaudella.

Suomalaisen työn liiton teettämän tutkimuksen mukaan yritysten keskuudessa, jotka ovat kiinnostuneita julkisen puolen hankinnoista, verkostoituminen toisten yritysten kanssa on melko yleistä. 30 % kyselyyn vastanneista yrityksistä, joilla oli kokemusta julkisen puolen kanssa toimimisesta, oli verkostoitunut juuri julkisten hankintojen tarjouskilpailuun osallistumisen vuoksi. (Käsityksiä julkisista hankinnoista 2010, 16)

Meidän strategiassa, siis kaupungin strategiassa on maininta että pitäisi ottaa huomioon pienet- ja keskisuuret yritykset (--) Ongelmahan on siinä vaan se, että me useimmiten teemme liian isoja paketteja pk-sektorille, että niiden on kyllä hirveän vaikea osallistua näihin kilpailuihin. Näissä on kauheasti kaikkea liturgiaa, verotodistuksineen, ympäristöselvityksineen ja kaikkea muuta

ihmeellistä laatuun liittyvää ja niin edelleen, eli tämmöinen pikkufirma jossa on johtaja itse töissä, niin ei se kerkiä meille tekemään tarjouksia.

[PK- yritykset huomioidaan] esimerkiksi niin että annetaan mahdollisuus tarjota ryhmittymänä, (--) meillä tunnustetaan että pienet ei meidän mission mukaiseen toimintaa mukaan helposti pääse mutta aika hyvin näitä ryhmittymiä on sitten syntynyt. Siinä on vaan se, että sen konsortion toiminnan luonne täytyy kuvata hyvin sillä helposti sotketaan alihankintasuhteeseen ja sieltä tulee juridisia ongelmia.(--) Me on tehty Suomen Yrittäjien kanssa semmoiset linjaukset, että minkälaisia asioita otetaan huomioon kuin kilpailutetaan.

6.2.3 Elinkaariajattelu ja vaihtoehtoiset toimintatavat

Hankinnan prosessimalleissa korostetaan hankintojen elinkaaresta ja hankintojen sivutuotteista koituvien kustannusten merkitystä arvioitaessa hankinnan onnistumista. Julkisella puolella rajoitettu kommunikaatio hankinnan kilpailutusvaiheessa on usein tarkoittanut sitä, että hankinnan arviointiperusteissa on ollut helpointa käyttää suoraan laskettavissa olevia kuluja ja jo tunnettuja tuotantotapoja.

Tutkimusta varten haastatelluilta henkilöltä kysyttiin heidän käyttämistään hankintalain mahdollistamista menettelytapojen käytöstä. Erikoishuomiota kiinnitettiin siihen kuinka käytetään uusia toimintatapoja mahdollistavia neuvontamenettelyjä.

Kaikissa Tutkimuksen kohdeyksiköissä yleisin menettelytapa oli avoin menettely, osassa organisaatioista kaikki hankinnat pyrittiin lähtökohtaisesti viemään läpi avoimella menettelyllä. Osassa kunnista nähtiin, ettei tarjouksiin tulevien tarjousten lukumäärä koskaan nouse niin korkeaksi että rajoitetun menettelytavan käyttö olisi suoralta kädeltä tarpeellista.

Neuvontamenettelyn käyttö oli melko harvinaista, mutta osassa erityisosaamista vaativista hankinnoista siihen turvaututtiin. Neuvottelumenettelyn huonoina puolina nähtiin prosessin raskaus ja byrokraattisuus. Useissa yksiköissä nähtiin, että samoihin tai parempiin tuloksiin päästiin perusteellisesti toteutetulla markkinoiden etukäteiskartoituksella ja teknisellä vuoropuhelulla.

Leasingia tutkituissa yksiköissä käytettiin melko yleisesti. Yleisimpinä leasingmallin kohteina olivat ajoneuvot ja laitteet.

Kilpailutusten elinkaarensa aiheuttamat kokonaiskustannukset pyrittiin huomioimaan useissa yksiköissä. Muuttamissa elinkaarikustannukset olivat toiminnan ajatusmallin kehys. Toisaalta aitoja elinkaarimalleja, joissa tarjousten vertailuperusteena käytettiin hankinnan elinkaaren kustannuksia toteutettiin melko vähän.

Elinkaari ajattelu niin sitä me on tuotu meidän kuntiimme sillä perusteella että miten sitä voidaan laskea ja käyttää hyödyksi. (--) Onhan meillä kunnissa paljonkin erillishankintoja joissa olisi syytä laskea ne elinkaarikustannukset, hävitys ja poisto kustannukset josta saataisiin siitä järkevä kokonaisuus.

Elinkaarimalli on varmaan innovatiivisimmillaan lähtemässä liitteelle tuolla (--) tietotekniikassa jossa tullaan hankkimaan laitteita elinkaaripalvelun tai mallinnuksen pohjalta.

Sanotaan nyt että minun oma filosofiani hankinnoissa (--) menee varmaan lähemmäs tällaista elinkaarimallia. Meillehän ei ole mitään väliä minkä hintaisia jotkut tuotteet on tarjous hetkellä kun meillä pitää pyrkiä siihen että on koko sopimuskauden/elinkaaren aikana, niillä meidän asettamilla kriteereillä kilpailukykyisimmät ehdot. Esimerkiksi ongelma IT-laitteissa tässä maassa on se, että kun tarjouskilpailua järjestetään niin sinne nämä isot valmistajat dumpkaa markkinoilta poisvedettävää erää pilkkahintaan. (--) Sitten halvalla hinnalla voittavat tarjouskilpailun ja sen jälkeen se hinta lähtee nousemaan kun muutetaan laite ja elinkaari vaihtuu toiseen. (--) Näitä esimerkkejä on niin kuin aika isoissakin hankinnoissa tässä Suomen maassa ollut aika paljonkin. Tosiaan lähtökohdan pitää olla se, että meillä on sopimuksen elinkaaren aikana kilpailukykyisiä ratkaisuja koko ajan ja se on suuri haaste.

6.2.4 Hankintastrategia ja toiminnan mittaaminen

Hankintastrategian osalta kaikissa tutkituissa yksiköissä ei täsmällistä strategiaa ole laadittu. Yksiköissä, joissa strategia oli määritelty, käytettiin sitä hankintaohjeistuksen tukena. Hankintaohjeistuksessa määriteltiin yhteiset pelisäännöt yksikön toimintapiirissä oleville yksiköille esimerkiksi pienhankintojen prosessin ja toteutuksen osalta.

Hankintastrategia nähtiin sisäisen ohjauksen ja neuvonnan välineenä pääasiassa sidosyksikköihin nähden. Osassa yksiköistä hankintastrategian piti sisällään hankintayksikön sisäisiä prosesseja ja käytäntöjä ja strategiaa pidettiin yksikön sisäisenä työkaluna.

...meidän kauttamme tulee kunnille yhteinen hankintastrategia siinä mielessä että meille on määritelty yhteinen ohjeistus (--) ja siellä on määritelty esim. menettely pienhankintojen suhteen. Tämä ohje koskee myös erillishankintoja. Yhteishankinnat tulee sitten meidän kautta ja niihin on määritelty tietyt ympäristönäkökohdat. Tämä on yksi keino millä lisätään osaamista. (--)

Se on tulevaisuuden kehityskohde, että kaikki hankinnat olisivat yhdessä nipussa. Mutta tällä hetkellä erillishankinnat on hajautettu kunnan sisällä eri hallintokuntiin. Sanotaan, että yhdessäkään meidän jäsenkunnista ei ole tarkkaa tietoa siitä missä heidän erillishankintansa ovat ja kuka niistä vastaa. Tämä on se toinen juttu tämä hankintastrategian kokonaisvaltainen haltuunotto.(--)

6.3 Sähköiset käytännöt hankintapalveluissa

Sähköinen kilpailutusjärjestelmä oli käytössä vasta yhdessä haastatteluista yksiköistä. Kahdessa yksikössä sähköinen järjestelmä oli kokeiluvaiheessa, mutta käyttöönotosta ei oltu vielä tehty lopullista päätöstä. Kahdessa yksikössä sähköinen hankintajärjestelmä oltiin ottamassa käyttöön vuoden 2012 aikana. Huomionarvoista oli se, että kaikissa yksiköissä uskottiin että sähköinen kilpailutusjärjestelmä tulisiin ottamaan käyttöön lähivuosina.

Sähköisen kilpailutusjärjestelmän suurimman hyödyn nähtiin piilevän järjestelmän mahdollistamassa prosessin ja dokumenttien paremmasta hallinnosta. Sähköisen kilpailuttamisjärjestelmän uskottiin auttavan siirtymisessä standardoituihin kilpailuttamismalleihin. Toisaalta sähköiset kilpailutusjärjestelmät nähtiin tällä hetkellä pienissä hankintayksiköissä kalliina suhteessa niillä saavutettavissa olevaan potentiaaliseen hyötyyn.

Sähköisten hankintajärjestelmät tulevat i yleistymään hankintayksiköissä huomattavasti lähivuosien aikana ja KI-kuntahankinnat on kilpailuttamassa sähköisen järjestelmän kevään 2012 aikana.

Me olemme juuri ottaneet käyttöön. (--) Kokemukset on meidän kaikkien mielestä on kuitenkin positiivisia. Se tuo niin paljon selkeyttä näihin rutineihin jos vertaa että vanha järjestelmä on puhelin, sähköposti, Word ja Excel niin nyt ne on kaikki yhdessä.

Ei käytetä, mutta meillä on yksi testissä ja toinen on jo ollut testissä. (--) ongelma (--) tällä hetkellä on se että ne maksaa liikaa. (--). Jos minulla olisi vaikkapa semmoinen yksikkö (--) jossa on parikymmentä hankintatoimen työntekijää niin en minä kauhean kauan epäröisi hommata sähköistä kilpailutustyökälyä. (--)Minä en näe sitä sinänsä tällaisena sähköisenä työkaluna vaan enemmän prosessin hallinnointiin ja dokumenttien hallinnointiin liittyvänä työkaluna.

Hankintalain muutokset mahdollistivat sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä käyttöönoton vuoden 2011 lokakuussa. Yhdessäkään tutkimuksen kohteena olleesta yksiköistä ei oltu vielä kokeiltu kyseisiä käytäntöjä. Mielenpisteet eri yksiköissä sähköisten menettelyjen hyödyistä vaihtelivat suuresti. Osa haastateltavista näki, että oikeuskäytännön ja ennakkotapausten puute tarkoitti sitä että järjestelmien käyttöönotto sisälsi riskejä. Nähtiin myös, että tarjoajia kilpailutettiin riittävästi jo nyt ja sähköiset menetelmät eivät enää toisi huomattavaa etua nykyiseen järjestelmään nähden.

Sähköisen huutokaupan nähtiin mahdollisesti olevan hyödyllinen massatavaroissa, joissa tarjoajia on runsaasti. Sähköistä huutokauppa nähtiin myös olevan mahdollista hyödyntää puitejärjestelyjen sisällä järjestettävän minikilpailutuksen välineenä.

... jos olisi sellainen järjestelmä käytössä mikä mahdollistaa (dynaamisen hankintajärjestelmän), mutta sähköiseen huutokauppaan suhtaudun hieman kriittisesti sen tarjoamiin mahdollisuuksiin ja sekin on taas sellainen juttu että ei ole vielä oikeuskäytäntöä ja lakihan on kirjoitettu pikkaisen epäselvästi että siinä on paljon avoimia kysymyksiä, jotka varmasti sitten oikeuskäytännön myötä selkeytyy, ettei lähdetä tähän tinkimiseen mikä on hankinnoissa kiellettyä. Mutta kun ajatellaan yhteishankintoja niin molemmat tuntuu hieman hankalilta. Otetaan vaikka dynaaminen hankintajärjestelmä, jos on nelivuotinen hankintakausi ja siellä sitten toimittajat vaihtuisivat kovin usein. Niin jos on paljon tilauspaikkoja ja -pisteitä se olisi pikkuisen vaikeaa (--). Vaikka meillä monetkin on aika yksinäisiä hankintoja (--) mutta sitten kun on paljon tilauspisteitä niin se ei olekaan enää niin yksinkertaista vaan tulee paljon virheitä ja logistiikan ongelmia ja muita, mutta onhan se yksi mahdollisuus mutta en ole vielä hirveän innostunut niistä. Kerätään kokemuksia ja katsotaan mitä muut tekevät niiden suhteen.

Kyllä, me on sitä sähköistä huutokauppa on ajateltu, minä en usko siihen dynaamiseen hankintajärjestelmään olenkaan. (--), meillä on tällä hetkellä tekeillä PC-kilpailutus ja kyllä meillä on vähän ollut sellainen ajatus että kun me ollaan saatu valittua ne kolme toimittajaa niin sitten me keskittäisiin ne hankinnat sillä tavalla että niistä voisi tehdä sähköisen huutokaupan (--), sen täytyy tietenkin olla hallittua kokonaisuutta, tämmöisiä kokonaisuuksia joita sitten voidaan tällaisena minikilpailutuksena hoitaa huutokaupalla...

Kaikilla yksiköillä oli käytössään extra- tai/ja intranet, jota käytettiin yhteydenpitovälineenä ja organisaation sisäisenä tiedottamisvälineenä asiakas-sidosyksikköihin. Kaikilla yksiköillä oli myös Internet-sivut, jotka toimivat pääasiallisena, tosin usein yksisuuntaisena viestintäkanavana kommunikaatiossa tarjoajien suuntaan.

Syventyessä tarkemmin hankintayksikköjen ja tarjoaja/tilaajien välisiin suhteisiin huomionarvoista on, että toimittajat ja tarjoajat eivät yhtä yksikköä lukuun ottamatta olleet muodostaneet yhteisiä sisäisiä elektronisia käyttäjäverkostoja keskenään tai pyrkineet yhdenmukaistamaan sähköisiä käytäntöjään ja prosessejaan toisin kuin yksityisen hankintapuolen integroituneissa kumppanuussuhteissa.

...meillä on tällainen wiki-palvelu eli extranet palvelu jossa meillä jaetaan sopimus- ja muuta informaatiota. Sitten meillä on käytössä nettisivut, joka on pääasiallinen informaatiokanava toimittajien suuntaan, sitten on totta kai normaalit kommunikaatio työkalut kuten puhelin ja sähköposti.

6.4 Kommunikaatio

Yksityissektorilla yhteydet eri tarjoajiin ovat aktiivisimmillaan silloin kun kilpailutus on käynnissä. Yritykset kysyvät eri vaihtoehdoista, tinkivät ja hakevat parasta ratkaisua. Julkisella puolella asiassa menetellään päinvastoin. Tarjoajien tasapuolisen kohtelun vuoksi hankintayksiköt eivät voi antaa yhdelle tarjoajasta tietoa, joka saattaisi tarjoajat eriarvoiseen asemaan. Tämän vuoksi kilpailuttamisen aikana hankintayksiköt pyrkivät käyttämään vain formaaleja kanavia tarjoajien kanssa käytävässä kommunikoinnissa. Hankinnan kohdetta tai ehtoja ei voida useimmissa menettelyissä vaihtaa lennosta ja niissäkin menettelyissä, joissa se on mahdollista, prosessi on kallis ja aikaa vievä. Voidaankin siis pohtia pystyvätkö julkiset hankintayksiköt koskaan saavuttamaan yksityisensektorin hankintayksikköjen joustavuutta ja tehokkuutta.

Jos tarjouspyyntöön liittyviä kysymyksiä tulee niin ohjaus tänä päivänä on aika tiukkaan niin että kysymykset pitää lähettää sähköpostilla ja kysymykset kootaan yhteen (--), joka sitten julkaistaan yhtenä dokumenttina. Eli pyritään seuraamaan tätä tasapuolista syrjimätöntä kyselyä eli ei me yksittäisiin kyselyihin vastata kilpailun ollessa käynnissä.

6.4.1 Markkinoiden kartoittaminen

Osassa hankintayksiköistä hankintayksikkö oli aktiivinen markkinoiden suuntaan kartoittaessaan vaihtoehtoja. Yhdessä yksiköistä markkinakartoitusta käytettiin poistamaan virheitä ja kohtia joita tarjoajat eivät ymmärtäneet tarjouspyynnöistä. Toisaalta osassa yksiköistä markkinavuoropuhelun signaali tuli melkein aina markkinoiden päästä, eikä hankintayksikkö pyrkinyt aktiivisesti ottamaan yhteyttä eri markkinatoimijoihin.

Markkinoiden kartoitusta pidettiin tärkeänä tekijänä siitä syystä, että hankintaprosessin käynnistyttyä hankintayksikön vaikutusmahdollisuudet olivat rajatut niihin raameihin mitä tarjouspyyntöön oli asetettu.

Kyllä käytetään, että se on ihan pääehto meille uusissa hankinnoissa, eli ennen kuin hankintailmoitusta julkaistaan niin tehdään sitä alustaa kartoitusta eli meidän asianhoitajat selvittävät sitä sitten että onko tarjoajia, minkälaisia, minkälaista palvelua tai muuta. Me on aina pärjätty avoimella menettelyllä kaikissa hankinnoissa. Ihan sen takia että me on tehty se kartoitus, että joissain asioissa mihin neuvottelumenettely soveltuu niin oltaisiin sitä voitu käyttää mutta me on katsottu että se on parempi tehdä ne avoimella menetellyllä, selvitetään etukäteen niin ei tarvitse käyttää neuvottelumenettelyä. Ollaan me joskus jouduttu siirtymään neuvottelumenettelyyn mutta se johtunut siitä ettei meillä ollut tuntemusta vaan jostain muusta syystä kyllä avointa menettelyä tukee markkinakartoitus, jotta ei tule vääriä päätöksiä.

6.4.2 Kommunikaatio sopimuskaudella

Merkittävänä muutoksena yksityisen puolen hankinnoissa on hankinnan elinkaari- ja prosessimalleissa nähtävä fokuksen levittäytyminen sopimuskaudesta koko hankintaprosessin ajalle. Hankintayksikön tarkoitus ei ole enää pelkästään varmistaa tarvittavien tuotteiden ja palveluiden saatavuutta, vaan arvioida hankintojen laatua ja seurata hankinnan vaikutuksia. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 70-85, Karrus 1998, 210-223)

Tutkimuksen kohdeyksiköissä vastuu sopimuksesta kuului usein hankintayksikölle. Vastajat pitivät hankintayksikköjen sopimusvastuuta hyvä seikkana. Hankintayksikköjen sopimusvastuun nähtiin lisäävän sopimuskauden ohjattavuutta ja ammattimaisuutta.

Toisaalta sopimuskauden aikaisen informaation kerääminen sopimusehtojen toteutumisesta koettiin vaikeaksi, koska hankinnat suoritti hankintayksiköstä erillinen organisaatio. Monet haastatellut näkivät,

että tiedonkulussa sopimuksen käyttäjältä sopimuksen hallinnoijalle on parantamisen varaa ja se on yksi keskeisistä sopimushallinnan kehityskohteista.

Pienet toimituksiin liittyvät reklamaatiot (--), käsitellään siellä toimittaja-tilaaja raja-pinnassa. Me saamme niistä aika nopeasti tietoa. (--) Nämä asiat tulee monelta tasolta eli se, joka sopimusta valmisteli on sopimuksen vastuuhenkilöön yhteydessä ja siten meidän sopimushallinnassa me kerätään nämä meidän asiat ja käydään omana kohtana palautteet ja reklamaatiot ja nostetaan esiin keskustelussa.

reklamaatiotietojen kerääminen on hirveän vaikea asia, koska (--) tilaukset tapahtuu tuolla kentällä, että me ei tilauksia tehdä. Reklamaatio tietoja on hirveän vaikea saada kentältä, mutta jos se tulee (tieto) niin kyllä me toivotaan että kirjalliset reklamaatiot meille ja toimittajalle ja vähintään meille. Joko me reagoidaan sitten tai sitten reagoidaan suoraan mutta aina meille tiedoksi jos on tarpeita sopimusten purkamiseen tai jotain vastaavaa...

6.4.3 Hankintasopimusten ohjaus

Yhteishankintatuotteissa ja -palveluissa sopimuksen sisältöön ja muutoksiin liittyvät asiat käsiteltiin hankintayksikön ja tuottajan vuoropuhelulla. Tavaraan ja palveluun liittyvien ongelmien kanssa yksiköillä oli melko samanlaiset prosessit. Yksittäiset tuotetta koskevat ongelmat ratkaistiin useimmiten hankinnan loppukäyttäjän ja tuottajan välillä. Niissä tapauksissa, joissa tuotteen laatuun, toimitusaikoihin tai muihin tekijöihin liittyi suurempia jatkuvaluonteisia ongelmia, hankintayksikkö ryhtyi tarkastamaan prosessia yhdessä asiakkaan kanssa.

Sopimusseuranta yhteishankinnoissa pysyi kaikissa yksiköissä hankintayksikön harteilla. Hinnan muutokset ja sopimusneuvottelut käytiin hankintayksikön kautta. Prosessin toimiessa kunnolla hankintayksiköiden oli myös tarkoitus saada tieto sopimusten kautta tilattuihin palveluihin ja tavaroihin liittyvistä reklamaatioista ja valituksista. Haastattelujen perusteella reklamaatioiden kohdalla useissa yksiköissä astuttiin kuitenkin alueelle, jossa tieto sopimukseen liittyvistä ongelmista ei koskaan kantautunut hankintayksikköjen korviin. Luotettavat ja vakioidut kanavat reklamaatioiden hallintaa puuttuivat useimmista yksiköistä. Tämän myös yksiöt itse ottivat huomioon ja kattavan sähköisen reklamaatiojärjestelmän luominen nostettiin tulevaisuuden kehityskohteiden joukkoon.

kaikki mitkä vaatii jotakin, esimerkiksi hinnan vaihtuminen tai tuotteen vaihtaminen menee meidän kautta ja vaatii meidän hyväksynnän se on määritelty sopimuksessa. Reklamaatioissa on

sellainen periaate että jos se on tällainen yksittäinen joku laatikko vaikka vähän kassassa niin silloin suoraan toimittajaan yhteyttä mutta jos se on toistuva niin silloin yhteyttä meihin. Periaatteessa kunnat tilaa, (--) mutta me hallinnoimme sopimusta sillä tavalla että meidän on tärkeää saada tietoa myös kunnista. Periaatteessa kunnat tilaa sopimusehtojen mukaisesti ja meillä on sovittu tietyt katselmoinnit kerran tai kaksi vuodessa jolloin sitten katsotaan missä mennään (--) että alusta lähtien olen tuonut tätä toimittajien ja sopimusten hallintaa. Kun hankintakausi on pitkä niin vasta lopussa mitataan miten on aidosti mennyt. Meille on tosiaan tärkeää se palaute kentältä että jos on ongelmia niin ei me voida toimia ilman sitä tietoa, ja myös toisin päin että kunnat noudattavat sopimuksia.

6.4.4 Hankintayksikköjen verkostot ja vuoropuhelu eri toimijoiden kanssa

Kysymys siitä, kuinka hankintayksiköt näkevät tarjoaja-hankintatoimi-asiakas vuoropuhelun kehittämisen on ensiarvoisen tärkeä. Suomen Yrittäjien liiton vuonna 2008 tekemän tutkimuksen mukaan hälytyttävän suuri osa julkisten hankintojen kilpailutuksiin osaa ottaneista yrityksistä kokee tulleen kaltoin kohdelluksi tarjouskilpailuissa. Peräti 43 % tutkimuksen vastanneista yrityksistä, joilla oli kokemusta julkisista hankinnoista, oli mielestään tullut väärin kohdelluksi julkisen hankinnan tarjouskilpailussa. Lisäksi noin 60 %:a vastanneista oli sitä mieltä, että vuoropuhelua tarjoajien ja hankinta-viranomaisten kanssa käydään liian vähän. (Käsityksiä julkisista hankinnoista 2010, 20-22.)

Kuntien asiakkaiden tyytyväisyydestä hankintayksikköjen tuottamiin palveluihin ei ole julkaistu kattavia tutkimustuloksia. Kunta-asiakkaisiin nähden vastaajat korostivat viestinnän tärkeyttä, sekä sopimuksen aikaisen yhteistyön tärkeyttä.

Koskaan ei voi tiedottaa liikaa. Mutta se on tapahduttava oikea aikaisesti eli silloin kun jotain tiedotettavaa on ja meidän ollaan vain asiakkaita varten, eli tukemassa eri tavoin. Tehokkaat viestinnälliset keinot niin ne on varmaan ne päivän sana. Ja mikään ei voita henkilökohtaista kontaktia että ei voi ollenkaan siirtää kaikkea verkkoon ja sanoa että lukekaa sieltä. Kyllä ihmiset tämän pelin loppupeleissä pelaa.

Hankintayksikkö-toimittaja akselilla haastateltavat toivoivat, että jatkossa olisi mahdollista vakinaistaa sopimuskumppaneiden kanssa tehtävä yhteistyötä ja tiivistää kanssakäymistä myös sopimuskauden aikaiseksi. Vastaajat näkivät, että joissain tuoteryhmissä yhteistyö voisi lähestyä kumppanuutta. Toisaalta vastaajat myös näkivät että kumppanuussuhteet olivat vaikeita lyhyiden hankintakausien vuoksi. Vastaajien mukaan lyhyet sopimuskaudet aiheuttivat sen, että (palvelun)tuottajat eivät

panostaneet kehitystyöhön yhteistyön jatkuvuuden epävarmuuden johdosta. Hankintalain asettamat rajoitukset sopimuskausien pituudelle koettiin tässä mielessä ongelmallisiksi.

Kyllähän se on niin että vaikka nämä sopimukset on aika lyhyitä eli neljä vuotta, me kyllä käytetään aika usein optioita. Niin kyllä siinä tulee yhteisesti huolehtia siitä että se on järkevä koko hankintakauden. Tietyt hankinnat voivat lähentyä kumppanuutta, että on meilläkin muutamia toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia koska niitä ei tietyistä syistä voida neljänvuoden välein kilpailuttaa. Niin kyllä semmoisissa korostuu se yhteistyö, otetaan esimerkiksi tämä tulostuspalvelu, meille oli 1300 tulostina kunnissa ja 170 eri mallia ja pistettiin yhteen nippuun kaikki painotuotteet, että se aikaisempi tilanne oli ihan järjetön. Tällaisissa tapauksissa tarvitaan pitempiaikaisia yhteistyötä, että toimittajan kautta saadaan säästöjä aidosti. (--) Mutta tämä kumppanuustoiminta jos verrataan esimerkiksi puolustusvoimia ja kuntapuolta niin kuntapuolella se on aika vähäistä,(--). Minä ihan hämmästyin kun katsoin, että joku tekee sopimuskauden sosiaalipuolelle vaan kahdeksi vuodeksi. Se palveluntuottaja joutuu tekemään tietyn satsauksen ja miksi se vain kahden vuoden takia [panostaisi]. Tavoite olisi tehdä pitempiaikaisia sopimuksia, tietysti puitejärjestely tekee sen hieman hankalaksi, mutta milloin perusteita on niin (--) se olisi minusta monestikin tavoiteltavaa. Minusta kunnat on liian varovaisia, on pelätty EU-hankintarajaa, jotta sen takia tehdään vaan vuoden sopimuksia, mutta kyllä toinen asia on se että kun haetaan näitä hyviä asioita toimittajan kanssa niin se vaatii sen pitempiaikaisen sopimuksen.

Hankintayksiköiden yhteistyö muiden vastaavalla tasolla toimivien yksiköiden kanssa oli luonteeltaan konsultatiivista. Konsultatiivisen yhteistyön lisäksi jotkut haastatelluista yksiköistä olivat tehneet joitain yhteisiä selvityksiä muiden yksikköjen kanssa ja suunnittelivat yhteistä mittaristoa hankintatoimien tehokkuuden mittaamiseksi. Alueellisten tapaamisten lisäksi isojen kaupunkien yksiöt tapasivat toisiaan säännöllisesti muutaman kerran vuodessa. Osa vastaajista oli myös mukana KL-kuntahankintojen kilpailuttamisissa sopimuksissa, mutta tällöin suhde oli luonteeltaan asiakas-tyyppinen.

Tämä kymppikerho, eli kymmenen suurimman kaupungin hankintatoimen johdon yhteistyöfoorumi kokoontuu pari kertaa vuodessa ja näiden kokoontumisten välilläkin on sähköposti kirjeenvaihtoa. [Esimerkiksi nyt meillä on yhteinen] työryhmä (--) joka pohtii kaupunkien yhteisiä mittareita. Yhteistyö on jo siis vuosia ollut kasvamaan päin.

6.5 Kehitys ja tulevaisuus

Toimintamuotoon muuttaneiden hankintayksiköiden johtajat pitivät tärkeimpänä kehittämiskohteena toiminnan ja käytäntöjen vakiinnuttamista. Muutamissa yksiköissä suurimmiksi kehityslinjoiksi nousi

prosessienkehitys ja -standardisointi. Käytännössä tämä tarkoitti siirtymistä yhtenäisiin tarjous- ja sopimus pohjiin.

Hankintapalvelujen lähitulevaisuuden tärkeimpiä kehityskohteita koskevaan kysymykseen vastaukset olivat moninaisia. Suuri osa vastaajista näki että hankintapalveluiden ulkopuolelta tulevat tekijät tulevat vaikuttamaan vahvasti hankintapalvelujen toimintaan. Hallitusohjelmassa määritelty kansallisten kynnysarvojen kohottaminen lähemmäs EU-kynnysarvoja nähtiin yhtenä tällaisena muutoksena. Lisäksi toivottiin että julkisten hankintojen käyttöön tehtäisiin valtakunnallisia työkaluja kilpailuttamiseen ja sopimusten laatimiseen. Tämän nähtiin vähentävän tämän hetkistä toimintojen päällekkäisyyttä.

Hankintayksikköjen omassa vallassa olevista keskeisimmistä muutoskohteista esiin nostettiin usko siihen, että sähköiset käytännöt tulevat yleistymään sekä se, että jatkossa hankintoja tullaan tekemään asiakaslähtöisesti koko sopimuskauden ajan ja toimittajasuhteita tullaan parantamaan.

Kehitysjattelun lähtökohtana nähtiin olevan asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöisyydellä ei tarkoitettu pelkästään asiakkaille tekemistä vaan heidän kanssaan tekemistä. Sähköisten työkalujen suurimpana esteenä nähtiin niiden kalleus ja osittainen heikko toiminnallisuus, mutta niiden kautta uskottiin pystyttävän tuomaan lisäarvoa asiakkaalle parempana prosessin hallintana. Toimittaja-suhteita haluttiin muokata kiinteämmiksi, jos resurssit sen vain sallisivat.

...meillä täytyy olla ajantasainen kuva tilanteesta tiedetään mitä markkinaoikeudessa, KHO:ssa ja EU:ssa tapahtuu. Hankintalainsäädäntö on kokoajan muuttunut, että jos tämä nyt pitää paikkansa mitä hallitusohjelmaan on kirjattu, että (--) kansalliset kynnysarvot ruuvataan vielä lähemmäs EU-kynnysarvoja, olisi aika radikaali juttu. Itse en kyllä siihen usko, yrittäjä järjestöt sitä vastusti jo viimeksi niin paljon että luulen, että se asia ei tule vielä tällä hallituskaudella menemään läpi (--). Joka tapauksessa hankintalaki elää kokoajan.

Toiveissa olisi, että tulisi valtakunnallisia työkaluja kilpailuttamiseen. Niin jokainen kunta voi kilpailuttaa tietyt tuotteet ja palvelut ihan samanlaisissa tarjouspyynnöillä (--). Tällä hetkellä jokainen kunta toimii omalla alueella ja omilla ehdoillaan mutta tämä on minun mielestäni pikkaisen turhaa. Eli semmoista suurempaa vakiointia valtakunnan tasolla. (--) Se on valtakunnan tasolla järkevää että kaikki ei tee samaa työtä (--) Sillä hankinnat nähdään

tarpeellisena tehdä edelleen seudullisesti koska kunnissahan on hyviä pieniä firmoja joista edelleen halutaan tarjouksia ja tietyt logistiset järjestelyt on järkevää ratkaista siellä alueella eikä ottaa isoja valtakunnallisia kilpailutuskokonaisuuksia mutta niitä joitain sitten kilpailutetaan hankintarenkaissa ja kunnissa niin voisi olla pitkälti vakioidut tarjouspyyntöpohjat ja sopimusmallit. Sopimusmalli työskentely on yksi semmoinen mihin toivoisi valtakunnallista otetta, kunnille yleisiä sopimusmalleja hankintatoimenkin puolelle. (--) Tuntuu että kaikki kaupungit ja hankintarenkaat tekee samoja asioita ja pähkäilee samojen asioiden kanssa niin toivoisin että enemmän valtakunnallisia työryhmiä näiden asioiden kimpussa.

Hankintayksikköjen koon ei toivottu kasvavan siitä syystä, että useimmat haastatellut näkivät että hankintayksikköjen kasvattamisessa ei useimpien hankintojen kohdalla olisi hyötyä. Toisaalta hankintapalvelujen keskittymisen nähtiin mahdollistavan erikoistumisen ja aikaisempaa laajemman yhteistyön. Haastatelluista suurin osa oli kuitenkin sitä mieltä, että se mikä hankintayksikköjen keskittämisellä volyymiedussa voitettaisiin, menetettäisiin logistiikan tuomissa lisäkuluissa siitä yksinkertaisesta syystä, että hankintoja ei olisi enää mahdollista räätälöidä loppukäyttäjän tarpeiden mukaan koska keskittämisen seurauksena hankinta käsittäisi useita toisistaan eroavia loppukäyttäjiä. Muutamat vastaajat kuitenkin näkivät, että logistisesti järkevien yhteyksien päässä olevat hankintayksiköt voisivat tehdä tuloksellista yhteistyötä keskenään tiettyjen hankintojen kohdalla.

..jos menee liian suureksi nämä hankinnat niin siellä tulee tehtyä jo liikaa kompromisseja, eli jos pystyy sen (hankinnan) tekemään omana kilpailutuksena niin silloin sen pystyy kilpailuttamaan juuri sen ostajan tarpeisiin mutta en ole vakuuttunut siitä että onko tämä se Suomen suunta. Todennäköisesti suunta on se että tulee yhä isompia massahankintapauksia ja niihin sitten sopeudutaan.

..Toisaalta minä en hirveän suuriin hankintayksiköihin usko, että minä olen sitä mieltä että ollaanko me jo liian suuri (lukumäärä) kunnan haltijana, että jossain vaiheessa, jossain bulkissa saattaa kasvaa, mutta useimmissa tuotteissa mitä olen verrannut isompiin yksiköihin niin on todettu että sitä ei ole enää olemassa. Että se olisi jopa miinusmerkinen kun ajatellaan tarjoajamarkkinoita kun tarjoajien määrä vähenee niin se on harvoin etu näissä asioissa.

Toivon mukaan ei, en näe siinä hirveästi järkeä. KL-kuntahankinnat on aika hyvin ottanut roolia sellaisissa tuotteissa jotka on valtakunnallisesti järkevää koota, joten en kyllä näe oikein alueellisten yksiköiden kasvattamiseen perusteita mutta jos ja kun niitä pidetään ehkä niiden välinen yhteistyö sitten.

...jos oikeasti halutaan yksikkökustannusta alaspäin niin yhteistyömalli on sellainen että tällä hetkellä järkevällä fyysisellä alueella olevat yhteishankintayksiköt tekevät keskenään yhteistyötä, vaikka resursseja jakamalla, sillä siinä on se tilanne vaikka verrattuna KL-kuntahankintoihin että

silloin me hallitaan niin sanotusti se logistinen riski, kun ei tarvitse toimittajan toimittaa samalla hinnalla Inariin kun vaikka Hämeenlinnaan.--) Mutta tämä tulee tarkoittamaan sitä että jos näitä yhdistetään niin paikalliset yritykset eivät välttämättä pysty tekemään edes tarjouksia, (--)että tämä tulee olemaan sitten poliittisen päätöksenteon takana. Meidän tehtävä on luoda siihen valmiudet jos sitä halutaan mutta me ei voida päättää halutaanko sitä, koska me tarvitaan paikallisia yrityksiä ja minä en ole mikään poliitikko mutta fakta on se että kuitenkin nämä kunnat jota täällä Suomen maassa vielä on, elää siitä että yrityksiä on siellä alueella. Onko siten julkishallinnon tehtävä se, että he ovat mukana tuomassa oman volyyminsä tälle alueelle vai johonkin muualle niin se on sitten poliitikkojen päätettävissä.

Vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että julkisten hankintojen vaatima asiantuntijuus on lisääntynyt. Asiantuntijuuden lisääntymisen pääsyyinä nähtiin hankintainsäädännön monnimuotoistuminen sekä tehtäväkentän ja tavoitteiden lisääntyminen. Toisaalta hankintalain velvoitteiden nähtiin tuovan lisää jämäkkyyttä ja suunnitelmallisuutta hankintatoimen toimintaan.

Aikaisemmin hankinta nähtiin usein pelkästään taloudellisesta näkökulmasta. Nykyisin myös poliittiset tavoitteet mm. ympäristönsuojelun, sosiaalistentekijöiden ja taloudellisten voimasuhteiden tasapainottaminen ovat nousseet hankintojen tavoitteiden joukkoon. Lisäksi asiakaan erityisvaatimukset on otettava yhä paremmin huomioon kilpailutuksissa.

On lisääntynyt, hankintalakia on aina vaan viilattu tiukemmaksi, yhä enemmän tulee paineita. Pitää seurata onko kartelleja syntymässä. Lisäksi pitäisi ottaa sosiaaliset näkökulmat huomioon. Melkein aina tulee esille se (--), että halutaan tuoda hankinnalle se [asiakkaan] näkökulma. (--) Kapeaksi käy tämä liikkumavara, että miten tämän kilpailutuksen hoitaisi, niin että ottaisi kaiken huomioon.

kyllä se kait johtuu periaatteessa siitä laista joka on tehnyt sen asian hyvin muotosidonnaiseksi ja säännellyksi kaiken kaikkiaan että kyllä minä uskon että se lisää valitettavasti byrokratiaa hommaan mutta myös lisää jämäkkyyttä.

On kyllä, sanotaan että minulla on kokemusta hankinnoista viiden kuuden vuoden ajalta ja kyllä se on jo tänä aikana ollut kasvamaan päin mutta jos vertaa vielä sitä aikaa aikaisempiin vuosiin mitä olen kollegoilta kuullut niin valtavasti kyllä. Että 90-luvulla pystyi vielä tekemään kilpailutuksia tekemään vielä ilman suurempaa varaa että kukaan rupesi mutisemaan mitään mutta tänä päivänä pitää kyllä kilpailutuksessa olla pilkut paikallaan ja prosessit hallinnassa muuten saadaan olla selittelemässä.

7 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni tarkoitus oli selvittää kuinka kunnille hankintapalveluja tuottavat keskitetyt hankintayksiköt on organisoitu ja kuinka niiden verkostot rakentuvat. Samalla pyrin selvittämään kuinka laajasti hankintayksiköt ovat omaksuneet yksityisen puolen uusimpia malleja hankinnan päämäärien ja tavoitteiden järjestämisestä sekä mitkä tekijät erottavat julkista ja yksityistä hankintatoimea toisistaan.

Tutkimuksen tärkeimpänä tuloksena voidaan pitää sitä huomiota, että julkisen puolen ammattimaisissa ja kookkaissa organisaatioissa toiminnan kiintopiste on siirtymässä parhaimpien yksikköhintojen saavuttamisesta kokonaisprosessin hallintaan ja sopimuskaudella aiheutuvien kustannusten mittaamiseen. Keskitettyjen hankintayksikköjen toiminnan keskeiseksi toiminnankohteeksi on noussut hankintaprosessin hallinta ja haastateltujen henkilöiden ajattelumaailmassa oli nähtävissä siirtyminen kohti prosessikeskeistä hankinta-ajattelua tuoteryhmäkeskeisestä ajattelumallista.

Keskittämisen kautta saavutettavaa volyyymi- ja hintaetua pidettiin edelleen tärkeänä asiana ja nostettiin esiin yhtenä merkittävänä toimintojen keskittämisen syynä. Hintaetu ei kuitenkaan ollut hankintayksiköiden taloudellisen ajattelun perusta, vaan yksiköissä nostettiin vahvasti esiin näkemyksiä siitä, että hankinnan prosessikustannusten alentamisella ja paremmalla sopimuskontrollilla saavutetut edut olivat asiakkaiden kannalta pitkällä aikavälillä tärkeämpiä kuin hankintoja keskittämällä saavutettu hintaetu.

Useat haastateltavat nostivat esiin sitä näkökulmaa, että kilpailuttamisella saavutetun hinnat sopimuksen solmimishetkellä eivät loppujen lopuksi olleet kovinkaan merkittäviä. Tärkeimmäksi kokonaisuudeksi hankinnoissa nostettiin koko sopimuskauden aikana muodostuva hankinnan kokonaiskustannus. Kokonaiskustannus kontrollin tärkeimpinä tekijöinä tavarahankinnoissa pidettiin hintojen pitämistä kohtuullisina koko sopimuskauden ajan sekä logistiikan, huollon ja asiantuntijuuden kannalta loogiset toimittajakokonaisuuksien muodostamista. Tärkeänä tekijänä useimmissa tavarahankinnoissa nähtiin tavarantoimittajien luotettavuus ja logistiset mahdollisuudet, jotka mahdollistivat joustavuuden hankintakauden aikana.

Palveluhankinnoissa useat haastateltavat korostivat toiminnallisuudet merkitystä suhteessa suoraan näkyviin kuluihin. Palvelukokonaisuuksissa sopimuksen todellisen arvon nähtiin tulevan esiin vasta, kun sopimuskausi oli edennyt ajallisesti hankintapäätöksestä kauas. Voidaan tulkita, että palveluhankinnoissa ollaan siirtymässä kohti elinkaariajattelua.

Toisaalta käytännössä tämä ei ainakaan vielä näkynyt hankintojen toteutuksessa, suorina elinkaarimalleina, joissa tarjoajia arvotettaisiin kokonaishinnan lisäksi sopimuskaudella syntyvien kulujen ja poistoista aiheutuvien kulujen mukaisesti.

Määrällisesti suurin syy valituksissa julkisista hankinnoista markkinaoikeudessa on tarjouksen vertailuperusteet ja tarjoajien poissulkemisessa käytetyt perusteet. Elinkaarimallien käyttöä tarjousten vertailuperusteena arastellaan siitä syystä, että se oletettavasti tulisi lisäämään tarjousvertailun monimutkaisuutta ja samalla valituserkkyyttä. Siksi elinkaarelta aiheutuvat kulut pyritäänkin ottamaan huomioon painottamalla laatukriteerejä pelkän hinnan sijasta sekä parantamalla sopimusten kautta tehtävää ohjausta ja sopimuksen aikaista laatusuranta.

Yksityisen puolen ja julkisen puolen hankintatoimen suurimpana erona voidaan pitää sitä, että yksityinen sektori voi valita sopimuskumppaninsa melko vapaasti toiminnan tähdätessä parhaaseen taloudelliseen lopputulokseen. Julkisen puolella tavoitteet ovat melko samat mutta vapaus toimittajan valinnassa on rajatumpi. Tarjoajista on valittava se taho mikä täyttää tarjouspyynnössä asetetut vaatimukset parhaiten, vaikka hankintayksikön asiakas ei välttämättä olisikaan tyytyväinen kilpailutuksella valittuun sopimuskumppaniin.

Kilpailuttamisen aikaisen vaikuttamismahdollisuuden vähyys siirtää julkisen puolen hankintaprosessin painopisteen hankintavalmistelun tekemiseen. Oikein tehdyllä hankinnan valmistelulla hankintayksiköt voivat saavuttaa hyvän lopputuloksen, samalla kuitenkin noudattaen hankintalain määrittelemiä velvoitteita tarjoajien yhdenvertaisuudesta ja tasapuolisuudesta.

Vahvasti lakiin sidottu hankintatoimi on myös ollut merkittävä tekijä hankintojen keskittymisen taustalla. Hankintojen oikeaoppinen toteuttaminen on vaikeutunut ja hankintaprosessissa vaadittavan asiantuntijuuden määrä julkisissa hankinnoissa on lisääntynyt hankintalain ja toimintaympäristön muutosten myötä.

Hankintoihin on alettu liittämään myös poliittisia tavoitteita joiden päämäärä ei ole taloudellisesti paras lopputulos. Poliittiset tavoitteet voivat tähdätä esimerkiksi ympäristöystävällisyyden lisäämiseen, sosiaaliset ulottuvuuden huomioonottamiseen tai sen varmistamiseksi, että tarjoaja noudattaa työntekijöitä koskevia velvoitteita hankinnoissaan. Osa näistä velvoitteista on määritelty kansallisella tasolla, osassa lainsäädäntö vain mahdollistaa niiden käyttämisen ja käytöstä päättäminen on jätetty kunnallisten päättäjien vastuulle.

Käytännössä hankintalainsäädännön mahdollistamalla keinoilla hankintatoimea on voitu sitouttaa kunnan strategiaan valintoihin, esimerkiksi ottamalla huomioon ympäristöystävällisyys hankinnoissa. Tavoitteena on tukea kunnan toiminnassa korostettuja ympäristöarvoja ja statusta ympäristökaupunkina. Nämä erilliset tavoitteet voivat ilmetä hankintojen vertailuperusteissa pois-sulkemisehdoissa sekä sopimusehdoissa. Toisaalta yleensä poliittiset tavoitteet hankintoihin on määritelty hankinnoista ja budjeteista päätettäessä ja hankintayksikköjen toteuttamiin yksittäisiin hankintoihin poliittiset intressit vaikuttivat vain välillisesti yleisluonteisina strategisina linjauksina.

Kokonaisuudessa hankintayksiköt korostavat asiakkaiden näkökulmaa hankintojen toteutuksessa. Kuten yksi haastatelluista ilmaisi asian "emmehän me itseämme varten näitä kilpailuta". Toisaalta yhteisiä hankintoja hoitavat hankintayksiköt ovat ristipaineessa hankintalakien velvoitteiden ja asiakkaiden vaatimusten kanssa. Erityisen vaikea tilanne on hankinnoissa, jotka koskettavat useita asiakkaita samanaikaisesti. Asiakkaiden lukumääräisyys nähtiin johtavan tilanteisiin, jossa eri asiakkaiden hankinnalle asettamat vaatimukset ja intressit saattoivat olla ristiriidassa keskenään.

Toisaalta haastateltavien mukaan hankintayksikköjen asiakkaat suhtautuivat tehtyihin hankintoihin usein passiivisesti. Yleisen näkemyksen toimialojen keskuudessa ollessa se, että koska hankinnanprosessin toteuttaminen on riistetty hankintojen käyttäjältä, voi keskitetty hankintayksikkö vastata prosessista kokonaisuudessaan. Hankintayksiköissä asiakkaiden passiivisuus nähtiin aiheuttavan ongelmia tiedonkulussa sekä väärin kohdistettuja arviointiperusteita kilpailutuksissa, hankinnan vaatiman tuote tai palvelukohtaisen tietämyksen uupumisen vuoksi.

Hankintayksiköt pyrkivät tuomaan yksikön käyttöön hankintojen vaatimaa asiantuntijuutta perustamalla hankinta- ja sektorikohtaisia asiantuntijaryhmiä. Kaikissa haastatelluissa yksiköissä perustettiin poikkiorganisaatorisia asiantuntijaryhmiä hankintaprosessien läpiviemiseksi. Käytännöt tosin erosivat suuresti ja joissain yksiköissä henkilökunnan tietämystä pidettiin riittävänä useimpien

kilpailutusten sujuvaan läpivientiin ilman ulkopuolisten tahojen apua. Toisissa yksiköissä taas kaikkiin hankintoihin pyrittiin muodostamaan asiakkaan ja hankintayksikön henkilökunnanjäsenistä muodostuvia asiantuntijaryhmiä. Käytäntö, jossa asiantuntijaryhmien työ jatkui kilpailuttamisvaiheesta sopimuskauden yli, oli yleistymässä ja sopimuskauden läpi toimiviin asiantuntijaryhmiin pyrittiin panostamaan yksiköissä aikaisempaa enemmän.

Useissa hankintayksiköissä kaivattiin tiiviimpiä suhteita tarjoajiin ja sopimuskumppaneihin, joissain yksiköissä pohdittiin, jopa kumppanuutta lähestyvää yhteistyötä. Tiiviimmän yhteistyön uskottiin johtavan parempiin lopputuloksiin sopimuskauden aikana. Osa haastatelluista uskoi, että lisäämällä resursseja sopimuskauden työhön voitaisiin tarjoajien kanssa parantaa sopimuksen lopputulosta kumpienkin kannalta parempaan suuntaan sopimuskauden kuluessa. Toisaalta hankintayksikön tehokkaamman sopimusvalvonnan nähtiin hyödyttävän asiakkaita. Muutokset sopimuskausien alkutilanteeseen olisivat asiantuntijayksikön halussa ja sopimusten ehtojen muuttamista voitaisiin paremmin valvoa. Myös eriäviä mielipiteitä tuotiin esiin. Kumppanuus nähtiin hyödyttömänä tai mahdottomana julkisen hankkijan ja sopimuskausien luonteesta johtuen. Syvällisen kumppanuuden esteenä nähtiin se tekijä, että hankintakauden päättyessä sopimuskumppani vaihtuu tai on vaihtumatta kilpailutuksen tuloksena, eikä osapuolten aikaisemman yhteistyön tulosten perusteella. Onnistunutta yhteistyötä ei siis automaattisesti voida korvata uudella sopimuksella. Toisaalta on hyvä huomata, että yksityisen ja julkisen puolen liian veljelliseksi laskettavien suhteiden estäminen on ollut yksi hankintadirektiivien tavoitteista.

Tutkimuksen kohteeksi valittujen hankintayksikköjen toisistaan eroavat organisoitumismuodot perustuivat tietoiseen otantaan. Tutkimuksessa mukana oli muutamia yksiköitä jotka toimivat kunnallisina yhtiöinä, muutamia yksiköitä jotka olivat osa kunnan virastoa, yksi liikelaitos ja yksi kunnallinen hankintarengas.

Yhtiömuotoon järjestäytyneissä hankintaorganisaatioissa järjestäytymismuodon etuna nähtiin se, että julkisomisteisena osakeyhtiönä hankintayksikkö pystyi tarjoamaan tasapuolisemmin palveluita kaikille yhtiön jäsenille. Osakeyhtiömuodon nähtiin myös lisäävän joustavuutta hankintayksikön tehtäväkentän määrittelyyn. Niissä yksiköissä, jotka, olivat ennen yhtiöitymistä toimineet isäntäkuntamallilla, muutosten ajaminen läpi isäntäkunnan sekä sidosyksikköjen päätöksentekokoneistossa nähtiin aiheuttaneen turhaa työtä ja byrokratiaa kysymyksissä, jotka olivat pitkälti teknisiä eivätkä poliittisia.

Niissä yksiköissä, joissa hankintapalvelut oli pidetty osana kunnan omaa organisaatiota, perusteltiin mallia sillä, että näin kunta säilytti paremman kontrollin hankintayksikköön ja integroituminen eri organisaatioiden välillä oli mutkattomampaa kuin osakeyhtiöperusteisissa malleissa. Hankintapalvelujen rahoitusmallit olivat myös merkittävä erottava tekijä eri yksikköjen välillä. Osa yksiköistä sai rahoituksensa suoraan emo-organisaation budjetista, kun taas osa yksiköistä rahoitti toimintansa komissiolla ja tehtäväkohtaisilla palvelumaksuilla.

Pohdittaessa hankintayksikköjen tulevaisuutta haastattelujen keskuudessa nähtiin, että hankintayksiköiden koon kasvattamisesta tulevaisuudessa on enemmän haittaa kuin hyötyä. Samalla kuitenkin uskottiin, että hankintayksikköjen yhdistymistä ja kasvaminen on todennäköistä lähitulevaisuudessa, kuntaliitosten ja poliittisten linjausten perusteella.

Haastateltavien mielestä suuressa osassa hankinnoista kilpailuttaminen paikallisen hankintayksikön toimesta tarjosi monia etuja mitä kansallisella kilpailutuksella ei voida saavuttaa. Mielenpitoa oli se, että kilpailuttamalla paikallisesti saavutettiin logistiikan ja toiminnallisuuden puolella suurempia etuja, kun mitä volyymihintaetuna hävittiin. Isoissa kokonaisuuksissa nähtiin se vaara, että paikalliset toimijat tulisivat jäämään toiminnan ulkopuolelle. Tällä olisi negatiivinen vaikutus kunnan elinkeinoelämään. Kunnallisessa hankinnassa on siis edelleen nähtävissä viitteitä paikallisen elinkeinoelämän tukemisesta. Tämä tukeminen tapahtuu kuitenkin vanhasta poiketen siten että siinä ei rikota tasapuolisen kohtelun periaatteita. Hankinnat pyritään pitämään sen kokoisina ja laatusina, että myös pienet paikalliset toimijat voivat niihin osallistua.

Kunnalliset hankintayksiköt toimivat pitkälti samankaltaisten tavoitteiden ja sääntöjen mukaisesti kun yksityisen puolen hankintayksiköt. Toisaalta ne poikkeavat kahdella merkittävällä tavalla yksityisen puolen hankinnasta, niiden toimintaa säädellään eri säännöksillä kuin yksityistä puolta ja toiminnan tavoitteet ovat moninaisemmat. Hankintayksikköjen organisaatioiden järjestäytymisessä on monia erilaisia muotoja kunnan poliittisten linjausten ja hankintayksikköjen vaihtelevan kokoluokan perusteella. Eri yksikköjen verkostot, suhteet sopimuskumppaneihin ja tarjoajiin, yksiköiden tehtäväkenttä sekä hankinnan strategiset linjaukset eroavat toisistaan runsaasti. Taustalla on kuitenkin myös nähtävissä paljon yksikköjä yhdistäviä tekijöitä: hankintalaki ja rooli julkisina toimijoina ovat luoneet kehykset sille, että hankintaprosessi, sopimuskaudet ja toimintatavat ovat lähellä toisiaan toimijasta riippumatta.

LÄHTEET

Drucker, Peter 1970. Muuttumisen aika. Helsinki : Tammi.

Eskola Jari, Suoranta Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Eskola Saila, Erkkö Ruohoniemi 2011. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOY PRO OY.

Harisalo Risto 2008. Organisaatioteoriat. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula 2007. Tutki ja kirjoita, Painos: 13. osin uud. laitos. Helsinki :Tammi.

Hyvönen Olli, Kess Kaija, Piisi Tero, Tuomela Heikki, Uotila Jaakko 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Publishing Oy

Iloranta Kari, Pajunen-Muhonen Hanna 2008. Hankintojen johtaminen-ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Jyväskylä: Tietosanoma Oy

Kalima Kaj 2001, Julkisyhteisöjen hankintatoimi: tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöstä. Helsinki: SUOMALAISET OIKEUSJULKAISUT SOJ OY.

Karrus Kaij1998. Logistiikka. Juva:WS Bookwell Oy

Komulainen Mikko 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuoppila Antti 2007. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa -ideasta käytäntöön, Näin me sen teimme Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. (Helsinki: Suomen Kuntaliitto)

Kuusela Pekka & Kuittinen Matti (Toim.) 2008. Organisaatiot muutoksessa. Suomi: UNIPress.

Lundström Ilona (toim.) 2004. Valtuusto vaikuttaa. Helsinki : Suomen kuntaliitto.

Morgan Gareth 2006. Images of organization Updated edition. United states of America: Sage Publications Inc.

Oksanen Antero 2007. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki:Hakapaino Oy.

Peltonen Tuomo 2010. Organisaatioteoria, Klassiesta jälkimoderniin. Helsinki: WSOY PRO Oy.

Pekkala Elise 2008. Hankintojen kilpailuttaminen, kolmas uudistettu painos. Jyväskylä: Tietosanoma Oy.

Pohjonen Mika, Pekkala Elise 2010. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanomat.

Pohjonen Mika 2002. Julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. Järvenpää: Yrityssanommat.

Rajala Tuija, Tammi Jari, Meklin Pentti 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Vammala: Kunnallisanon Kehittämiskeskitys KAKS.

Sari, Kinnunen Katri, Eskola Saila (2011) Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa -lähtökohtia, kokemuksia ja mahdollisuuksia. Tampere: Etelä-Suomen palveluinnovaatiot - hanke (Espinno)

Tuomi Jouni, Sarajärvi Anneli 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki : Tammi

Valkama Pekka, Kallio Olavi, Haatainen Jaana, Laurila Hannu, Siitonen Pentti 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.

Valkama Pekka, Kallio Olavi, Kankaanpää Jari 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.

Weele Arjan Van, 2010. Purchasing and supply change management 5th edition. London: Cengage learning.

MUUT LÄHTEET

MUUT PAINETUT LÄHTEET

Euroopan Unionin virallinen lehti 2010. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. 2010. C83/13, 30.3.2010

Lahtinen Tapio 2011, Kuntakamarin koulutus 4.11.2011, Puitejärjestelyt hankintojen tehostamisessa, Helsinki, Ptc services

LAIT

L 8.8.1982/589. Hallintomenettelylaki (kumottu)

L 30.3.2007/348. Laki julkisista hankinnoista

L 30.4.2011/321 Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta

L 7.6.2011/698 Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä

SÄHKÖISET LÄHTEET

Euroopan komission 2011. VIHREÄ KIRJA, EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta, Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita, Bryssel [Viitattu 20.11.2011]. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:FI:PDF>)

European Commission 2010, Public procurement indicators 2008, Bryssels, Internal market GD [Viitattu 10.10.2011]. Saatavissa: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2008_en.pdf)

Hallikas Jukka, Pitkänen-Koivisto Minna, Kulha Tuukka, Lintukangas Katrina, Puustinen Antti, 2011, Hankintatoimen osaaminen kilpailukyvyyn lähteenä globaaleissa arvoverkostoissa – kansallisen kyselytutkimuksen tuloksia, Digipaino, Lappeenranta [Viitattu 15.9.2011]. Saatavissa: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/70865/isbn%209789522651327.pdf?sequence=3>

James Alastair 2007, The seven deadly sins, supplychainstandard.com 1.5.2007 [Viitattu 10.11.2011]. Saatavissa: <http://www.supplychainstandard.com/Articles/195/The+Seven+Deadly+Sins.html>

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2008, JHS 167 Neuvottelumenettelyjen käyttö ICT-hankinnoissa, Helsinki, Valtionvarainministeriö [Viitattu 2.9.2011] Saatavissa: <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS167/JHS167.pdf>)

Kähkönen Liisa 2007, NELJÄ NÄKÖKULMAA KUNTASEKTORIN PALVELUJEN KILPAILUTTAMISEEN Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpäpaperi nro. 98, Pellervon tutkimuslaitos, Helsinki. [Viitattu 5.11.2011] saatavissa: http://www.ptt.fi/dokumentit/tp98_2707071313.pdf

Lahti, Jarmo (2007), Toiminnan ohjaus jumittaa kunnissa. 21.9.2007 Digitoday [Viitattu 20.9.2011] Saatavissa: <http://www.digitoday.fi/data/2007/09/21/toiminnanohjaus-jumittaa-kunnissa/200723331/66>)

Lamminmäki Jorma 2011, Helsingin kaupungin hankinnoista, Kauppakamarin tietoisuus, 8.4.2011, Helsingin kauppakamari [Viitattu 10.11.2011]. Saatavissa: http://helsinki.chamber.fi/files/4321/2011_Hankinta-seminaari_Lamminmaki.pdf)

Lindfors, T. S. 2004. Oikeudellisia näkökohtia julkisyhteisöjen hankintatoimen kustannustehokkuudesta. Valtiovarainministeriö: Tutkimukset ja selvitykset 1/2004 [Viitattu 14.10.2006]. Saatavilla: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_tutkimukset_ja_selvitykset/66546/66542_fi.pdf

Kiviniemi Eeva 2011, hankintaoikeuden virheet markkinaprosessin käytännössä 07/2010-06/2010. Helsinki:Suomen kuntaliitto [Viitattu 2.11.2011]. Saatavissa: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2594)

Oksanen Antero 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki:Suomen kuntaliitto [Viitattu 20.11.2011]. Saatavissa: http://www.kuhaoy.fi/@Bin/1547515/Kuntien%20yleiset%20hankintaohjeet_julkaisu_aoksanen_01062010.pdf)

Pietiläinen Tuomo 2011. Helsingin sanomat HS, 3.12.2011 [verkkolehti]. Tarkistettu: 8.11.2011, saatavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/Isot+terveysyritykset+maksavat+v%C3%A4h%C3%A4n+veroa/a1305550579633>

Sihvola Ilkka, 2006 Onnistunut julkinen ITC-hankintaprosessi [verkkojulkaisu]. Helsinki:Ltt-tutkimus Oy [Viitattu 10.11.2011]. Saatavissa: http://www.tieke.fi/mp/db/file_library/x/IMG/18516/file/OnnistunutjulkinenICT-hankintaprosessi_Loppuraportti.pdf)

Suomen virallinen tilasto (SVT) 2008. Markkinaoikeuden ratkaisut 2008 Erityistuomioistuimet [verkkojulkaisu]. Helsinki:Tilastokeskus [Viitattu 11.8.2011]. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/eriktu/2008/eriktu_2008_2009-09-03_tau_002_fi.html)

Suomen virallinen tilasto (SVT) 2011: Väestörakenne [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 14.11.2011]. Saatavissa: <http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/kas.html>.

Suomalaisen Työn Liitto 2008. Käsitteitä julkisista hankinnoista [verkkojulkaisu]. Helsinki:Suomen Yrittäjät [Viitattu 12.11.2011]. Saatavissa: http://www.yrittajat.fi/File/b30bf491-0279-4e01-a675-f32169acab74/kasitteesia_julkisista_hankinnoista2008.pdf

Valtioneuvosto 2009, Periaatepäätös kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 8.4.2009. Helsinki:Valtioneuvosto [Viitattu 9.10.2011]. Saatavissa: <http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/periaatepaatokset/periaatepaatos/fi.jsp?oid=258914>)

Weele Arjan Van 2010/10 professional purchasing in organizations: towards a purchasing development model, BG Breukelen, Nyenrode University [Viitattu 1.11.2011]. Saatavissa: <http://www.gercorietveld.nl/wp-content/uploads/2010/10/Purchasing-Development-Model.pdf>)

WWW-SIVUT

Euroopan unionin portaali. (Tarkistettu: 10.10.2011 saatavissa: http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_fi.htm)

Elinkeino elämänuutiskirje 10.11.2010 (Tarkistettu 9.10.2011. Saatavissa: http://ek2.ek.fi/eu/fi/uutiskirje/2010/7_2010_EUuutiskirje.php?we_objectID=12353)

Kuntaliiton julkisten hankintojen ja neuvontayksikön kotisivu (Tarkistettu 14.10.2011.Saatavissa: <http://hankinnat.fi/>)

Kouvolan kaupungin hankinnat (Tarkistettu: 15.10.2011. Saatavissa:
<http://www.kouvola.fi/palvelut/hankinnat.html>)

Maailmankauppajärjestön kotisivut, GPA-sopimuksen jäsenet ja tarkkailijat. (tarkistettu 14.11.2011, saatavissa: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm)

KL-kuntahankintojen kotisivut (Tarkistettu: 15.10.2011. Saatavissa: <http://www.kuntahankinnat.fi/>)

Myllymäki Juha 18.5.2010. Yleiskirje 10/80/2010, Helsinki:Kuntaliitto. (Tarkistettu 5.9.2011. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2010/Sivut/y10802010-hankintalain-muutokset.aspx>)

Hämeenlinnan hankintapalvelujen Seutuhankinta Oy:n kotisivut (tarkistettu: 15.10.2011. Saatavissa: <http://www.seutukeskus.fi/portal/>)

Helsingin kaupungin hankintakeskuksen kotisivut. (tarkistettu: 15.10.2011. Saatavissa: <http://www.hel.fi/hki/Hank/fi/>)

Julkisten hankintojen HILMA -ilmoitusjärjestelmä 13.1.2011, HILMASSA julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2010–31.12.2010 (Tarkistettu: 4.10.2011. Saatavissa: http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2010)

Lahden kaupunginseudun hankintapalvelujen kotisivut www.lahti.fi (Tarkistettu 14.10.2011. Saatavissa: <http://www.lahti.fi/www/cms.nsf/pages/E6D310443D589C2FC225746D00396A84>)

Tampereen logistiikan kotisivut (Tarkistettu: 15.10.2011. Saatavissa: <http://www.tampere.fi/logistiikka.html>)

Tampereen kehyskuntien hankintapalvelun KUHA Oy:n kotisivut (Tarkistettu: 15.10.2011. Saatavissa: http://www.kuhaoy.fi/kuha_esittely/)

Torkell Stiina 27.06.2011. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä voimaan 1.10.2011, Suomen kuntaliiton neuvontayksikkö) (Tarkistettu: 25.11.2011 Saatavissa: http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;128842;128845;168015)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMA:n kotisivut. (Tarkistettu: 30.11.2011. Saatavissa: <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>)

LIITEET

LIITE 1 Tutkimuksen kohteena olleet yksiköt ja tutkimusta varten haastatellut henkilöt

KL-KUNTAHANKINNAT, HELSINKI

Toimitusjohtaja

Raili Hilakari

17.11.2011

HELSINGIN KAUPUNGIN HANKINTAKESKUS, HELSINKI

Hankintapäällikkö

Ulf Wirén

17.11.2011

LAHDEN KAUPUNGISEUDUN HANKINTATOIMI, LAHTI

Hankintapäällikkö

Minna Halonen

19.11.2011

KUNTIEN HANKINTAPALVELUT KUHA OY, NOKIA

Hankintajohtaja, toimitusjohtaja

Petri Mäkinen

21.11.2011

SEUTUKESKUS OY HÄME, HÄMEENLINNA

Hankintajohtaja

Jussi Oksa

21.11.2011

KOUVOLAN KAUPUNGIN HANKINTATOIMISTO, KOUVOLA

Hankintapäällikkö

Marja-Liisa Jyrkilä

23.11.2011

TAMPEREEN LOGISTIIKKA, TAMPERE

Hankintapäällikkö

Sami Tapanainen

Vastaukset tutkimuskysymyksiin saatu sähköpostilla 28.11.2011

LIITE 2 Teemahaastattelunrunko

Vastaajan taustatiedot

Vastaajan ikä

Vastaajan koulutustausta ja hankintatoimeen liittyvä koulutus

Hankintoihin liittyvä työkokemus, yksityisellä ja julkisella sektorilla

Taustoittavia/organisaation tarkoitus ja muutos

1. Milloin hankintayksikkö on perustettu ja onko hankintayksikön toimintamuotoa muutettu viimeaikoina esimerkiksi osakeyhtiöksi?
2. Onko hankintayksikkönne tehtäväkenttä lisääntynyt tai vähentynyt viimeisen viiden vuoden sisällä?
3. Kuinka suuri osuus toimialueenne hankinnoista on keskitetty teidän yksikölle rahallisesta arvosta ja lukumääristä sekä palveluiden ja tavaroiden suhde hankinnoista?
4. Kuinka hankintayksikön kulut jaetaan eri asiakkaiden/yksikköjen kesken?
5. Mitkä ovat mielestänne keskitetystä hankintatoimesta saadut edut/miksi on siirrytty keskitettyyn hankintatoimeen?
6. Mitkä hankinnat on jätetty toiminnan ulkopuolelle (hankinnoista jotka voisivat kuulua yksikön hoidettavaksi)?
7. Hankintayksiköiden työntekijöiden koulutustausta ja määrä?

Organisaationjärjestäytyminen

8. Kuinka työntekijöiden tehtäväkenttä on järjestetty organisaation sisällä esim. tiettyihin tuoteryhmiin erikoistuneet henkilöt, tiimeittäin vai/ja poikkiorganisaation menevät hankintatiimit?
9. Käytetäänkö hankintojen toteutuksessa organisaation ulkopuolisten palveluita (konsultointia, sidosyksiköiden asiantuntijuutta, asiakasyksiköiden henkilökunnasta koottua asiantuntijaryhmää jne.), jos käytetään niin missä tapauksissa?

10. Onko hankintayksikölle määritelty hankintastrategia/kilpailuttamisen pelisäännöt?
11. Kuka ohjaa/valvoo hankintayksikön toimintaa?
12. Käyttääkö hankintayksikössä sähköistä kilpailutusjärjestelmää, pilvipalveluita yms., jos ei käytetä niin onko tulevaisuudensuunnitelmissa?
13. Onko tarkoitus kokeilla sähköistä huutokauppaa tai/ja dynaamista hankintajärjestelmää. Sekä mielipiteenne kyseisten työkalujen hyödyllisyydestä?

Kommunikaatio ja hankintaprosessi (Pääasialliset kommunikaatiokanavat?)

14. Määrittele keskeiset sidosryhmät, määrittele asiakas?
15. Yksikön pääasialliset kommunikaatiokanavat yksikön ulkopuolisiin toimijoihin?
16. Kuinka yhteishankintayksikkö kommunikoi palvelun tilaajan, loppukäyttäjän ja asiakkaan kanssa hankinnan valmistelun ja sopimuskauden aikana?
17. Kuinka usein käytetään hankintalain antamia mahdollisuuksia markkinoiden kartoittamiseen?
18. Kuka hoitaa kommunikoinnin valitun sopimuskumppanin kanssa sopimuskaudella esim. reklamaatioiden osalta?
19. Miten hankintasopimusten ohjaus käytännössä toteutuu. Sopimuksen jo synnyttyä, kuka vastaa sopimusseurannasta?
20. Oletteko aktiivisesti yhteistyössä muiden alueiden hankintayksikköjen kanssa?

Organisaation tavoitteet

21. Mitkä ovat mielestänne yksikkönne hankintojen keskeiset tavoitteet (hankintalaissa määriteltyjen tavoitteiden lisäksi)/mitkä ovat tarjoamanne palveluiden tavoitteet?
22. Pyritäänkö pieniä ja keskisuuria yrityksiä huomioimaan jollain tietyllä tavalla kilpailutuksissa, jos niin miten?
23. Pyritäänkö ympäristöasiat/sosiaalisentekijät huomioimaan hankintayksikön toiminnassa, jos niin miten?
24. Pyritäänkö hyödyntämään vaihtoehtoisia toimintatapoja, yritysten innovaatiota, jos niin miten?

Kehitys ja tulevaisuus

25. Kuinka hankintapalvelut/yksikkönne tarjoamat palvelut ovat kehittyneet mielestänne viime aikoina?
26. Kuinka hankintapalvelut tulevat ja/tai tulisi kehittyä lähitulevaisuudessa (tärkeimmät kehityskohteet)?
27. Kasvaako hankintayksikköjen kokotulevaisuudessa, supistuuko lukumäärä(yleisesti oma yksikkönne)?
28. Onko hankinnoissa vaadittava asiantuntijuuden määrä lisääntynyt?
29. Kuinka näet, että yksikkönne suhteita hankintojen loppukäyttäjään, tarjoajiin ja sopimuskumppaneihin tulisi kehittää jatkossa?

LIITE 3 Tutkimusyksiköihin lähetetty haastattelupyyntö

Hyvää päivää,

teen lopputyötäni kunnallisten yhteishankintayksiköiden toiminnasta Suomessa ja kysyisin voisiko teitä tulla haastattelemaan, jonain teille sopivana päivänä tässä kuussa.

Haastattelu kysymykset liittyvät yhteishankintayksikön toiminnasta ja viestinnästä suhteessa hankinnan loppukäyttäjään, hankintapalveluiden laadunvalvonnan toteuttamiseen, hankintapalvelujen kehittämiseen (sähköiset menetelmät) ja yhteishankintayksiköiden kohtaamiin haasteisiin tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa.

Haastattelu tulisi kestämään noin puolesta tunnista kolmeen vartiin.

ystävällisin terveisin,

Olli Jylhä