

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

# **Osaaminen julkisessa hankintaprosessissa**

Hallintotiede  
Pro gradu  
Huhtikuu 2016  
Ohjaaja: Jari Stenvall

Mikael Manninen

# Sisällys

<b>1 JOHDANTO</b> .....	5
<b>2 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TAVOITE</b> .....	7
<b>3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS</b> .....	11
3.1 Julkiset hankinnat.....	11
3.1.1 Lainsäädäntö.....	13
3.1.2 Julkisten hankintojen vaikuttavuus.....	15
3.1.3 Hankinnat ja strategia .....	23
3.1.4 Hankintojen organisointi.....	27
3.2 Hankintaprosessin kulku.....	29
3.2.1 Hankintaprosessin taustatekijät .....	29
3.2.2 Hankinnan suunnittelu ja valmistelu .....	30
3.2.3 Kilpailutus .....	36
3.2.4 Sopimuskausi ja arviointi.....	42
3.3 Hankintaosaaminen .....	44
3.3.1 Osaamisen käsite .....	44
3.3.2 Hankintaosaaminen yleisesti.....	46
3.3.3 Hankintaosaamisen merkitys.....	49
3.3.4 Juridinen osaaminen .....	52
3.3.5 Substanssiosaaminen .....	53
3.3.6 Johtamisosaaminen ja strateginen osaaminen.....	55
3.3.7 Osaaminen kilpailutuksessa .....	56
3.3.8 Toimittajamarkkinoihin liittyvä osaaminen .....	57
3.3.9 Kustannusten ja laadun hallinta.....	60
3.3.10 Vuorovaikutustaidot.....	62
<b>4 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSA</b> .....	64
4.1 Metodologia .....	64
4.1.1 Kartoittava tutkimusote.....	64
4.1.2 Kvalitatiivinen tapaustutkimus.....	64
4.1.3 Teemahaastattelu aineistonkeruun metodina .....	67
4.2 Lähestymistavan ja kohdeorganisaatioiden valinnasta.....	67
4.3 Aineiston keruu ja analyysi.....	68
4.4 Tutkimuksen luotettavuus.....	70
4.5 Kohdeorganisaatioiden esittely .....	71
4.5.1 Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkakeskus (HALOKE) .....	71
4.5.2 Tampereen logistiikka.....	72
4.6 Aineiston analysointi ja tulkinta.....	73

4.6.1 Turun kaupungin vastausten analyysi.....	74
4.6.2 Tampereen logistiikan vastausten analysointi.....	85
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>98</b>
<b>6 LÄHTEET .....</b>	<b>103</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>111</b>
Liite 1: Yksilöhaastattelurunko.....	111
Liite 2: Ryhmähaastattelurunko.....	114

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	MIKAEL MANNINEN
Tutkielman nimi:	Osaaminen julkisessa hankintaprosessissa
Pro gradu -tutkielma:	110 sivua, 4 liitesivua
Aika:	Huhtikuu 2016
Avainsanat:	julkiset hankinnat, hankintalaki, hankintaprosessi, osaaminen, hankintaosaaminen

---

Osaamisen merkitys on korostunut tietoyhteiskunnan organisaatioissa. Organisaation ydinosaamisen määrittely, pyrkimys rekrytoida huippuosaajia sekä osaamisen hallinta ja johtaminen ovat osoituksia tästä ilmiöstä. Tuotantovälineiden, raaka-aineiden ja pääoman lisäksi osaaminen on yksi niistä tekijöistä, joilla organisaatio muuttaa hyödynnetyt panokset tuotoksiksi. Osaamisen merkitys korostuu eritoten silloin, kun organisaatio ei voi kilpailla tuotantovälineiden erityisyydellä tai raaka-aineiden saatavuudella. Tietointensiivisessä työssä osaaminen on organisaation ja yksilön aineetonta pääomaa.

Hankintaosaaminen on mielenkiintoinen tutkimuskohde erityisesti julkisten hankintojen osalta. Julkisten hankintojen rahallinen arvo ja merkitys kansantaloudelle on tuntuva, joten osaamisen merkitystä onnistuneiden hankintojen toteuttamisessa ei voida sivuuttaa. Oman vivahteensa ilmiöön tuo julkisten hankintojen juridinen sääntely, mistä syystä hankintojen toteuttaminen on erilaista verrattuna esimerkiksi yritysten hankintoihin. Tällä on vaikutuksia myös julkisten hankintojen painotuksiin osaamisen kannalta. Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella hankintaprosessia kokonaisuudessaan ja eritellä siihen liittyviä osaamisalueita. Tutkimuksen empiirinen osa toteutettiin kvalitatiivisena tapaustutkimuksena, ja aineisto kerättiin teemahaastatteluilla. Case-tapauksina toimi kaksi kunnallista hankintaorganisaatiota.

Tutkimuksen johtopäätökset osoittavat, että vaikka julkisten hankintojen sääntelystä johtuen juridinen osaaminen muodostaa hankintaosaamisen reunaehdon, hankintojen menestykselliseen toteuttamiseen vaaditaan muutakin. Hankintaprosessia tulisi tarkastella yhtenäisenä kokonaisuutena, ja sen lisäksi yksittäiset hankinnat tulisi nähdä laajemmassa perspektiivissä. Erityisesti hankinnan suunnitteluvaiheessa sekä sopimuskauden aikaisessa toiminnassa on tuntuvasti kehittämispotentiaalia. Toimittajamarkkinoiden tuntemus suunnitteluvaiheessa sekä sopimuskauden aikaisesta toiminnasta oppiminen edistäisivät myös tulevien kilpailutuksien menestyksellistä toteuttamista. Näihin liittyvän tietämyksen kautta kilpailutuksessa voitaisiin varmistaa parempien tuotteiden ja palveluiden hankinta, mutta myös tarjoajien tasapuolinen kohtelu.

# 1 JOHDANTO

Tutkimuksen mielenkiinnon kohteena ovat julkiset hankintaprosessit sekä osaaminen prosessin eri vaiheissa. Taustaoletuksena on, että osaaminen julkisissa hankinnoissa on keskittynyt erityisesti juridiseen osaamiseen. Tässä tutkielmassa haluaisin suunnata huomion myös muunlaiseen osaamiseen ja pyrkiä tarkastelemaan hankintaprosessia kokonaisuudessaan osaamisen näkökulmasta.

Kiinnostus julkisia hankintoja kohtaan heräsi, kun korkeakouluharjoittelun suorittamisen aikana minulle tarjoutui tilaisuus tutustua julkisten hankintojen tematiikkaan. Tarkastelin hankintoja erityisesti hankintastrategian ja hankintojen strategisen ohjauksen näkökulmasta. Motiivini suunnata Pro gradu-tutkielmani aihe julkisiin hankintoihin palautuu toisaalta käytännön syihin ja toisaalta teoreettiseen kiinnostukseen. Mahdollisuus tutustua aiheeseen korkeakouluharjoitteluni aikana oli tilaisuus, jota en halunnut jättää käyttämättä myöskään muissa opinnoissa. Tämä antoi minulle etumatkaa, sillä graduprosessia ei tarvinnut aloittaa tyhjästä. Toiseksi hankintojen relevanttius työelämän kannalta lisäsi motivaatiota. Kolmanneksi hankintojen johtamisessa tiivistyy mielestäni moni hallintotieteen tutkimusalue kuten tehokkuus, vaikuttavuus, johtaminen ja prosessit. Lisäksi julkiset hankinnat ovat taloudellisessa mielessä tärkeä ja iso osa julkisen sektorin toimintaa, joten julkisten hankintojen merkittävyys kansantalouden kannalta lisää aiheen relevanssia. Julkisen hankintatoimen merkittävyyttä on lisännyt osaltaan myös yhteiskunnan ja kunnallishallinnon muuttuminen suuntaan, jossa julkisen hallinnon vastuulla olevien palvelujen tuottaminen on enenevässä määrin yksityisen sektorin toimijoiden hoidettavana (Oksanen 2007, 3).

Hankintaosaamisen merkitys on erittäin tärkeää myös yrityksissä. Talouselämän globalisoituminen ja verkottuminen ovat ajaneet yrityksiä keskittymään ydintoimintoihinsa eli osa-alueisiin, missä yrityksen on mahdollista olla alansa huippua. Tällöin valtaosa käytetyistä resursseista on hankittava organisaation ulkopuolelta (esim. alihankintana) ja osaaminen näiden ulkopuolisten resurssien hyödyntämisessä ja hankinnassa näyttelee merkittävää roolia. Hankintojen ja toimittajasuhteiden johtaminen edellyttää poikkiorganisatorisia toimintamalleja ja prosesseja sekä rautaista osaamista. Kun otetaan huomioon epäsuorat ja investointityyppiset hankinnat, hankintojen osuus saattaa olla jopa yli 80 % yrityksen kokonaiskustannuksista. Myös julkisissa organisaatioissa luku voi olla helposti yli 50 %. Tällaisessa tilanteessa hankintaan on suhtauduttava strategisena asiakokonaisuutena eikä pelkkänä operatiivisena optimointina. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015,

15–16, 22.) Hankintaosaamisen tutkimukselle ja kehittämiselle näyttäisi olevan tilausta niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Yksityisellä sektorilla ammattimainen hankintatoimi edistää yrityksen kilpailukykyä markkinoilla. Julkisella sektorilla hyötyinä taas ovat verorahojen tehokkaampi käyttö ja hankintojen parempi vaikuttavuus.

Tässä tutkielmassa osaamista tarkastellaan hankintaprosessin näkökulmasta. Julkisissa hankinnoissa painotetaan varsin usein prosessin kilpailutusvaihetta. Tämä on ymmärrettävää, sillä hankintalainsäädäntö pureutuu pitkälti kilpailutusvaiheeseen. Kilpailutus muodostaa kuitenkin vain pienen osan koko hankintaprosessista. Erityisesti hankinnan strateginen näkökulma korostuu juuri muissa vaiheissa, kuten hankinnan suunnittelussa ja valmistelussa sekä sopimuskauden aikaisessa toiminnassa. Näissä prosessin vaiheissa lienee suuri potentiaali hankintatoimen kehittämisen kannalta julkisella sektorilla. Jokainen prosessin vaihe edellyttää omanlaistaan hankintaosaamista.

## 2 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TAVOITE

Tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa julkisen hankintaprosessin päävaiheet ja selvittää minkälaista osaamista hankintojen toteuttaminen vaatii. Teoreettisten ideaalien mukaisesti hankintaprosessin tulisi ilmentää organisaation strategiaa ja/tai erityistä hankintastrategiaa, olla tehokkaasti organisoitua, edesauttaa sopivien ja laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä olla asianmukaisesti valvottua ja seurattua. Kokonaiskuvan kannalta hankintaprosessi palautuu siis yleisiin johtamiskäytäntöihin- ja malleihin.

Hankintaosaamista ja hankintatehtävissä tarvittavia taitoja on tutkittu lähinnä koskien yksityistä sektoria (esim. Kolchin & Giunipero 1993; Down & Liedtka 1994; Murphy 1995; Killen & Kamauff 1995; Carter, Carter, Monczka, Slaughter, & Swan 1998; Carr & Smeltzer 2000; Giunipero & Percy 2000; Tassabehji & Moorhouse 2008), mutta myös koskien julkista sektoria löytyy joitakin tutkimuksia (esim. Basheka 2012). Tutkimuksissa on usein pyritty kartoittamaan ja arvioimaan hankintatehtävissä tarvittavia yksittäisiä taitoja ja tekemään sen perusteella yleisempiä johtopäätöksiä eri osaamisalueiden jakaantumisesta. Hankintaosaamisen tutkimus on tärkeää, koska hankintojen painopiste on siirtynyt enenevässä määrin operatiivisesta ja reaktiivisestakin ostotoiminnasta strategisempaan suuntaan. Tätä taustaa vasten hankintatoimen tehtävät vaativat ammattimaista ja syvällistä osaamista siinä missä muutkin asiantuntijatehtävät.

Hankintatoimen tulisi olla oma kokonaisuutensa, joka on johdettu ammattimaisesti ja joka palvelee organisaation yleistä tarkoitusta. Julkisten hankintojen toteuttaminen eroaa olennaisesti yritysten hankintatoimesta, sillä julkinen hankintatoimi tulee aina suhteuttaa voimassa olevaan lainsäädännölliseen viitekehykseen ja esimerkiksi valtion hankinnoissa tulee ottaa huomioon myös ylätason strateginen ohjaus (valtion hankintojen konsernistrategia). Yrityksen hankintatoimi on suhteessa vapaampaa ja se palautuu viimekädessä liiketaloudellisiin tekijöihin. Yksityisellä sektorilla hankintaprosessin vaiheita voidaan sulkea pois, mikä taas ei onnistu julkisissa hankintaprosesseissa niiltä osin kuin laissa säädetään. Trendinä ovat olleet myös vaatimukset julkisten hankintojen vaikuttavuudesta kustannustehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lisäksi. Vaikuttavuuteen lukeutuu muun muassa ympäristöön liittyvien asioiden huomiointi (ns. vihreät hankinnat), sosiaalisten näkökohtien huomiointi ja innovatiivisuus julkisissa hankinnoissa. Tiivistetysti julkisissa hankinnoissa on ainakin jossain määrin otettava huomioon ainakin neljä pääkomponenttia: tehokkuus

ja resurssit, hankintojen sisältö, hankintamenettelyjen legaalinen oikeellisuus sekä hankintojen vaikuttavuus.

Lienee selviö, että hankintaprosessin läpivieminen edellyttää juridista ja sopimusteknistä osaamista. On kuitenkin muistettava, että hankintaprosessiin kuuluu paljon muitakin elementtejä ja monipuoliselle osaamiselle on tilausta. Valitettavan usein törmää ajattelutapaan, jonka mukaan ostamista voi harjoittaa kuka tahansa. Siinä missä Frederick Taylorin tieteellisessä liikkeenjohdossa johtamista alettiin tutkia ja kehittää tieteellisteoreettisen viitekehyksen puitteissa, on myös ostamista alettu tarkastella ammattimaisena toimintana. Tästä huolimatta joissakin organisaatioissa ostaminen tai hankinnat saattavat muodostaa vain yhden osakokonaisuuden niistä vastuussa olevan henkilöstön tehtäväkentästä.

Niin yrityksissä kuin julkisissa organisaatioissa hankintatoimi saatetaan nähdä pelkkänä tukitoimintona (esim. Porter ja Millar 1985, 151). Yrityksissä ostajan työtä ei välttämättä koeta yhtä merkityksellisenä ja mielenkiintoisena kuin esim. myyntiä tai markkinointia. Huomio kiinnittyy myös siihen, minkälaisia ja minkälaisilla koulutus- ja osaamistaustoilla ihmisiä hakeutuu hankintatoimen tehtäviin. Onko paras hankkija kenties hankintajuristi, hankittavien tuotteiden tai palveluiden asiantuntija vai yleinen hankinta- ja ostoprosessien asiantuntija? Luulen, että vastaus sijoittuu näiden ääripäiden välimaastoon, mutta samalla tiedostan, että yksittäisen henkilön on vaativaa olla perillä systemaattisesti hankintajuridiikasta, hankinnan kohteesta sekä koko prosessin kulusta ja johtamisesta. Lisäksi hankintatyö edellyttää myös ihmissuhdeosaamista, jonka oppiminen on huomattavasti monisyisempää kuin formaaliin muotoon pelkistyvät juridiikan ja teknisten seikkojen tunteminen.

Ostamisen osaamisen tärkeyttä ei ole aina ymmärretty, eikä välttämättä ymmärretä nykyäänkään. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2015, 38–39) erittelevät ostamisen historiaa ja kehitystä. Jo vuonna 1887 rautatieyhtiön talousmies Marshall Kirkman, joka kirjoitti ensimmäisen varsinaisen ostamisen oppikirjan ”*The Handling of Railway Supplies – their Purchase and Disposition*”, ruoti vallitsevaa näkemystä ostotoimintojen aliarvostuksesta ja sitä, että niissä ei vaadita erityistä ammattitaitoa. Hän myös huomasi hajauttamisesta johtuvat kustannustappiot. Harold Fearon (1965;1968) tarkasteli tutkimuksissaan niin ikään 1800-luvun lopun ilmapiiriä ja huomioita ostamiseen liittyvän osaamisen tärkeydestä. Hänen mukaansa ostajan täytyy olla perillä eri materiaalien parhaista markkinoista sekä tuntea systemaattisesti kaikki kauppiaiden ”temput ja metkut”.

Hankintahenkilöstön tyypillinen koulutus on yleensä teknillinen tai kaupallinen opisto. Ammatillisen lisäkoulutuksen hankkiminen on myös tyypillistä hankintatehtävien parissa työskenteleville. Hankintatoimen luonteen muuttuminen strategiseksi on lisännyt tarvetta korkeakoulu- tai ammattikorkeakoulututkinnon tasoiselle osaamiselle. Hankintojen toteuttamisen taidoista ja ominaisuuksista on tehty tutkimuksia ja osaamiskartoituksia. Hankintatehtävissä työskentelevät henkilöt painottivat henkilökohtaisessa osaamisessa kielitaitoa, neuvottelutaitoa, motivaatioita, vuorovaikutustaitoja sekä toimitusketjun hallinnan osaamista. Hankintojen strategisella tasolla taas korostuvat hankintastrategioiden laatiminen, hankinnan kokonaiskustannusten hallinta sekä riskien hallinta. Operatiivisista tehtävistä korostuivat sopimusneuvottelut ja sopimusten laadinta sekä kilpailuttamisprosessin läpivienti. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 88–89.)

Julkisissa hankinnoissa oman lisänsä osaamiseen tuo varsin kompleksinen hankintalainsäädäntö ja sopimusehdot sekä julkisten hankintojen vaikuttavuuden problematiikka. Tässä mielessä yritysten hankintatoimi on suoraviivaisempaa, sillä yrityksen toiminta palautuu viime kädessä voiton maksimointiin. Toki lainsäädäntö asettaa raamit yrityksen hankintatoimelle, ja siinä on otettava huomioon myös eettiset ja ekologiset seikat ainakin siltä osin, kun ne vaikuttavat yrityksen maineeseen ja sitä kautta menestymiseen. Tutkimuksen oletuksena on, että julkisten hankintojen ja yrityksen hankintatoimen osaamisen vastaavuudet näkyvät erityisesti operatiivisella tasolla. Siellä kulmakivinä lienevät yleinen kustannustehokkuus, virtaviivainen kilpailutusprosessi, asianmukaiset ja perustellut hankintamenettelyt sekä sopimusten laadinta. Julkisten hankintojen strategisella tasolla kehitettävää saattaa olla erityisesti hankintastrategioiden laatimisessa, jossa täytyy ottaa huomioon julkisten hankintojen erityspiirteet.

Valitettavan usein myös hankintalainsäädännön noudattamisesta tulee itseisarvo, jolloin huomiota ei aina suunnata tarpeeksi itse hankinnan kohteeseen. Vaikka hankinta olisi tehty täydellisesti lainsäädännön raameissa, on epäonnistuminen todennäköistä, mikäli hankinnan reaalista tarvetta ei ole pohdittu ja kuvattu riittävästi etukäteen tai palvelutasovaatimuksia ei ole eritelty järkevästi. Hankintaprosessin menestyksellinen hoitaminen kokonaisuudessaan sekä juridiikan että hankinnan sisällöllisten seikkojen osalta varmistaa, että epäkelvon toimittajan, toimitusvarmuuden ja Markkinaoikeustapausten riskit vähenevät. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 82.)

Tutkielman näkökulmana on osaaminen siitä syystä, että osaaminen on yksi avaintekijä onnistuneen hankintatoimen kannalta. Tutkimuskysymys olisi voitu rajata tarkemmin osaamisen osalta. Olisi voitu tutkia esim. strategista osaamista, tai valmiuksia innovatiivisiin hankintoihin. Tutkielman

relevanssin kannalta osaamisen laajempi tarkastelu antaa tilaa aineistosta esiin nouseville ehkä yllättävillekin johtopäätöksille. Lisäksi, kuten mainittua, julkisissa hankinnoissa on perinteisesti korostunut vahva lakiosaaminen, joten kokonaisnäkömyksen saavuttaminen hankintaosaamisesta olisi paikallaan.

**Tutkimuskysymykset:** *Millainen on hankintaprosessi kokonaisuudessaan? Minkälaista osaamista prosessin eri vaiheissa ilmenee? Minkälaisiin osa-alueisiin hankintaosaaminen jakaantuu?*

## 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 3.1 Julkiset hankinnat

Hankinnalla tarkoitetaan resurssien hankkimista organisaation ulkopuolelta. Hankintoihin ja ostamiseen liittyvä terminologia on monissa kielissä varsin epätasällistä eikä yleisesti hyväksytyjä määritelmiä ole saatavilla. *Tilaaminen (ordering)* viittaa ostotilauksen tekemiseen suoraan toimittajalta nojaten aikaisemmin sovittuihin ehtoihin. Termi pätee myös silloin, kun toimitus tehdään ilman tarjouspyyntöä, sopimusta, neuvottelua tai muita vaiheita. Tilaus voidaan myös tehdä esim. aiemmin sovittujen ehtojen suuntaisesti tai muuhun informaatioon kuten hinnastoon tai tarjoukseen perustuen. *Ostaminen*-sana viittaa hankinnan toteuttamiseen liittyviin kaupallisiin transaktioihin: tilaamiseen, kotiinkutsuihin, huolintaan ja maksuliikenteen hoitoon. Englannin kielen *buying* taas merkitsee kutakuinkin samaa kuin *tilaaminen* suomen kielessä. Suomen kielen *ostaminen*-sana voi suppeimmillaan viitata *tilaamiseen* ja laajimmillaan täyteen vastuuseen hankinnoista (englannin kielen *purchasing* ja *procurement*). Näistä *procurement* tarkoittaa hankinnan tekemistä sanan varsinaisessa merkityksessä käsittäen kaikki funktiot, jotka liittyvät tuotteen tai palvelun saamiseen ulkopuoliselta toimittajalta lopulliseen kohteeseensa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 49–50.)

Julkisilla hankinnoilla viitataan tavaroiden ja palveluiden sekä rakennusurakoiden teettämiseen käyttämällä julkisia varoja. Julkinen hankinta määritellään hankintasopimuksen tekemiseksi, jossa hankintayksikkö on ostajan roolissa ja yritys tai muu toimija myyjän roolissa. Julkisiksi hankinnoiksi lasketaan kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat (Taulukko 1) sekä EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat (Taulukko 2). Kynnysarvojen (kansallinen ja EU) ylittävissä hankinnoissa tulee noudattaa hankintalainsäädännön mukaisia menettelytapoja. Ns. pienhankinnat ovat kansallisen kynnysarvon alle jääviä hankintoja. Ne jäävät direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle, mutta niissä on kuitenkin noudatettava perustamissopimukseen perustuvia periaatteita kuten avoimuutta ja syrjimättömyyttä sekä tarvittaessa organisaatiokohtaisia (esim. viraston hankintaohjesääntö) hankintaohjeita. Hankintasopimuksessa sopimisen kohteena on taloudelliseen vastikkeeseen perustuva tavaroiden hankinta, palvelun suorittaminen tai urakan teettäminen. Hankintayksiköiksi eli julkisiksi ostajiksi lasketaan yleensä valtion ja kuntien viranomaiset, kuntayhtymät, kuntien liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset. (Pekkala & Pohjonen 2014, 21, 41.)

Hankintaorganisaation pääasiallisena tavoitteena on tehdä hyviä hankintoja, mutta mikä on hyvän hankinnan määritelmä? Hyvällä hankinnalla saadaan vastinetta rahoille ostamalla tuote tai palvelu, joka sopii sille asetettuun tarkoitukseen. Tämä on hankintaprosessin sisällöllinen tavoite. Hankintaprosessi on myös toteutettava tehokkaasti optimoimalla ajankäyttöä ja eri osapuolille koituvia kuluja. Tätä taustaa vasten hyvä hankinta hyödyttää samaan aikaan julkista sektoria, veronmaksajia ja elinkeinoelämää. (HM Treasury 2007, 4.)

Kysymys hyvän hankinnan ja hankintaprosessin tehokkuuden suhteesta on mielenkiintoinen. Oman pohdintani mukaan tehokkaasti hoidettu hankintaprosessi voi saada aikaan säästöjä, mutta samalla on muistettava kiinnittää huomiota hankinnan sisällölliseen puoleen. Sitä vastoin voidaan kysyä, edellyttääkö hyvä hankinta välillä tehokkuudesta tinkimistä.

**Taulukko 1 Kansallisten hankintojen kynnsarvot (€) 1.6.2010 alkaen (Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut)**

Hankintalaji	Arvo (€)
Tavara- ja palveluhankinnat	30 000
Käyttöoikeussopimukset	
Suunnittelukilpailut	
Liitteen B (ryhmä 25) terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut sekä koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	

**Taulukko 2 EU-hankintojen kynnsarvot (€) 1.1.2016 alkaen (Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut)**

Hankintalaji	Valtion keskushallinnon viranomainen	Muu hankintaviranomainen
Tavara- ja palveluhankinnat	135 000	209 000
Rakennusurakat	5 225 000	5 225 000
Käyttöoikeusurakat	5 225 000	5 225 000
Suunnittelukilpailut	135 000	209 000

Modernin talouden muutokset ovat vaikuttaneet myös organisaatioiden hankintoihin. Yksittäinen organisaatio ei voi hallita montaakaan tuote- tai palvelualueita, vaan tuotanto tukeutuu myös toisten

organisaatioiden panoksiin. Tämän myötä yritysten kohdalla kilpailu on laajentunut yksittäisten yritysten lisäksi useampien organisaatioiden muodostamien ketjujen ja verkostojen välille. Yritysten erikoistuminen ilmenee mm. yrityksen aikaansaaman jalostusarvon suhteellisena pienuutena verrattuna liikevaihtoon. Muualta hankitut tuotteet ja palvelut muodostavat suuren kuluerän liikevaihtoon suhteutettuna. Kun yritys on näin riippuvainen ulkoisista resursseista, on hankinnoilla suuri vaikutus yrityksen tulokseen ja hankintatoimi vaatii paljon ammattitaitoa ja osaamista. Ulkoa ostettujen tuotteiden ja palveluiden osuus on suuri myös julkisella sektorilla. (Sakki 2009, 12, 182.)

### 3.1.1 Lainsäädäntö

#### *Hankintalainsäädännön päämäärät*

Julkisen hankintojen sääntely linkittyy EU:n sisämarkkinapolitiikkaan, ja niillä pyritään tehostamaan sisämarkkinoiden toimivuutta. Julkisten hankintojen sääntelyn taustalla on tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden turvaaminen sekä sijoittautumisvapauden periaatteen toteuttaminen. Julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvoitteen tavoitteena on parantaa eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä antamalla yrityksille mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan ja palveluitaan. Kilpailuttamisessa on noudatettava määrättyjä periaatteita kuten syrjimättömyyttä, avoimuutta ja tasapuolisuutta. Hankintalain primäärisenä päätarkoituksena on edesauttaa näiden periaatteiden toteuttamista. Sekundäärisenä päätarkoituksena on lisätä kilpailua ja edistää yritysten kilpailukykyä markkinoilla. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21.)

#### *Direktiivit, oikeusperiaatteet ja kansallinen lainsäädäntö*

Suomen hankintalainsäädännön pohjana ovat EU:n direktiivit. Näitä ovat ns. hankintadirektiivi eli *julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY)* sekä ns. 1. valvontadirektiivi tai oikeusturvadirektiivi eli *julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi (665/1989/ETY)*. Lisäksi erityisaloja koskevat ns. erityisalojen hankintadirektiivi eli *vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/17/EY)* sekä ns. 2. valvontadirektiivi tai oikeusturvadirektiivi eli *vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön*

sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi (92/13/ETY). Molempia oikeusturvadirektiivejä on muokattu direktiivillä neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi (2007/66/EY). Hankintojen ilmoittamista sitoo lisäksi Komission vakiolomakeasetus (2011/842/EY). Kynnysarvoista säädetään komission asetuksella kahden vuoden syklissä. Hankintadirektiivi ja erityisalojen hankintadirektiivi uudistettiin 2014 vuoden alussa. Samalla annettiin lisäksi uusi direktiivi käyttöoikeussopimuksista. (Pekkala & Pohjonen 2014, 27–28.)

Direktiivien sisältämä sääntely on hyvin yksityiskohtaista, eikä kansallisille sovelluksille jää juuri tilaa. Vaikeutena on myös se, että direktiiveissä ei ilmaista eksakteja oikeusohjeita esim. tarjousten vertailuun tai pisteytykseen. Tästä johtuen Suomessa oikeuskäytännöllä on merkittävämpi rooli kuin hankintalailla koskien menettelytapavelvoitteita. Direktiivit on suomennettu sanatakkaisesti englannista ja ranskasta, joten niiden ymmärtäminen voi olla haastavaa jopa ammattilaiselle. (Pekkala & Pohjonen 2014, 29.)

Hankintalain perusteluissa on aiempaa laajemmin mukana selostuksia Euroopan yhteisön perustamissopimuksen yleisistä oikeusperiaatteista ja niiden tulkinnasta Euroopan yhteisön EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. *Syrjimättömyysperiaatteen* mukaan yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu toteutuu, kun ehdokkaiden ja tarjoajien kohtelu on samanlaista tarjousmenettelyn kaikissa vaiheissa riippumatta hankinnan toteuttamisen kannalta epäolennaisista tekijöistä. *Syrjimättömyysperiaatteen* mukaan esim. tarjoajien kansallisuudella tai maantieteellisellä sijoittumisella ei saa olla vaikutusta kohteluun. (Pekkala & Pohjonen 2014, 35.)

*Avoimuusperiaatteella* ikään kuin aktiivisesti tuetaan eri tarjoajien tiedonsaantia hankinnoista. *Avoimuusperiaatteen* uudesta tulkinnasta johtuen esim. vuoden 2007 hankintalaissa laajennettiin ilmoitusvelvollisuutta. Sen mukaan julkinen ilmoitusvelvollisuus koskee kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Hankintalain avoimuusperiaatetta koskevia perusteita ovat esim. hankintamenettelyä koskevien tietojen salaamisen kieltäminen, vaatimus hankinnan julkisesta ilmoittamisesta, se että tarjouskilpailun ratkaisemisesta informoidaan tarjouskilpailuun osallistuneita sekä hankintaa koskevien asiakirjojen julkisuus. (Pekkala & Pohjonen 2014, 36–37.)

*Yhdenvertaisuusperiaatteen* mukaan osallistujilla tulee olla samat lähtökohdat osallistua tarjouskilpailuun. Tällainen eturistiriita voi syntyä, esim. jos tarjouskilpailuun osallistujalla on ollut mahdollisuus vaikuttaa hankinnan ehtoihin tarjoajan omaksi hyödyksi. *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan tavoiteltavan päämäärän on oltava oikeassa suhteessa hankintamenettely vaatimukseen.

Hankinnan luonne ja arvo on arvioitava tarjoajien kelpoisuusehtojen asettamisessa. Hankinnan laadun tulisi olla samassa suhteessa tarjouspyynnön sisältöön ja tarjousmenettelyn ehtoihin. (Pekkala & Pohjonen 2014, 38.)

### *Maailman kauppajärjestön julkisten hankintojen sopimus*

Hankintadirektiivien ohella julkisten hankintojen sääntelyn piirissä on myös Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen sopimus (Government Procurement Agreement). Suomi tuli osalliseksi GPA-sopimuksesta ETA-jäsenyyden kautta vuonna 1994. Sopimusten osapuolia ovat mm. Euroopan yhteisö, Yhdysvallat, Kiina, Norja, Japani ja Israel. GPA-sopimuksen kantavana ideana on maailmankaupan vapauttaminen julkisten hankintojen osalta. GPA-sopimuksen soveltaminen ilmenee suomalaisissa hankinnoissa siinä, että sopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa tulee soveltaa samoja ehtoja myös muista sopijavaltioista peräisin olevien tarjoajien ja tarjouksien kohdalla kuin EU:n jäsenvaltioista peräisin olevien kohdalla sovelletaan. Hankintayksiköiden on mahdollista ottaa mukaan myös yrityksiä EU:n ja GPA-sopimusten ulkopuolisista maista. Sitä vastoin sopimus varmistaa suomalaisten yritysten mahdollisuuden osallistua sopijamaiden tarjouskilpailuihin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 25–26.)

#### 3.1.2 Julkisten hankintojen vaikuttavuus<sup>1</sup>

Johtuen julkisten hankintojen suuresta rahallisesta arvosta hankintaosaamisella on suuri merkitys tuottavuuden ja vaikuttavuuden kehittämisessä. Koska yritysten resurssien osuus julkisten palveluiden tuottamisessa on tuntuva, liittyy asiaan laajoja elinkeinopoliittisia näkökantoja. Julkiset hankinnat ovat tässä mielessä vuorovaikutusta julkisen ja yksityisen sektorin välillä, mihin liittyy potentiaalia kehittää tuottavuutta ja vaikuttavuutta aikaansaavia tuotteita ja palveluita, asiakaslähtöisyyttä ja samalla myös yritysten toimintaa ja kilpailukykyä. Hyvin hoidetut hankinnat hyödyttävät tällöin kaikkia osapuolia. (Virtanen & Yliherva 2014, 5.)

Hankintalain (2007/348) 49 § sisältää maininnan ympäristö- ja sosiaalisten näkökulmien huomioimisesta hankintasopimusten toteuttamisessa. Laissa ei sen sijaan mainita innovatiivisuutta käsitteleviä seikkoja. Sen sijaan Euroopan komission toimesta on valmisteltu ohjeistuksia parhaista käytännöistä innovaatioiden edistämisessä julkisen hankintojen kautta. Ohjeistukset ovat kuitenkin

---

<sup>1</sup> Luvut 3.1.2, 3.1.3 ja 3.1.4 perustuvat osittain tutkielman tekijän korkeakouluharjoittelussa (Valtiovarainministeriö 2014) laatimaan Hankintastrategioiden benchmarking-selvityksen teoriaosuuteen/kirjallisuuskatsaukseen.

varsin yleisiä johtuen EU-maiden eroavaisuuksista asian suhteen. (Halme, Lemola, Viljamaa, Lievonen, Yliherva, Ahvenharju, Pathan, Kotilainen, Nikula & Widgrén 2008, 5.)

### *Tarpeisiin vastaaminen*

Hankintatoimen tarkoituksena on auttaa organisaation ydintoimintojen toteuttamista hankkimalla tuotteita ja palveluita, joilla varmistetaan edellytykset tulokselliselle toiminnalle (Hytönen & Lehtomäki 2010, 30). Tuotteen tai palvelun ostaminen organisaation ulkopuolelta edellyttää ns. ”ostaa vai tehdä itse”-päätöksen tekemistä. Hankinta voi olla seurausta siitä, että organisaatiolla ei ole riittävästi osaamista ja resursseja esim. jonkin tuotteen valmistamiseen tai sitten organisaatio haluaa säästää aikaa ja resursseja muuhun toimintaan. Ulkoistamisen vaikutukset voivat ilmetä mm. ydinkompetenssiin keskittymisenä, kustannussäästönä, teknologiaetuna, markkinoiden hyödyntämisenä ja joustavuutena. (Jackson, Iloranta & Mckenzie 2001, 2.)

Loppujen lopuksi hankinnan taustalla on aina jokin tarve, johon hankinnalla pyritään vastaamaan. Edes tuotteella tai palvelulla ei siis ole hankinnan lähtökohtana itseisarvoa. Merkityksellistä on, miten tarpeeseen vastataan. (Norrdal, Vikberg, Wennberg, & Toivanen 2014, 13.)

Pohdintani mukaan esim. terveydenhuollon hankinnoissa ei osteta yksinomaan teknologioita ja palveluita vaan välineitä ja keinoja terveyden edistämiseen. Tarpeena on siis parempi terveys. On tulkinnanvaraista, kuka tuon tarpeen osaa määritellä. Kuntalainen saattaa myös arvioida omaa tai oman viiteryhmänsä tarvetta yli muiden.

### *Vihreät hankinnat*

Vihreät hankinnat tai ekohankinnat ovat tuotteiden tai palvelujen hankintoja, joiden ympäristökuormitus on pienempi tuotteen elinkaaren aikana, kun sitä verrataan saman ydinfunktion omaaviin tuotteisiin. Vihreillä hankinnoilla on innovaatioita edistävä ja ohjaava vaikutus. Vaikuttavuus on erityisen suuri aloilla, joilla julkisilla hankinnoilla on merkittävä merkitys. Vihreillä hankinnoilla saavutetaan myös etuja, kun pyritään vastaamaan kiristyviin ympäristövaatimuksiin kuten päästövaatimuksiin ja energiatehokkuusvaatimuksiin. (Euroopan komissio 2011, 4–5.) Vihreät hankinnat näyttäytyvät konkreettisesti siten, että yksittäisen hankinnan kohdalla hinnan ja laadun lisäksi tarkastellaan ympäristönäkökulmia yhtenä kriteerinä (Lundberg, Marklund & Strömbäck 2015, 2). Ekohankinnoilla tähdätään ekologisten tuotteiden kysynnän lisäämiseen ja organisaation omien haitallisten ympäristövaikutusten minimointiin. Tarjouspyyntö voidaan rajata vain ekotuotteiden piiriin, ympäristönäkökulmille saatetaan asettaa kriteerejä tavara- ja palveluhankintojen tarjouspyynnöissä tai

ympäristönäkökulmilla saatetaan perustella hankintapäätöksiä. Kokonaiskustannusten kannalta vihreät hankinnat näyttäytyvät heterogeenisinä. Osa tuotteista kuten luomuelintarvikkeet ovat yleensä kalliimpia kuin tavalliset tuotteet. Toisten tuotteiden kuten sähkölaitteiden kohdalla voi syntyä suurempia kustannuksia ostohetkellä, mutta tuotteen käytössä saatetaan saavuttaa säästöjä. Tällöin hankinta on kokonaiskustannuksiltaan edullisempi. Ekohankintojen seurantaan on määritelty ainakin kolme mittaria. Seuranta voi kohdistua niiden tarjouspyyntöjen, hankintapäätösten tai ekotuotteiden määrään hankinnoissa, joissa on tuotu esiin ympäristönäkökulmia. (Nissinen 2004, 20, 27.)

Abstraktimmalla tasolla vihreät hankinnat näyttäytyvät ympäristönäkökulmien huomioimisena hankintamenettelyissä, -politiikoissa ja -ohjelmissa. Huomioimalla ympäristönäkökulmat hankinnoissa julkinen sektori voi vaikuttaa erilaisten kannustimien ja vaatimusten välityksellä yksityisen sektorin toimintaan. Vihreitä hankintoja on myös kyettävä arvioimaan. Näkökulma voi kohdistua yksittäistapauksiin (kun käytetään vain yhtä kriteeriä), elinkaariin, ohjekirjojen ja ympäristömerkkien käyttöön tai toimittajiin, jotka täyttävät tiettyjä ympäristövaatimuksia. (Varnäs, Balfors & Faith-Ell 2009, 1214–1215.) Lundberg, Marklund ja Strömbäck (2015, 1–2, 18.) erittelevät ”*Is Environmental Policy by Public Procurement Effective?*”-artikkelissaan ilmiön kompleksista luonnetta. Vihreiden hankintojen puolestapuhujien mukaan hankintojen myötä julkisella sektorilla on valtaa vaikuttaa kuluttajiin ja tuottajiin. Tästä näkökulmasta vihreitä hankintoja voidaan pitää ympäristöpolitiikan instrumenttina, jolla tavoitellaan kielteisten ympäristövaikutusten vähentämistä. Oletuksena on, että vihreillä hankinnoilla voidaan sisäistää julkisten hankintojen ulkoisia kustannuksia vaikuttamalla siten, että tuottajat tekisivät ympäristön kannalta myönteisiä ratkaisuja ja edistäisivät kansallista, alueellista ja paikallista kestävästä kehitystä. Vihreiden hankintojen käyttäminen ympäristöpolitiikan välineenä voi olla kuitenkin ongelmallista, koska ympäristöön kohdistuvien kerrannaisvaikutusten ennustaminen on vaikeaa.

Suomen osalta kestävä kehityksen periaatteita esiintyy mm. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisu) edistämisestä julkisissa hankinnoissa (2013, 1.). Periaatepäätöksen päämääränä on ”vähentää energian ja materiaalien käyttöä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia tuotteen, palvelun tai rakennuksen koko elinkaaren aikana ja luoda kannusteita uusien cleantech- ratkaisujen syntyyn ja käyttöönottoon”. Cleantech-ratkaisut koostuvat tuotteista, palveluista, prosesseista ja järjestelmistä, jotka vähentävät haitallisia ympäristövaikutuksia ja edesauttavat luonnonvarojen kestävä hyödyntämistä. Tällaisissa ratkaisussa vaikutusten tulee olla ympäristöä säästäviä koko elinkaarensa ajan verrattuna tavanomaisiin vaihtoehtoihin. Cleantech-ratkaisujen soveltuvuus arvioidaan hankinnoissa tapauskohtaisesti. Julkisen sektorin on pyrittävä edistämään cleantech-ratkaisujen käyttöönottoa kaikissa hankinnoissaan, mutta eritoten rakentamisessa, energiasektorilla, liikkumisessa ja jätehuollossa. Valtioneuvoston edellytyksenä on, että kaikkien valtion

hankintojen päämääränä on kokonaisratkaisu, joka edistää energia- ja ympäristötavoitteita sekä cleantech-ratkaisujen käyttöä kokonaistaloudellisesti optimaalisimmalla tavalla.

Valtion hankintayksiköiden on otettava huomioon hankintojen suunnittelussa seuraavat seikat:

- energia- ja ympäristönäkökulmien huomiointi kaikissa hankinnoissa
  - uusien vaihtoehtojen kartoittaminen ja cleantech-ratkaisujen hyödyntäminen
  - kestävien hankintojen neuvontapalvelun tietopankin hyödyntäminen
  - elinkaarikustannuslaskennan käyttäminen ja mahdolliset laskurit, joilla pystytään määrittelemään keinoja kustannusten vähentämiseksi ja energia- ja materiaalitehokkuuden parantamiseksi
  - jätelain etusijajärjestyksen ja jätteiden uudelleenkäytön edistämisen huomioiminen jätehuollon hankinnoissa
  - sähkön alkuperä ja tuotantotapa
  - energiankulutuksen vähentäminen uudisrakentamisessa ja korjaustöissä
  - julkisten sektorin kuljetusten ja henkilöstön liikkumisesta aiheutuvan energiankulutuksen vähentäminen
  - ympäristö- ja energiamerkinnot
  - luonnonmukaisuus, ruokahävikin vähentäminen ja energiatehokkuus keittiöissä ja ruokapalveluissa
- (Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa 2013,1–3.)

### *Sosiaaliset vaikutukset*

Julkisia hankintoja voidaan käyttää myös välineenä sosiaalipoliittisten tavoitteiden edistämisessä. Kun vaikuttavuuteen yhdistetään sosiaalisten näkökulmien lisäksi ympäristönäkökulmat, voidaan puhua yleisesti kestävästä hankinnoista (sustainable procurement). Julkisten hankintojen kautta julkinen valta vaikuttaa markkinoilla toisaalta ostajan roolissa ja toisaalta markkinoiden säätelijän roolissa. Sosiaalipoliittisten vaikutusten tavoittelu julkisilla hankinnoilla ainakin Englannin, Ranskan ja Yhdysvaltojen osalta ulottuu 1800-luvulle asti. Tavoitteina oli esim. työntekijöiden reilu kohtelu työajan, työolosuhteiden ja palkkojen osalta. Tällöin vaikutus ei kuitenkaan vielä ulottunut suoranaisesti naisiin, lapsiin, etnisiin vähemmistöihin tai vammaisiin. (McCrudden 2004, 257–258.)

Sosiaalisten näkökulmien huomioimisella julkisissa hankinnoissa voidaan saada aikaan työllistymisvaikutuksia esim. nuorille, pitkäaikaistyöttömille, osatyökykyisille, vammaisille ja ikääntyneille työntekijöille. Sosiaalisten näkökulmien toteuttamisella voidaan myös tukea

osatyöaikaisten ammatillisen osaamisen kehittymistä, toteuttaa yhdenvertaisuutta, edistää työympäristön esteettömyyttä, tukea PK-yrityksiä alihankkijoina, tukea vähemmistöryhmien omistamia yrityksiä ja kannustaa yrityksiä yhteiskuntavastuuseen. Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen on mahdollista kaikissa hankintaprosessin vaiheissa, aina hankinnan kohteen määrittelystä hankintasopimuksen tekemiseen asti. Sosiaalisista hankinnoista saattaa syntyä lisäkustannuksia. On kuitenkin huomioitava että pitkällä tähtäimellä kokonaistaloudelliset hyödyt voivat olla suurempia kuin aiheutuneet kustannukset. Esim. pitkäaikaistyöttömän työllistämisellä voidaan vähentää sosiaalitoimen ja terveydenhuollon menoja sekä edistää henkilön integroitumista yhteiskuntaan. (Luostarinen, Kinnunen & Eskola 2011, 11, 17.) Nuorten syrjäytymisestä aiheutuvat maksut yhteiskunnalle ovat vuosittain satojen miljoonien luokkaa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 6).

Jotta hankintastrategia olisi oikeusperiaatteiden (avoimuus, syrjimättömyys jne.) kannalta tarkoituksenmukainen, oikein mitoitettu ja toteutettavissa, olisi hyvä käydä dialogia markkinoilla olevien toimijoiden kanssa. Edellytyksenä on myös sosiaalisten näkökulmien toteutumisesta seuraavien riskien ja vaikutusten analysointi. On oltava selvillä mahdollisista lisäkustannuksista, kilpailun rajoittumisesta ja ennen kaikkea siitä, voidaanko sosiaalisia vaikutuksia todella saada aikaan kyseisellä hankinnalla. Sosiaalisille näkökulmille on annettava myös selkeät kriteerit, sekä on luotava puitteet niiden seurannalle ja raportoinnille. On tiedettävä, miten ja missä sosiaalisia tekijöitä voidaan parhaiten soveltaa hankintamenettelyssä. Näin varmistetaan sosiaalisten tekijöiden asettuminen oikealle tasolle, jolla saavutetaan optimaalisin hinta-laatusuhde ja vastaavuus hankintayksikön tavoitteissa. Myös sidosryhmät on tärkeä pitää tietoisina sosiaalisten näkökulmien kehittämisestä, ja markkinadialogin kautta voidaan pohtia mahdollisuuksia soveltaa sosiaalisia tekijöitä. Sosiaalisten näkökulmien huomioiminen voidaan aloittaa suhteellisen pienillä muutoksilla keskittymällä sellaisiin hankintoihin, joissa sosiaalisten tekijöiden vaikutukset ovat selkeitä ja konkreettisia sekä erilaisia vaihtoehtoja on helposti saatavilla. Tämän myötä syntyy kestävä pohja, jossa onnistumisista ja epäonnistumisista voidaan oppia, ja josta voidaan edelleen siirtyä laajempiin kokonaisuuksiin. (Luostarinen ym. 2011, 26–27.)

Myös pk-yritysten käytön mahdollistaminen julkisissa hankinnoissa on keskeinen asia vaikuttavuuden kannalta. Pk-yritysten säilyvyyden turvaaminen ylläpitää tervettä ja monipuolista markkinarakennetta. Euroopan yhteisöjen komission valmisteluasiakirjassa (2008, 1.) käsitellään käytännössäantöjä, joilla parannetaan pk-yritysten väyliä saada julkisia hankintasopimuksia. Pk-yritysten laajamittaisempi osallistuminen julkisiin hankintoihin edistää kilpailua sopimuksista ja

tuottaa näin kustannushyötyjä hankintaviranomaisten näkökulmasta sekä vapauttaa pk-yritysten kasvu- ja innovaatiopotentiaalia. Tavoitteena on edistää syrjimättömyyden periaatetta ja tasavertaisuutta tarjouskilpailuissa. Käytännössä valmisteluvaiheessa kuultujen sidosryhmien mukaan paras keino tasavertaisuuden turvaamiseksi pk-yritysten kannalta ei ole julkisia hankintoja koskevien direktiivien uudistaminen vaan hankintaviranomaisten toimintatapojen muuttaminen.

Tavoitteisiin pyritään mm. seuraavilla keinoilla:

- 1) Hankintasopimusten koosta aiheutuvien vaikeuksien ratkaiseminen
- 2) Tiedon saatavuuden takaaminen
- 3) Tarjottavien tietojen laadun ja ymmärrettävyyden edistäminen
- 4) Tarkoituksenmukaisten kelpoisuusvaatimusten ja taloudellisten vaatimusten vahvistaminen
- 5) Hallinnollisen taakan supistaminen
- 6) Huomion kiinnittäminen pelkän hinnan sijaan hinta-laatusuhteeseen
- 7) Kohtuullinen aika tarjouskilpailuasiakirjojen valmistelussa
- 8) Maksujen suorittamiset määräajassa

### *Innovatiivisuus*

Innovaatioita pidetään talouskasvun avaintekijöinä. Tästä johtuen innovatiivisuutta pyritään edistämään niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Innovatiivisuuden edistämiseen on tarjolla erilaisia välineitä. Julkiset hankinnat muodostavat yhden innovaatiopolitiikan välineen kansallisella ja koko Euroopan kattavalla tasolla. (Aschhoff & Sofka 2009, 1235.)

Julkisten hankintojen kansantaloudellinen merkittävyys asettaa myös paineita innovatiivisuudelle. Jo hankintatapojen ja yhteistyömallien innovatiivisella kehittämisellä pelkästään on suuri vaikutus mm. kustannussäästöjen kannalta. Lisäksi julkinen sektori luo kannustimia yrityksille julkisten hankintojen kautta. Sitran tutkimuksen mukaan tämänhetkiset hankinta- ja yhteistyökäytännöt eivät tue innovatiivisuuden toteutumista. Ratkaisuna olisivat korkeampi yhteistyömentaliteetti kumppanuuspohjaisilla palvelumarkkinoilla sekä toisaalta tuottavuutta ja taloudellisuutta edistävien valintakriteerien toteutuminen sekä hankinnan sisällölliset seikat. On myös huomattava, että tutkimusten mukaan merkittävimmät innovaatiolähteet ovat asiakkaat ja toimittajat sekä yleinen toimintaympäristötieto. Iso osa uusista ideoista saadaan organisaation ulkopuolelta, mutta organisaation oman henkilöstön välittämänä. Merkittävä tekijä innovaatioihin liittyen on siis yhteistyörajapinta. (Yliherva 2006, 14, 22–23.)

Sanakirjamääritelmän mukaan innovaatiolla tarkoitetaan jonkin uuden idean, laitteen tai toimintatavan käyttöönottoa. (Merriam–Webster 2016) Pelkkä uutuus ei siis riitä innovaation määreenä, vaan asian tulee ilmetä käytännössä.

Innovatiivisilla hankinnoilla voidaan tarkoittaa monia asioita. Yleisin mielikuva lienee, että hankitaan innovaatioita, esim. tuotekehitysprojekteja. Myös hankintatavat voivat olla innovatiivisia, esim. hankintaprosessi toteutetaan innovatiivisesti. Hankintasopimukset ovat innovatiivisia, jos ne luovat toimittajille innovaatiokannustimen. Asiaa voidaan myös tarkastella makrotasolla, jos julkisia hankintoja käytetään innovaatiopolitiikan instrumenttina, jolla pyritään parantamaan tietyn alueen yritysten liiketoimintaa ja innovointia. Erimuotoisille innovaatiohankinnoille on yhteistä se, että hankinnan kohde on sidottu vahvasti tuloksiin ja hankintaprosessi on luonteeltaan toimittajia ja loppukäyttäjää osallistava. Innovatiivisuus voidaan huomioida kaikissa hankintaprosessin vaiheissa. (Norrdal ym. 2014, 5–7.) Kun julkisia hankintoja käytetään innovaatiopolitiikan instrumenttina, voi perusteena olla paikallisen kysynnän lisääminen, markkinahäiriöiden korjaaminen tai julkisten palveluiden ja julkisen politiikan parantaminen. (Edler & Georghiou, 2007, 954–957.) Julkisia hankintoja voidaan siis tarkastella monesta näkökulmasta innovatiivisuuden kontekstissa. Rolfstamin (2013, 5.) mukaan kaikki näkökulmat palautuvat kuitenkin asetelmaan julkisen hankintaorganisaation ja yritysten tai muiden organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, jonka tarkoituksena on edistää jonkinlaisen innovaation toteutumista.

Kun yksittäisiä hankintoja tarkastellaan innovatiivisuuden näkökulmasta, julkiset hankinnat voidaan jakaa tavanomaisten tuotteiden ja palveluiden hankintaan (toimistotarvikkeet, ruoka, kiinteistöhuolto jne.) ja julkisiin teknologiahankintoihin (public technology procurement). Tavanomaisten tuotteiden hankintaan ei välttämättä liity innovaatiopotentiaalia. Sen sijaan teknologiahankinnat voivat liittyä uusiin teknologioihin ja innovatiivisiin tuotteisiin tai palveluihin. (Aschhoff & Sofka 2009, 1236.) Julkista teknologiahankintaa voidaan käyttää kysyntää ohjaavana välineenä. Kysyntä kohdistuu tällöin tuotteeseen tai järjestelmään, jollaista ei ole vielä saatavilla ja joka vaatii ainakin osittain uutta teknologista kehitystyötä. (Edquist & Hommen 2000, 5.) Tällöin julkinen valta määrittelee tavoitteen ja yksityinen sektori pyrkii vastaamaan tavoitteeseen etsimällä luovia ratkaisuja tehokkaiden ja vaikuttavien teknologioiden muodossa (Aschhoff & Sofka 2009, 1236.).

EU:n komissio (2007) on laatinut kymmenen kohdan ohjeistuksen parhaista käytännöistä liittyen innovatiivisuuteen. Käytännöt on esitetty seuraavassa muodossa:

- 1) Toimiminen ”älykkäänä asiakkaana”
- 2) Neuvottelut markkinoilla olevien toimijoiden kanssa ennen tarjouspyyntöä
- 3) Avaintoimijoiden mukanaolo koko prosessin ajan
- 4) Luovat ratkaisut markkinoiden ehdottamana
- 5) Arvon (value for money) tavoittelu, eli ei tavoitella ainoastaan matalinta hintaa
- 6) Elektronisten menetelmien hyödyntäminen
- 7) Riskienhallintaa koskevat päätökset
- 8) Sopimusten muotoilu innovaatioiden käynnistäjinä
- 9) Toteutussuunnitelman kehittäminen
- 10) Uuden oppiminen tulevaisuutta silmällä pitäen

Kaikkien hankintojen taustalla on jokin tarve, sillä tuotteella tai palvelulla ei ole arvoa itsessään. Arvo aktualisoituu, kun loppukäyttäjä käyttää tuotteen tai kokee palvelun. Innovatiivisissa hankinnoissa tuottajilla on vapaat kädet esittää ehdotuksia ja ratkaisuja tilaajan tarpeeseen. Tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että sekä tilaajalla että toimittajalla on täsmällinen ymmärrys tarpeesta, joka hankinnalla pyritään tyydyttämään. Innovatiivisuuden kannalta on tärkeää, että tilaaja ei määrittele liian tarkasti ratkaisumallia tarpeeseensa, vaan pyrkii hyödyntämään markkinoita, potentiaalisten toimittajien kirjoa tarpeeseen vastaamiseksi. (Norrdal ym. 2014, 13.)

Merkittävimmät innovatiivisten hankintojen esteet ja hidasteet ovat:

1. Osaamisen, tuotteiden ja palveluiden ja toimintatapojen kehittämiseen liittyvien kannustimien puuttuminen hankintojen sisällön ja/tai tarjouskilpailussa käytettävien valintakriteerien puolesta
2. Kumppanuuden mahdollistavat tekijät puuttuvat eli yhteistoimintaan ei ole kannustimia
3. Sopimusten lyhytkestoisuus ja kysytänäkymien epävarmuus
4. Tarjouspyyntöjen liiallinen tarkkuus eli luovuuden käyttöä ei sallita
5. Hyödyt ja riskit eivät jakaannu oikeudenmukaisesti (Yliherva 2006, 53.)

Innovatiivisuuden kannalta hankintastrategiassa tulisi määritellä, mitä palveluita hankitaan markkinoilta ja miten yhteistyöllä hankintojen toteutuksessa voitaisiin saada aikaan innovatiivisia hyötyjä. Strategiasta olisi löydettävä kriittiset menestystekijät, joiden avulla voidaan saavuttaa tavoitellut hyödyt. Kun nämä on tunnistettu, hankintastrategia voidaan linkittää yleisemmin organisaation johtamisjärjestelmiin. (Yliherva 2006, 62.)

### 3.1.3 Hankinnat ja strategia

#### *Hankintastrategia*

Etymologisesti strategia-sana paikantuu kreikan kielen kenraalia tarkoittavaan stratigos-sanaan. Merriam–Websterin (2016) verkkosanakirja antaa strategian käsitteelle kolme perusmääritelmää. Ensimmäisen mukaan strategia on systemaattinen toimintatapa ja taito kansallisten, poliittisten, taloudellisten, psykologisten ja sotilaallisten resurssien käytössä tukea määrättyjä toimintalinjoja, joko sodan tai rauhan aikana. Toisen määritelmän mukaan se on huolellinen suunnitelma tai keino ja taito luoda sekä toteuttaa näitä huolellisia suunnitelmia tai keinoja määrättyihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Kolmannen määritelmän mukaan strategia on sopeutumisen tai kompleksisten sopeutumisten summa, joka tai jotka näyttelevät tai vaikuttaisivat näyttelevän tärkeää roolia menestyksen saavuttamisessa.

Strategian juuret ovat siis sodankäynnissä. Strategian soveltamisessa moderniin liikkeenjohtoon tai yleisemmin organisaatioiden johtamiseen strategia käsitetään pyrkimyksinä tai tavoitteina sekä keinoina edellä mainittujen saavuttamiseksi. Strategia on luonteeltaan systemaattista, kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä. Erotuksena operatiivisesta johtamisesta ja taktiikasta strategia on ilmiönä kattavampi ja kauaskantoisempi. Strategian haasteena on pitää se riittävän erillään organisaation päivittäisestä toiminnasta, jota leimaavat lyhyen aikavälin ongelmat ja nopeat päätökset. (Karlöf 2004, 19.) Toisaalta strategian helmasyntinä saatetaan pitää juuri sitä, että se on liiaksi erillään organisaation todellisuudesta. Strategian irvikuva on se, että strategia on vain asiakirja, joka tulee laatia tavan vuoksi, ja joka voidaan sitten sujauttaa pöytälaatikkoon unohduksiin.

Virolainen (1998, 678) tarkastelee hankintatoimen kehitystä strategisuuden kannalta. Hän viittaa 1970-luvun tutkimuksiin. Hankintatoimen asemaa yritysorganisaatioissa pidettiin tällöin vielä passiivisena (esim. Ammer 1974), ja hankintatoimi nähtiin pikemminkin tukitoimintona. Myös Porter ja Millar (1985, 151) asettivat hankintatoimen tukitoiminnoksi arvoketjua koskevassa jaottelussaan. Järvinen viittaa toisaalta myös Farmeriin (1972) ja Kisseriin (1976), jotka jo 1970-luvulla käsittelivät artikkeleissaan mahdollisuuksia sisällyttää hankintatoimi osaksi yrityssuunnittelua ja näin nostaa hankintatoimi osaksi organisaation strategista ulottuvuutta. Oman tulkintani mukaan julkisissa hankinnoissa hankintojen rahallinen merkittävyys asettaa vaatimuksia hankintojen strategisuudelle. Kun sekä yksityiset että julkiset organisaatiot ovat riippuvaisia ulkopuolisista resursseista, on näiden resurssien pitkän tähtäimen hallintaa tarkasteltava strategisella tasolla.

Hankintastrategialla viitataan hankintayksikön tavara- ja palveluhankintojen sekä urakoiden yleisiin periaatteisiin. Strategiat voivat olla myös sektorikohtaisia etenkin suurissa hankintayksiköissä. Julkisella sektorilla strategialla pyritään aikaansaamaan yhteiset säännöt poliittisille päättäjille ja päätöksiä toteuttaville tahoille. Strategioiden tulisi ylittää riittävään tarkkuuteen, jotta niillä olisi tosiasiallista merkitystä käytännön hankintatoimessa. Hankintastrategiassa olisi myös määriteltävä haluttu laatutaso hankinnoille ja varauduttava asetettujen tavoitteiden mukaiseen rahankäyttöön. Strategiavaihtoehtoja määriteltäessä voidaan pohtia erilaisia toimintamalleja. Erilaisia malleja tuotehankinnoissa ovat esim. keskittyminen ainoastaan organisaatiolle toiminnan kannalta strategisesti tärkeisiin hankintoihin (rajataan ydinkompetenssi, ja muut toiminnot ulkoistetaan), yhteistyö muiden hankintayksiköiden kanssa, yhteishankintayksiköt ja ns. toimeksiantohankinnat. Erilaisia toimintamalleja pohdittaessa tulee tietenkin ottaa huomioon niiden käytännön mahdollisuudet ja kustannukset. Palveluiden kohdalla on pohdittava, minkälaisia palveluita halutaan ja millä hintatasolla. Palveluiden hinta-laatusuhdetta koskevaa päätöksentekoa ei kannata jättää kilpailutushetkellä tehtävien teknisten eritelmien (palvelukuvaukset) varaan. Käytännön kokemusten mukaan palveluiden sisältöä ja laatua koskevat linjaukset on hyvä tehdä poliittisella tasolla, ja tehdyistä päätöksistä on informoitava palveluiden käyttäjiä. Palveluhankinnoissa on otettava huomioon myös eri palvelutyypit, niiden käyttäjäryhmät ja kuinka turvataan riittävät ja laadukkaat palvelut kaikille. (Pekkala & Pohjonen 2014, 46–48.)

Pääpiirteissään hankintastrategian tulisi siis sisältää suunnitelman hankintojen toteuttamisesta ja hankintatoimen organisoinnista. Hankintayksikön tarpeet ja mahdollisuudet niiden toteuttamiseksi tulisi määritellä pitkällä tähtäimellä. Hankintastrategian pohjana toimivat toimintaympäristön arviointi, hankintojen tarve, käytettävät resurssit, juridiset vaatimukset, menettelytavat, laatu ja tehokkuus, palveluntarjonnan mahdollinen lisääntyminen sekä uudet toimintakäytännöt. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 125.)

Strategian suunnittelun ja laatimisen lisäksi strategian toteuttaminen on hoidettava vähintään yhtä mallikkaasti. Hyvin suunniteltu ja rakennettu strategia valuu hukkaan, mikäli se ei heijastu käytännön toimintaan, eikä sillä ole vaikutusta ihmisten tietoisuuteen. Parhaimmillaan strategian painopisteet juurtuvat syväälle ihmisten käsityksiin strategian tarkoituksesta ja toiminnan suunnasta. Näin strategia heijastuu lopulta organisaatio- ja toimintakulttuuriin, mikä on organisaation perustavin ja pysyvin osa-alue. Hankintastrategian tarkoituksena on sitouttaa poliittiset päättäjät määrättyyn

hankintapolitiikkaan. Sitouttamista on toteutettu monesti periaatepäätöksillä, joista esimerkkinä Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi (2010).

Hankintalakiin ei sisälly muuta kuin suositus siitä, tulisiko hankintayksiköllä olla hankintastrategia ja miten sen olisi järjestettävä hankintatoimensa. Laki koskee vain kilpailuttamismenettelyä, joten siinä ei oteta kantaa hankintayksikön tekemän hankinnan onnistumiseen, eli onko hankintayksikkö valinnut sisällöllisesti oikean tuotteen tai palvelun. Pohjoismaisen tulkinnan mukaan oikeuskäytännössä kiinnitetään ainoastaan huomiota hankintaprosessin oikeellisuuteen. Brittiläisessä hankintakäytännössä taas huomio kiinnitetään teknisen oikeellisuuden sijaan siihen, onko hankinnalla saavutettu paras vastine verorahoille (best value for money). (Pekkala & Pohjonen 2014, 45.) Tulkinnoissa tulee hyvin esiin kaksi poikkeavaa lähestymistapaa rationaalisuuteen. Hankintaprosessin tekninen oikeellisuus viittaa välinerationaalisuuteen (keinot rationaalisia, ei ota kantaa tavoitteeseen), kun taas parhaan vastineen saaminen verorahoille viittaa tavoiterationaalisuuteen (huomio lopputuloksessa). Kuten edellä mainittiin, strategia käsitteenä viittaa pitkän tähtäimen (erotuksena taktiikasta) tavoitteiden asettamiseen. Siinä mielessä strategiassa tulisi kiinnittää huomiota ”oikeiden” hankintojen valitsemiseen. Lainsäädäntö toimii taas ohjenuorana oikeellisen prosessin suorittamiseen.

Hankintalain suositus hankintastrategian laatimisesta tähtää siihen, että hankintayksiköt järjestäisivät hankintatoimensa siten, että hankinnat toteutetaan mahdollisimman taloudellisesti, suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Hankintojen strateginen suunnittelu voi koskea esim. hankintatoimen organisointia tai hankintojen toteuttamisen keinoja. Hallinnollisten kustannusten alentamiseksi on kannattavaa keskittää hankintojen toteutusta, suosia yhteishankintojen tekemistä ja käyttää joustavia, eri hankintatarpeisiin räätälöityjä hankintamenettelyjä. Pohjimmiltaan onnistuneen hankintatoimen tehtävänä on tuottaa oikeat tuotteet tai palvelut oikeaan paikkaan ja oikealla hinnalla. Hankintatoimen kehittämisessä voidaan pyrkiä yhtenäistämään viranomaistoimintaa tuotteiden tai palveluiden standardisoinnilla, optimoimaan tuotteiden toimittajien määrää tuotevalikoiman supistamiseksi, alentamaan kokonaiskustannuksia tai tuotteiden tehokkaaseen ja taloudelliseen hallintaan koko elinkaaren aikana. (Pekkala & Pohjonen 2014, 45–46.)

Hankintastrategia vaikuttaa markkinoiden syntymiseen ja kehittymiseen. Onnistuneesti laadittu hankintastrategia antaa yrityksille eväitä varautua tarvittaviin investointeihin ja kilpailutuksiin. Vain osa hankintayksiköistä on laatinut toimintansa pohjaksi strategian, johon yritykset voisivat tutustua. Toisaalta taas monissa hankintayksiköissä on hankintastrategia, mutta sitä ei ole sisäistetty toiminnan

perustana eikä sillä tosiasiallisesti ole ohjaavaa vaikutusta organisaation käytännön toiminnassa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 125–126.)

Yleensä yrityksen strategiataso on jaettu kahteen: konserni- tai yritysstrategiaan, jolla yritys pidetään koossa ja luodaan koheesioita, sekä liiketoimintastrategiaan eri liiketoiminnoilla. Jos erinäisiä strategiapapereita laaditaan määrällisesti liikaa, voi vaarana olla jäykkyys ja osaoptimointi muuttuvissa ympäristöissä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 145.)

### *Strategian seuranta ja mittaaminen*

Strategian tulisi olla jaoteltavissa kapeampiin teemakokonaisuuksiin. Kun strategiatavoitteet ovat mitattavissa, pystytään välttämään käsitteiden monitulkintaisuutta, ilmaisemaan tavoitteet yksityiskohtaisesti ja selkeästi sekä helpotetaan tavoitteiden seuranta. Organisaatio määrittelee itselleen kunnianhimoisen vision, joka antaa organisaatiolle tietyn tavoitearvon. Tavoitearvon myötä syntyy *arvovaje* tavoitetilan ja nykyisen todellisuuden välille. Strategian avulla arvovaje voidaan kuroa umpeen. *Arvovaje* voidaan edelleen pilkkoa alatavoitearvoiksi kullekin strategiselle teemalle. (Kaplan & Norton 2009, 108, 110.) Jotta mittaamisesta olisi konkreettista hyötyä, on mitattava oikeita asioita. Karlöf (1998, 201) jakaa tehokkuuden sisäiseen *tehokkuuteen* ja ulkoiseen *tehokkuuteen*. Sisäisellä tehokkuudella kuvataan tuottavuutta ja ulkoisella asiakkaan (tai veronmaksajan) saamaa arvoa. Yritysten strategioiden tutkimuksessa ilmeni, että huippuyritysten toiminnan tehokkuus ja erinomaisuus (jotka olivat ilmaistavissa tunnusluvuin) kuuluivat niiden silmiinpistävimpiin piirteisiin. Metodeita tehokkuuden saavuttamiseksi on monia. Tehokkuutta voidaan pyrkiä kasvattamaan esim. organisaatiorakenteiden muutoksilla, hierarkioiden purkamisella, prosessien kehittämisellä, osoittamalla tiimeille haasteita ja valtuuksia, hankintojen tiukalla kilpailuttamisella, toimintojen ulkoistamisella ja etsimällä toiminnoille parhaita käytäntöjä (best practices). Tehokkuus edellyttää luonnollisesti myös sitä, että operatiivinen toiminta jyrää eteenpäin mutkattomasti. Tehokkuuteen pyrkiminen saattaa vaikuttaa itsestäänselvyydeltä, mutta silti sitä ei aina oteta huomioon kaikessa toiminnassa. Sen rakentamiseen ja ylläpitoon tulisi pyrkiä tietoisesti, jatkuvana prosessina. (Kostamo 2001, 275–276.)

### 3.1.4 Hankintojen organisointi

#### *Keskittäminen ja hajauttaminen*

Peruskysymys hankintatoimessa liittyy keskittämisen ja hajauttamisen problematiikkaan. Dimitrin, Federicon ja Pigan (2006, 48, 51) mukaan hankintatoimi voidaan järjestää täysin keskitetysti, täysin hajautetusti tai hybridimallien avulla. Hankintatoimi on täysin keskitettyä, jos kaikki päätökset ostotoimista on keskitetty organisaation esikunnalle tai erikseen perustetulle hankintayksikölle. Tällöin tuotteilta tai palveluilta vaadittavat edellytykset ovat samat läpi organisaation tai konsernin rakenteen. Hankintatoimi on täysin hajautettua, jos organisaation eri osastoilla tai paikallisviranomaisilla on täysi valta tehdä hankintapäätöksiä. Hybridimalleissa päätöksentekovalta on jakaantunut täydellisen keskittämisen ja täydellisen hajauttamisen välille. Julkisen sektorin hankintatoimen trendinä on 2000-luvulla ollut keskittäminen niin Euroopassa, Yhdysvalloissa, Etelä-Amerikassa ja Aasiassa. Moni yritys, kuten Motorola, General Electric, United Technologies ja Fiat, taas hajautti hankintatoimensa 1990-luvulla. Toisaalta taas esim. Honda koki 1980-luvulla kasvun pysähtymisen, kun autot eivät enää vastanneet japanilaisten odotuksia. Honda valitsi toisen suunnan hajautetulle mallilleen, ja keskitti hankintatoimeaan. Myös IT-yksiköiden trendinä oli 1980-luvulla hankintatoimen hajauttaminen IT-osastojen diffuusion myötä. IT-henkilöstö ja yksiköt olivat maantieteellisesti hajautuneempia. Myöhemmin keskittämisestä tuli kuitenkin houkuttelevampaa, kun haluttiin tavoitella kustannustehokkuutta ja teknologian yhtenäisiä standardeja sekä välttää päällekkäisten ratkaisujen, järjestelmien ja sovellusten esiintymistä organisaation eri yksiköissä. Lisäksi keskitetty IT-toiminto tukee paremmin organisaation prosesseja ja toimintoja.

Hankintatoimi on mahdollista organisoida myös samaan aikaan sekä keskitetysti että hajautetusti, jolloin kilpailutukset suoritetaan keskitetysti ja tilaaminen on hajautettu. Keskittämisen etuna on yleensä päällekkäisyyksien karsiminen sekä hankinnoissa tarvittavan asiantuntemuksen laatu ja saatavuus. Tilaamisen hajauttamisen etuna on hankintaprosessin nopeutuminen. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 24.)

Hankintatoimen ammattimaistumisen kannalta hankintojen keskittämistä voidaan tarkastella jopa ”loogisena” vaiheena hankintatoimen kehityksessä. Keskittämisellä voidaan saavuttaa synergiaa. Tässä kontekstissa synergialla tarkoitetaan tilannetta, jossa kaksi tai useampi organisaation yksikkö jakaa osaamista ja resursseja, koordinoi strategioita, kokoaa neuvotteluvoimaa jne. Yksityisellä sektorilla synergiaetujen hakeminen on seurausta globaalin kilpailun kovenemisestä.

Keskittäessään hankintatoimea yritys jakaa hankintatoimen toimintoja kuten toimittajien valintaa, neuvottelua ja sopimukseen liittyviä toimintoja koko organisaation tasolla. (Faes, Matthyssens & Vandenbemt 2000, 540–541.)

Vaikka keskittämällä saatavat edut kuulostavat lupaavilta, alan tieteellisessä keskustelussa on myös eriäviä mielipiteitä. Hajauttamisen etuina on mainittu mm. tarvittava osaamisen saatavuus tai tarve lähellä rajapintaa, missä ongelmat ilmenevät, kulujen hallinta kussakin tulosityksikössä sekä läheiset suhteet (paikallisiin) toimittajiin (Gadde & Hakansson 1994).

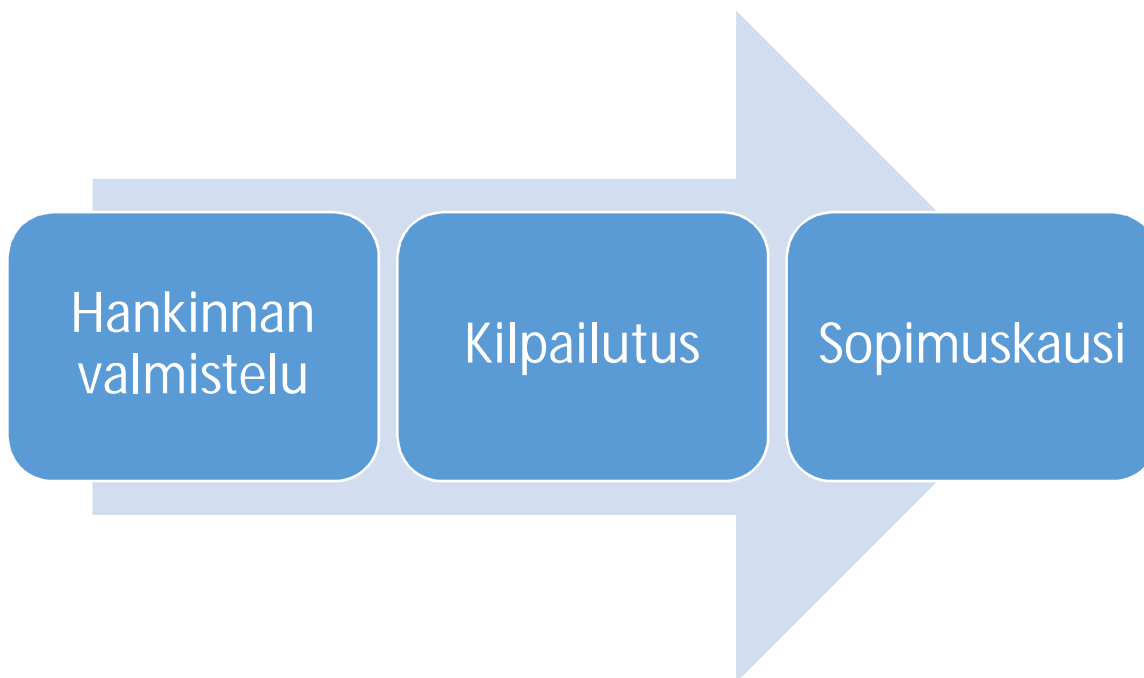
Jos asiaa tarkastellaan suurien linjojen näkökulmasta, yritysten hankintastrategioissa voidaan havaita kaksi päävirtausta. Keskittäminen on seurausta standardoinnin ja tehokkuuden paineesta ja hajauttaminen puolestaan asiakaskeskeisyyden (customization) ja responsiivisuuden (responsiveness) vaatimuksista. (Brandes 1994)

### *Hankintatehtävien tasot*

Hankintatoimen tehtävät voidaan purkaa pyramidi-malliksi niiden pitkäjänteisyyden ja laaja-alaisuuden perusteella. Jos hankintatoimea tarkastellaan strategisena toimintana, olisi ainakin suurissa organisaatioissa eroteltavissa viisi tehtäväryhmää. *Pitkäjänteiset strategiset linjanvedot* sisältävät organisaation hankintastrategiat, päätökset siitä, mitä tehdään itse ja mitä ostetaan (make or buy), hankinnan ja toimittajamarkkinoiden rajapinnan organisoinnin periaatteet, linjaukset koskien infrastruktuuria, tietojärjestelmiä ja raportointia, vastuiden jakamisen sekä mittauksen periaatteet. *Hankintapolitiikka ja yhteiset käytännöt* edustavat keskipitkää ohjausta käsittäen esim. sopimuskäytännöt, toiminnan ohjauksen ja hankintatehtävien organisoinnin sekä tuote- ja palveluryhmäkohtaiset hankintastrategiaprosessit ja tiimit. *Toimittajien valinta ja johtaminen* kuuluu strategisen oston tehtäviin, ja siihen kuuluu esim. toimittajamarkkinoiden seuraaminen, toimittajien valinta, toimittajien suorituksen seuranta ja mittaaminen sekä toimittajien kehittämiseen liittyvät tehtävät. *Päivittäiset rutiinit* käsittävät varsinaiset tilaukset, toimitusajoista sopimisen ja käytännön järjestelyt. Päivittäistehtävät ovat luonteeltaan operatiivisia, mikä näkyy esim. siinä, että tehtyjen sopimusten raameissa pyritään toimimaan optimaalisesti, erotuksena strategisen oston tehtävistä, jotka ovat luonteeltaan kehittämisluonteisia. *Hankinnan (henkilöstö)resurssien, infrastruktuurin ja järjestelmien ylläpito ja kehittäminen* muodostaa hankintatoimen kehikon, ja siinä tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen yhtenäisyyteen organisaation eri osissa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 326–330.)

Hankintatehtävien keskittämisen ja hajauttamisen osalta vastuu strategisista linjauksista ja hankintapolitiikasta sekä yhteisestä infrastruktuurista, tietojärjestelmistä, raportoinnista, henkilöstöresursseista ja koulutuksesta kuuluu keskitetysti ylimmän johdon vastuulle. Strategisen hankinnan tehtävät (mm. tuoteryhmäkohtaiset hankintastrategiat ja niiden toteuttaminen) sijaitsevat usein ylimmän johdon ja erillisten yksiköiden, kuten poikkiorganisatoristen tiimien välialueella. Päivittäishankinnan rutiinit on hyvä hajauttaa lähelle tuotantoa tai loppukäyttäjää. (Iloranta & Pajunen–Muhonen 2015, 331.)

### 3.2 Hankintaprosessin kulku



**Kuvio 1** Hankintaprosessin vaiheet

#### 3.2.1 Hankintaprosessin taustatekijät

Julkisten hankintojen taustalla on tekijöitä, jotka vaikuttavat hankintojen tavoitteisiin ja itse hankintaprosessiin. Näitä ovat esim. hankintalainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset (esim. GPA-sopimus), poliittinen päätöksenteko, hankintastrategiat sekä hankintaohjeet yms. (Pekkala & Pohjonen 2014) Julkisten hankintojen toteuttaminen tapahtuu näin ollen useiden eri näkökulmien ja impulssien ristiaallokossa. Julkisten hankintojen taustalla piileviä haasteita on monia. Ensinnäkin johtuen julkisten hankintojen mittavasta kansantaloudellisesta merkityksestä, edellytyksenä on, että hankinnat toteutetaan hyvin. Toiseksi julkisia hankintoja käytetään välineenä mm. taloudellisten ja sosiaalisten päämäärien saavuttamisessa. Kolmanneksi julkisilta hankinnoilta edellytetään

läpinäkyvyyttä, sillä joissakin tapauksissa julkisiin hankintoihin on liitetty viitteitä korruptiosta ja tehottomuudesta. Neljänneksi globaalin talouden vaikutuksesta julkisten hankintojen toteuttamisessa tulee huomioida kansallinen ja kansainvälinen sääntely ja toisaalta hankintojen taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet. Viidenneksi julkisissa hankinnoissa on huomioitava toisaalta hankintojen johtamiseen liittyvät vaatimukset sekä poliittiset vaatimukset. Hankintojen johtamisen vaatimuksiin kuuluu laatu, oikea-aikaisuus, kokonaiskustannukset, riskien minimointi ja kilpailun maksimointi. Poliittisissa vaatimuksissa taas korostetaan kotimaisen talouden ja paikallistalouden tavoitteita, ympäristön suojelua, sosiaalisia tavoitteita ja kansainvälisen kaupan sopimuksia. Kuudentena tekijänä ovat vaatimukset hankintojen strategisesta suunnittelusta ja hankintatehtävien ammattimaistumisesta. (Thai 2005, 1–3.)

Näiden haasteiden valossa näyttää siltä, että julkisten hankintojen onnistunut toteuttaminen edellyttäisi monipuolista ajattelua ja syvällistä kokonaisnäkemystä. Hankintojen taustatekijät näyttävät muodostavan ristiriitatilanteita. Raskaan sääntelyn vallitessa vaatimuksiin hankintojen strategisuudesta voi olla hankala vastata. Sääntely ja riskien minimointi voivat myös mahdollisesti hankaloittaa kokeiluja ja innovatiivisten toimintatapojen syntymistä. Hankintojen johtaminen liiketaloudellisessa mielessä taas saattaa aiheuttaa ristiriitoja suhteessa poliittisiin tavoitteisiin. Toisaalta voisiko ympäristöasioiden ja sosiaalisten seikkojen huomioinen olla pitkällä tähtäimellä myös taloudellisesti kannattavaa?

Hankinta perustuu sille olettamukselle, että organisaatiossa on tehty ”valmistaa vai ostaa”-päätös (make or buy) eli on tultu siihen tulokseen, että on parempi ostaa tuote tai palvelu organisaation ulkopuolelta. Pääsääntöisesti ostaminen tulee yleensä kysymykseen, kun tarve on epäsäännöllistä ja kun tuote tai palvelu on ostettavissa suhteellisen riskittömästi markkinoilta. Jos tarvitaan erikoistuneita resursseja kuten tuotantovälineitä, erityisosaamista tms., on hyötyjen ja riskien arviointi tehtävä tilannekohtaisesti itse tekemisen ja ostamisen välillä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 174.)

### 3.2.2 Hankinnan suunnittelu ja valmistelu

Valtion hankintakäsikirjan mukaan organisaation hankintatoimen tulee olla huolellisesti suunniteltu osa toiminnan ja talouden suunnittelua sekä tulosohjausta. Hankintojen suunnittelun laajuudessa ja yksityiskohtaisuudessa huomioidaan hankintojen merkittävyys organisaation tai tulosyksikön ydintoiminnoille ja hankintabudjetin määrä suhteessa muihin menoihin. Toiminnan pohjaksi voidaan

laatia hankintasuunnitelmia, joissa hankintatarpeet on jaettu esim. tuoteryhmittäin tai toimialoittain. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 33.) Hankintojen yleiseen suunnitteluun kuuluu hankintatoimen organisointi, jonka tulisi edesauttaa sitä, että hankinnat toteutetaan taloudellisesti, suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hallinnollinen taakka voi muodostua yllättävän suureksi ja sitä voidaan vähentää punnitsemalla mahdollisuuksia hyödyntää yhteishankintoja, puitejärjestelyitä tai muita yhteistyömahdollisuuksia. Laajemmassa mielessä hankintatoimen organisoinnin pohtiminen ja toteuttaminen on jo lähtökohta varsinaiselle hankintojen suunnittelulle. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 126–127.)

Hankinnan suunnitteluun kuuluu myös budjetointi eli varainkäytön suunnittelu. Sen kannalta keskeisintä on, miten hankinta on huomioitu talousarvioissa eli kuinka paljon varoja on saatavilla. Lisäksi on huomioitava, aiheutuuko hankinnasta muita kuluja, jotka eivät liity toimittajille suoraan maksettaviin korvauksiin. Näitä ovat esim. vanhojen sopimusten irtisanomisesta aiheutuvat kulut tai erinäiset siirtomaksut. Kuluja voi ilmaantua myös pitemmällä aikavälillä jatkuvien kulujen, esim. huolto- ja ylläpitokulujen muodossa. Esim. ostetut tietojärjestelmät saattavat vaatia säännöllisiä päivityksiä. Tuotteen käyttöikä on myös syytä arvioida poistokulujen varalta. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 137.) Huolellinen suunnittelu lienee elintärkeää julkisissa hankinnoissa erityisesti vähäisemmän liikkumavaran takia. Yksityisen sektorin hankintaprosessiin verrattuna muutosten läpivieminen on hankalampaa prosessin edetessä.

Hankinnan valmistelu on toimeenpanovaihe, jolla hankintaprosessi käynnistyy. Oletuksena hankinnan määrittelyssä on, että hankinnalle on aito tarve, hankinnalle on varattu riittävästi määrärahoja ja tuotteiden määrittelyn päämääränä ovat standardoidut tuotteet. Kilpailutuksen valmistelussa huomioidaan, että hankinnan toteutustapa on mielekäs, taloudellinen ja juridisesti oikeellinen. Valittavan hankintamenettelyn on vastattava hankinnan luonnetta ja muita siihen liittyviä seikkoja. Toimittajien määrän valinnassa on otettava huomioon kilpailutilanteen toteutuminen ja jatkuvuus markkinoilla. Kilpailutuskokonaisuus ei saa olla liian laaja, jolloin se rajautuisi vain muutama suureen toimittajaan, eikä myöskään liian pieni, sillä pienet kilpailutukset aiheuttavat lisätyötä kaikille osapuolille. Hankinnan työmäärä ja kilpailutuskausi määritellään asianmukaisesti sekä hankintaan liittyvät mahdolliset riskit selvitetään ja niiden hallinta suunnitellaan. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 44–45.)

Hankintayksikkö selvittää eri tuotteiden ja palvelujen tarpeen, palvelun tuotteistamisen, markkinoiden tarjoamat vaihtoehdot sekä halutut ominaisuudet ja edellytykset koskien ostettavaa

palvelua. Tuotteille ja palveluille määritellään realistiset ja tarkoituksenmukaiset laatuvaatimukset. Hankinnan suorittaminen myös aikataulutetaan. (Pekkala & Pohjonen 2014, 24.) Hankintayksikön kannalta hankinnan suunnittelu on käytännössä yksi hankintaprosessin tärkeimmistä elementeistä. Hankinnan suunnittelulla on sitä keskeisempi merkitys hankintaprosessin onnistumiselle, mitä suurempi, kompleksisempi tai uniikimpi hankinta on kyseessä. Onnistuminen koostuu pitkälti kilpailutuksen suunnittelusta etukäteen, kustannusten laskemisesta sekä toimintaympäristöön soveltuvista kauaskantoisista päätöksistä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 123.)

Hankinnan kohde määritellään alustavasti jo ennen tarjouspyynnön laatimista. Määrittelyn tarkkuus perustuu hankinnan kokoon ja monimutkaisuuteen. Alustavassa määrittelyssä kartoitetaan hankintaan kuuluvat tuote- tai palvelunimikkeet, hankinnan tarkoitus ja tavoitteet, edeltävän samankaltaisen hankinnan toteutus, markkinatilanne, rahoitus sekä riskit. Vastaavan edellisen hankinnan toteutuksen tarkastelu on tärkeää erityisesti laajoissa hankkeissa, jotta vältettäisiin aikaisemmin ilmenneet ongelmat ja virheet. Myös muissa yksiköissä tehtyihin vastaaviin hankintoihin voidaan perehtyä. Nämä toimet luovat jatkuvuutta erillisten hankintaprosessien kesken. Kilpailutus- ja sopimuskauden pituus määritellään tilannekohtaisesti. Sopimuskauden määrittelyssä huomioidaan hankinnan ajoittainen kilpailuttaminen ja sopimuskauteen voidaan sisällyttää tarvittaessa lisähankinta- eli optiokausi. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 45–46.)

Tulevien hankintojen tekeminen on syytä aikatauluttaa ja jättää yksittäisille hankinnoille riittävästi pelivaraa, sillä aikaa saattaa jostain syystä kulua odotettua enemmän. Aikataulutuksen yhteydessä on selvitettävä saatavilla olevat resurssit, valmiiden asiakirjamallien saatavuus ja käytettävyys, ulkopuolisen avun tarve, hankinnan arvo sekä valitun hankintamenettelyn määräajat. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 144.)

Yleensä hankintayksiköllä ei ole eksaktia tietoa siitä, millaisia tuotteita tai palveluita markkinoilla on tarjolla. Tästä syystä on hyvä tehdä kartoitusta markkinatilanteesta. Hankintalainsäädäntö sallii dialogin mahdollisten toimittajien kanssa jo ennen kuin hankintailmoitusta on edes julkaistu. Dialogi on hedelmällistä erityisesti silloin, kun hankinta koskee alaa, jota hankintayksikkö ei tunne hyvin. Toimittajat voivat antaa informaatiota alan viimeisimmästä kehityksestä ja vaihtoehtoisista toteutustavoista. On tosin muistettava, että dialogi ei saa vaarantaa varsinaisen kilpailutusvaiheen avoimuutta, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Toimittajalle ei saisi muodostua mahdollisuutta räätälöidä tarjouspyyntöä sellaiseksi, jota muut yritykset eivät kykenisi tekemään. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 137–138.)

Tapoja markkinoiden kartoittamiseen ovat esim. *informaation kerääminen, tietopyyntö, tarjouspyyntöluonnoksen kommentointi, ennakoilmoitus sekä neuvottelut*. Informaatiota voidaan kerätä esim. hankkimalla esitteitä sekä tutustumiskäyntien ja infotilaisuuksien avulla. Tiedonhaussa voidaan soveltaa myös toimittajille osoitettua *tietopyyntöä*, jolla kartoitetaan markkinoiden tarjoamia ratkaisumalleja hankintaa varten. Arviota suoritteen työmäärästä ja kustannuksista voidaan myös pyytää. Tietopyyntö julkaistaan hankintailmoituksen tapaan, mutta sitä ei kuitenkaan lähetetä julkaistavaksi EU:n virallisen lehden täydennysosassa. Soveltuvien osien hankintailmoitus voidaan täyttää HILMA:ssa tietopyyntöä varten. Ennen kuin varsinainen tarjouspyyntö muotoillaan ja lähetetään, *tarjouspyyntöluonnos voidaan lähettää kommentoitavaksi*. Kommenttikierroksen myötä voidaan ottaa huomioon toimittajien näkemykset luonnoksen sisällöstä. *Ennakoilmoituksen julkaisemisesta* on säädetty Valtioneuvoston asetuksessa julkisista hankinnoista. Ennakoilmoituksella hankintayksikkö voi tiedottaa markkinoilla olevia toimijoita tulevista hankinnoistaan. Ennakoilmoitus koostuu senhetkisistä hankintaa koskevista tiedoista, jotka vastaavat avoimen ja rajoitetun menettelyn hankintailmoituksen tietoja. Neuvottelujen osalta hankintalainsäädäntö ei anna yksiselitteistä vastausta. Julkisiin hankintoihin liittyvät periaatteet kuitenkin rajaavat mahdollisuuksia neuvotella. Neuvottelujen käyminen kaikille avoimessa esittelytilaisuudessa lienee sallittua. Neuvottelu yhden toimijan kanssa sen sijaan saattaisi luoda mahdollisuuden räätälöityyn tarjouspyyntöön. Toisaalta jos tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset eivät vaaranna tarjouskilpailussa, ei neuvottelu olisi hankintalainsäädännön vastaista. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 140–143.)

### *Hankintojen luokittelu*

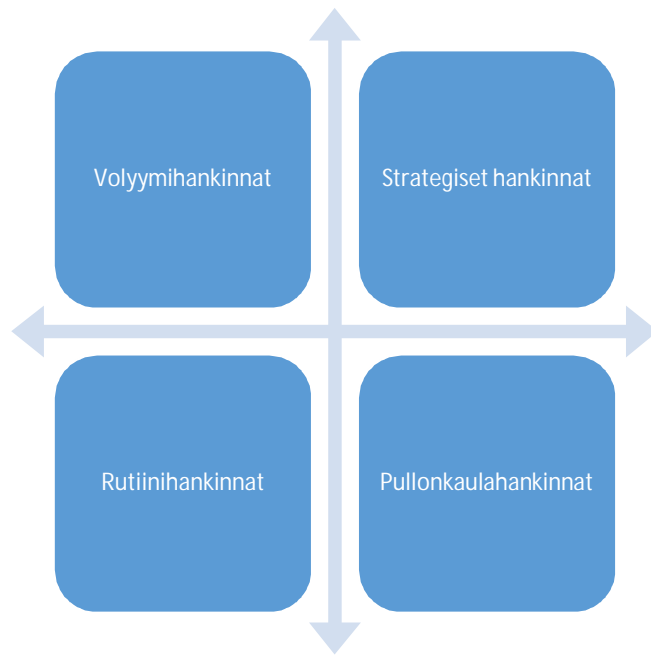
Hankinnan substanssin kannalta hankintojen jaottelu on keskeistä. Hankintoja voidaan jaotella useilla tavoilla. Hankinnat on yleensä jaoteltu niiden luonteen perustella esim. raaka-aineisiin, tuotannon tarveaineisiin, puolivalmisteisiin, komponentteihin (sis. räätälöidyt komponentit ja standardikomponentit), valmistuotteisiin ja kaupp- ja välitystavaroihin, investointihankintoihin ja pääomahyödykkeisiin, kunnossapidon ja operatiivisen toiminnan tarvikkeisiin ja palveluihin. Organisaatioiden keskittyessä yhä rajatumpiin ydinkompetensseihin hankintojen skaala ja kompleksisuus on kasvanut. Perinteisen suoraviivaisen ostoajattelun soveltaminen on täten hankalaa. Johtuen nykyaikaisten organisaatioiden hankintoihin liittyvien tarpeiden, tavoitteiden, ratkaisujen ja toimintatapojen monimuotoisuudesta voidaan hankinnat jaotella organisaation sisäisten tarpeiden perusteella seuraaviin ryhmiin: toistuvan tuotannon hankinnat, projektityyppisen tuotannon

hankinnat, investoinnit, epäsuorat hankinnat ja välitettävät kauppatavarat. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 55, 59.)

Hankinnat ovat kokonaisuus, joka koostuu varsin erilaisista tuote- ja palveluryhmistä, ja niitä hankitaan varsin erilaisilta toimittajamarkkinoilta. Hankinnat voidaan määritellä niiden taloudellisen merkityksen sekä niissä korostuvien tekijöiden perusteella. Hankintojen jaottelu kategorioihin auttaa hankintojen kokonaisuuden hallinnassa. Segmentointi on usein käytetty termi markkinoinnissa ja myynnissä. Segmentoinnin avulla toimittajamarkkinoita voidaan tarkastella helpommin hallittavien kokonaisuuksien avulla. Segmentointi voi perustua organisaation ulkoisiin tai sisäisiin tekijöihin. Ulkoisia tekijöitä ovat mm. toimittajakentän rakenne, kilpailun luonne ja intensiivisyys, erilaisten palveluiden tarjonta, maantieteelliset tekijät sekä logistiset tekijät. Sisäisiä tekijöitä ovat mm. hankinnan suhteellinen volyymi tai tärkeys, käyttö, kompleksisuus ja palvelusisältö. Segmentointi on oiva työkalu hankintojen johtamisessa. Se auttaa differentioimaan toimintatapoja eri hankinnoissa, allokoimaan resursseja, ajankäyttöä ja osaamista sekä organisoimaan tehtäviä hankintahenkilöstön keskuudessa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 104–106, 111.)

Kuten mainittua hankinnat voidaan jaotella niiden *taloudellisen merkityksen* perusteella. Tällöin taloudellisesti merkittäviin hankintoihin voidaan kohdistaa enemmän huomiota, aikaa ja resursseja. ABC-analyysi on tässä yhteydessä usein käytetty menetelmä. Siinä tarkastellaan hankinnan kohteiden arvoa suhteessa määrään. Kunkin hankinnan merkityksen kuvaaminen rahassa auttaa myös hahmottamaan mahdollisesta kehittämisestä aiheutuvien hyötyjen mittakaavan. Hankintojen jaottelu voi myös pohjautua *toimittajamarkkinoihin*. Jos esim. sama henkilö, ryhmä tai tiimi fokuoittuu yhteen toimittajamarkkina, on tuloksena osaamisen syvenemistä ja toimittajamarkkinoiden tuntemuksen parantumista. Kolmanneksi hankintojen jaottelu voi perustua *kilpailun luonteeseen ja intensiivisyyteen*. Kun kilpailu on avointa ja samankaltaisia toimittajia on paljon, luo jo pelkkä kilpailun olemassaolo toimittajien kohdalla paineen maksimoida tehokkuutta ja minimoida hintoja. Toisessa päässä taas on toimittajien oligopoli kartelleineen ja muine ongelmineen sekä jopa yhden toimittajan hallitsema monopoli. Hankintojen jaottelu hankinnan kohteen *kompleksisuuden mukaan* on tärkeä elementti sisäisten resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta. Kompleksisuus voi esiintyä monimuotoisuutena, moniosaisuutena, liittymisenä moniin ristiriitaisiin tarpeisiin ja monialaisena osaamisena. Hankinnan kohteen kompleksisuus vaikuttaa lähes kaikkiin hankinnan toteuttamisen vaiheisiin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 107, 111–114.)

Keskeinen hankintojen luokittelussa käytetty malli on strateginen segmentointi, jonka alullepanijana voidaan pitää Peter Kraljicin artikkelia ”*Purchasing must become supply management*”, joka julkaistiin *Harvard Business Review*’ssä vuonna 1983. Kraljic käytti hankintojen luokittelussa matriisia (kts. Kuvio 2), jossa muuttujina toimivat hankittavan tuote- tai palveluryhmän suhteellinen tärkeys sekä toimittajamarkkinan monimutkaisuus. Kuvassa x-akseli kuvastaa toimittajamarkkinoiden hallittavuuden jatkumoa ja y-akseli hankittavan tuote- tai palveluryhmän tulosvaikutusta. *Volyymihankintoihin* kuuluvien tuotteiden tai palveluiden kulutus on runsasta ja niiden hankintavolyymi on näin ollen suuri. Toimittajamarkkinat tarjoavat lukuisia mahdollisuuksia volyymihankinnoissa, joten keskittyminen kilpailuttamiseen on tässä tapauksessa tärkeää. *Rutiinihankintoihin* kuuluu monia erityyppisiä hankintoja, joiden tulosvaikutus ei ole merkityksellinen. Näitä ovat esim. yksinkertaiset raaka-aineet, toimistotarvikkeet, työasusteet ja kiinteistöpalvelut. Toimittajamarkkinoilla on paljon kilpailevia toimittajia. Rutiinihankinnoissa hankintaprosessin kustannukset ovat suhteellisen suuret suhteessa hankintojen arvoon. Tästä johtuen rutiinihankinnat kannattaa pyrkiä yksinkertaistamaan ja automatisoimaan mahdollisimman pitkälle. *Pullonkaulahankinnoissa* tuotteiden tai palveluiden volyymi on varsin vähäinen ja mahdollisia toimittajia on niukasti. Vaikka näiden hankintojen arvo on pieni, niiden puuttuminen saattaa vaikeuttaa merkittävästi organisaation toimintaa. Pullonkaulatuote voi olla esim. tuotantokoneen varaosa tai tietojärjestelmän lisä-osa, jossa ollaan riippuvaisia yhdestä toimittajasta. Pullonkaulatuotteita kannattaa pyrkiä välttämään eliminoimalla tilanteet, joissa oltaisiin riippuvaisia vain yhdestä toimittajasta. *Strategiset hankinnat* muodostuvat tuotteista ja palveluista, joiden arvo on suuri organisaation toiminnan kannalta ja joille on vain vähän vaihtoehtoisia toimittajia. Tuotteet ja palvelut voivat olla myös uniikkeja tai räätälöityjä. Esimerkkinä näistä ovat esim. tietokoneiden mikroprosessorit, lentokoneiden moottorit ja monimutkaiset kemikaalit. Tämän ryhmän hankinnat edellyttävät usein huolto- ja kunnossapitopalveluita alkuperäiseltä toimittajalta koko elinkaarensa ajan. Tiivis toimittajayhteistyö on avain hallita strategisia hankintoja, mikä vaatii monipuolista tietotaitoa henkilöstöltä ja uusia toimintamalleja koko organisaatiolta. Strategiset hankinnat edellyttävät paitsi teknistä ja kaupallista osaamista myös sosiaalisia taitoja. (Iloranta & Pajunen–Muhonen 2015, 114, 118–122.)



**Kuvio 2 Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2015, 118.) mukaelma Kraljicin matriisista (Kraljic 1983)**

Hankintakategorioiden määrittely on askel hankintastrategiaan, koska sillä on vaikutusta vaikutusmahdollisuuksiin, keinoihin, toimittajasuhteisiin, osaamisvaatimuksiin ja panostustarpeisiin. Uudelleenmäärittelemällä hankintakategorioita voidaan toisinaan tehokkaasti muuttaa kilpailun asetelmia ja saavuttaa näin vahvempi ote toimittajamarkkinoista. (Iloranta & Pajunen–Muhonen 2015, 112.)

### 3.2.3 Kilpailutus

#### *Hankintamenettelyn valinta*

Julkisen hankinnan toteutuksessa on käytettävä lain mukaista määrämuotoista menettelyä. Hankintalain (2007/348) 24 §:n mukaan hankinnoissa tulee pääasiassa käyttää ns. avointa tai rajoitettua menettelyä. Muiden menettelyjen käytöstä säädetään lain 25–32 §:ssä, joissa ilmoitetaan tyhjentävästi säädetty edellytykset menettelyjen käyttöön. Hankintayksikkö voi joustavasti valita, kumpaa se käyttää. Muiden menetelmien käyttö tulee kysymykseen, jos hankinnan kohteen tai hankintasopimuksen määrittely on riittävän vaikeaa. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 69.) Hankintamenettelyn valinta ja käyttö riippuu siis kustakin hankinnasta. Siihen vaikuttaa itse hankinnan kohde, arvo, monimutkaisuus, hankinnan valintaperuste ja markkinatoimijoiden lukumäärä. (Pekkala & Pohjonen 2014, 230–231.)

EU-hankinnoissa menettelyt pohjautuvat direktiivien yksityiskohtaisiin menettelysäännöksiin. Myös kansallisissa hankinnoissa menettelytavat muistuttavat pääosin EU-hankinnoissa käytettäviä menettelyjä, koska myös kansallisista hankinnoista on yleensä julkaistava ilmoitus. Toisaalta kansallisten hankintojen menettelysäännökset ovat vapaampia kuin EU-hankinnoissa noudatettavat. Ilmoituslomakkeet eivät ole yhtä yksityiskohtaisia eikä menettelyihin sisälly erityisiä määräaikoja. Hankintayksikön on mahdollista halutessaan noudattaa kansallisten hankintojen menettelyissä EU-hankintojen säännöksiä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 148–149.)

Hankintamenettelyjen pääkohdat on kuvattu seuraavasti:

#### *Avoin menettely*

Avoin menettely on tyypillisin hankinnassa käytetty menettely. Siinä hankinnasta julkaistaan ilmoitus. Ilmoituksen perusteella yritykset voivat pyytää hankintayksiköltä tarjouspyyntöasiakirjoja tai ne ovat saatavilla sähköisesti. Koska menettely on kirjaimellisesti avoin, hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnön kaikille halukkaille yrityksille. Tarjousasiakirjat on lähetettävä vähintään kuuden päivän sisällä tarjouspyynnöstä. EU-hankinnoissa tarjousaika on 52 päivää (sähköistä viestintää käytettäessä se on 40 päivää). Lyhimmillään tarjousaika on 22 päivää ottaen huomioon, että hankinnasta on julkaistu ennakoilmoitus ja asiakirjaliikenne on kokonaan sähköistä. Kansallisissa hankinnoissa tarjousajan tulee olla kohtuullinen. Lähettämisen jälkeen tarjoajat tekevät tarjouksen, jonka sisällöstä ei voi neuvotella tarjoajien kanssa. Tarjousten vertailuun hyväksytään ainoastaan vähimmäisvaatimukset täyttävät tarjoajat, minkä hankintayksikkö tarkistaa. Tarjouspyyntöön perustuen tarjouksista valitaan paras. Valinta perustuu usein kokonaistaloudelliseen edullisuuteen, jolloin vertailuperusteet on painotettava ja pisteytysperusteet on tarvittaessa ilmoitettava. Valintaperusteiden on oltava objektiivisia ja syrjimättömiä. Yksittäisen tarjoajan tai tarjoajaryhmän suosiminen tai syrjiminen on siis kielletty. Valinnassa voidaan käyttää ns. kahden kirjekuoren menetelmää, jossa ensimmäisessä kirjekuoressa on tarjoajaa koskeva tieto ja toisessa itse tarjousta koskeva tieto. Ensin tarkastetaan tarjoajien kelpoisuudet ja niitä täyttämättömät hylätään. (Pekkala & Pohjonen 2014, 228, 231–234.)

Joihinkin vakaviin rikokseen syyllistyneet tarjoajat on suljettava pois, kuten hankintalain (348/2007) 53 §:ssä on säädetty. Lievempiin rikokseen (hankintalain 54 §) syyllistyneiden kohdalla hankintayksikkö voi käyttää harkintavaltaa.

### *Rajoitettu menettely*

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen, jonka perusteella yritykset lähettävät osallistumishakemuksen. Varsinaiseen tarjouskilpailuun valitaan ilmoitettu enimmäis- tai vähimmäismäärä tarjoajia. Tarjouspyyntö lähetetään vain tarjoajiksi valituille. Rajoitetussa menetelmässä tarjousaika EU-hankinnoissa on vähintään 40 päivää (jos asiakirjat ovat sähköisesti saatavissa, se on 35 päivää). Tarjoajat tekevät tarjouksen, eikä sisällöstä voi neuvotella. Tarjouksista valitaan paras. Kuten avoimessa menettelyssä kokonaistaloudellinen edullisuus on yleinen kriteeri myös rajoitetussa menettelyssä. Rajoitetun menettelyn etu avoimeen verrattuna on se, että tarjous pyydetään vasta hakijan kelpoisuuden arvioimisen jälkeen. Avoimessa menettelyssä hylätty tarjoaja taas tekee turhan tarjouksen. Rikoksiin syyllistyneiden tarjoajien kohdalla menetellään samoin kuin avoimessa menettelyssä. Hankintayksikön on mahdollista asettaa edellytyksiä koskien tarjoajien taloudellista ja teknistä kelpoisuutta tms. Tässä asiassa voidaan käyttää kolmea eri mallia. Hankintayksikkö voi asettaa vähimmäiskelpoisuusehtoja, jolloin kaikki vähimmäisehdot täyttävät toimittajat hyväksytään tarjoajiksi. Vähimmäisvaatimusten lisäksi voidaan asettaa lisävaatimuksia, jolloin tarjoajiksi päästään lisäpisteiden avulla sen mukaan, miten tarjoajien enimmäismäärä on rajattu. Kolmannessa mallissa ei ole lainkaan vähimmäisvaatimuksia, vaan hankintayksikkö asettaa ainoastaan vertailukelpoisia ominaisuuksia. Kolmatta mallia ei kuitenkaan kannata käyttää, ellei laadukkaiden tarjoajien riittävä määrä ole tiedossa. Kilpailun syntymisen varmistamiseksi hankintayksikön tulee kutsua riittävästi ehdokkaita riippuen hankinnan koosta ja laadusta. Ehdokkaiden enimmäis- ja vähimmäismäärissä voidaan painottaa suhteellisuutta ottaen huomioon hankinnan monimutkaisuuden sekä hankintamenettelyn vaatimat resurssit (kustannukset ja työmäärä). Rajoitetun menetelmän ollessa kyseessä ehdokkaita tulee kuitenkin kutsua vähintään viisi. Hankintamenettelyn läpivieminen on mahdollista, vaikka kelpoisuusehdot täyttäviä ehdokkaita olisi vähemmän kuin mitä hankintailmoituksessa on ilmoitettu. Myös enimmäismäärän (sopivin joustoin) asettaminen on kannattavaa, jotta ehdokkaiden määrä ei kasvaisi liian suureksi. (Pekkala & Pohjonen 2014, 235–238.)

### *Neuvottelumenettely*

Neuvottelumenettelyn käyttö on mahdollista ainoastaan poikkeuksellisen vaativissa hankinnoissa sekä erityistilanteissa. Tästä esimerkkinä elinkaarihankkeet, joissa hankinnan toteuttavan yrityksen vastuulla on osa rahoitusriskistä ja joihin sen vuoksi sisältyy monimutkaisia rahoituksellisia ja oikeudellisia järjestelyjä. Hankintayksikön näkökulmasta neuvottelumenettely on joustavin ja

muodoltaan vähiten säännelty hankintamenettely. Hankinnan lopullinen sisältö ja valintaehdot voidaan määrittellä hankintayksikön ja tarjoajien välillä käytyjen neuvottelujen perusteella. Neuvottelumenettelyn käyttö on mahdollista ainoastaan erityisin perustein. Tarjoajien näkökulmasta neuvottelumenetelmä on avoin, sillä kaikista hankinnan ehdoista ei ilmoiteta ennakkoon ja tarjoajia otetaan neuvotteluihin vain pieni määrä. Neuvottelumenettelyn haittana on sen vaatima aika ja kustannukset. Tarjoajien tasapuolisen kohtelun toteutuminen voi myös olla häilyvää. Euroopan Komissio on korostanut menettelyn poikkeuksellisuutta, joten useimmissa tapauksissa on turvallisempaa käyttää edellä selostettavaa kilpailullista neuvottelumenettelyä. Hankintalain (348/2007) 25 §:n mukaan neuvottelumenettelyä voidaan käyttää eräänlaisena toisena vaiheena avoimen tai rajoitetun menettelyn tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn jälkeen. Käytännössä neuvottelumenettelyä käytetään yleisimmin epäonnistuneen avoimen menettelyn jälkeen. (Pekkala & Pohjonen 2014, 238–256.)

Neuvottelumenettelyn alussa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen. Hankintailmoituksessa on esitettävä hankinnassa sovellettavat menettelylliset säännöt. Hankintayksikön on myös mahdollista esittää sääntöjä, joilla rajataan tarjosten määrää. Kun ilmoitus on julkaistu, yrityksillä on EU-hankinnoissa 37 päivää aikaa lähettää osallistumishakemus (sähköisessä julkaisussa se on 30 päivää). Hankintayksikkö valitsee vähintään kolme tarjoajaa neuvotteluihin osallistumishakemusten perusteella ja lähettää näille neuvottelukutsun, jonka ohessa on tarjouspyyntö tai tietoa siitä, mistä se on saatavissa. Hankintalaki ei sanele erityisiä säännöksiä neuvottelun kulusta. Hankintayksikkö voi mm. päättää vapaasti tarjouspyynnön vastaisten tarjosten muokkaamisesta, mikäli se ei ole asettanut ehdottomia vaatimuksia neuvottelumenettelyasiakirjoissaan. Neuvottelua voidaan toteuttaa vaiheittain, jolloin tarjosten määrää vähennetään neuvottelujen edetessä (edellyttäen että vaiheittaisuudesta on ilmoitettu etukäteen hankintailmoituksessa tai asiakirjassa). Neuvotteluissa tulee noudattaa objektiivisuutta ja tasapuolisuutta. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 76–79.) Neuvotteluissa hankintayksikkö ja tarjoajat neuvottelevat hankinnan sisällöstä ja ehdoista. Kun neuvotteluvaihe on päätynyt, tehdään lopulliset tarjoukset, joista hankintayksikkö valitsee voittajan. (Pekkala & Pohjonen 2014, 229.)

### *Kilpailullinen neuvottelumenettely*

Kilpailullinen neuvottelumenettely soveltuu monimutkaisiin hankintoihin ja sillä voidaan edistää innovatiivisia ratkaisuja hankintojen tekemisessä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 85.)

Hankintailmoituksen lisäksi hankinnasta julkaistaan hankekuvaus (hankinnan sisältö) tai alustava tarjouspyyntö. Tarjoajat lähettävät osallistumishakemuksen hankintayksikölle. Ilmoittamiinsa perusteisiin tukeutuen hankintayksikkö valitsee parhaat tarjoajista ja lähettää näille neuvottelukutsun tai tarjouspyynnön. Kaikkien valittujen tarjoajien kanssa aletaan neuvotella koskien hankinnan sisältöä ja ratkaisuvaihtoehtoja. Tarjoajien lukumäärää voidaan asteittain vähentää neuvottelujen edetessä. Kun keskustelut on todettu päättyneeksi, tarjoajat tekevät lopullisen tarjouksen, ellei toisin ole sovittu. Tarjouksista valitaan paras kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. (Pekkala & Pohjonen 2014, 229.)

### *Puitejärjestely*

Puitejärjestely jakautuu kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tarjoajat kelpuutetaan mukaan käyttämällä esim. rajoitettua menettelyä. Toisessa vaiheessa (ns. minikilpailutus) hyväksytyille lähetetään tarkennettu tarjouspyyntö ja tarjoajat luovuttavat tarkennetut tarjouksensa (kirjallisena). Ilmoitettujen kriteerien perusteella tarjouksista valitaan paras. Jos hankinnan sisältö ja ehdot on jo ensimmäisessä vaiheessa vahvistettu, erillinen minikilpailutus ei ole tarpeellinen, vaan tuote tai palvelu tilataan etusijajärjestykseen perustuen tai muiden määräytymisehtojen mukaisesti. Puitejärjestelyä on mahdollista käyttää myös yhden tarjoajan kanssa. (Pekkala & Pohjonen 2014, 229.)

### *Suunnittelukilpailu*

Suunnittelukilpailua voidaan käyttää, jos hankitaan suunnitelma esim. kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyyn liittyen. Suunnitelma valitaan tuomariston toimesta, ja kilpailussa voidaan antaa myös palkintoja. (L 2007/348, 5 §)

Suunnittelukilpailuun osallistumisen rajoittaminen alueellisella perusteella on kiellettyä. Osanottajat voivat olla luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä. Osallistujien määrä voi olla rajoitettu, kunhan on noudatettu ennakkoon ilmoitettuja syrjimättömiä perusteita. Osallistujia on kuitenkin oltava riittävästi kilpailun varmistamiseksi. Tuomariston on koostuttava luonnollisista henkilöistä, jotka ovat kilpailuun osallistuviin suhteessa riippumattomia. Jos kilpailuun osallistumisen vaatimuksena on määrätty ammatillinen pätevyys, sama tai vastaava pätevyys tulee olla vähintään kolmasosalla tuomaristosta. Tuomariston tulee olla päätöksissään sekä lausunnoissaan riippumattomia. Osallistujia

arvioidaan nimettömästi ja ainoastaan suunnittelukilpailua koskevassa ilmoituksessa mainituilla perusteilla. (L 2007/348, 33 §, 34 §)

### *Dynaaminen hankintajärjestelmä*

Dynaaminen hankintajärjestelmä on määräaikainen (samoilla ehdoilla voimassa enintään neljä vuotta), täysin sähköinen hankintamenettely, ja sen avulla voidaan hankkia tavanomaisia ja markkinoilla yleisesti saatavilla olevia tuotteita tai palveluita. Sananmukaisesti sen luonne on dynaaminen, eli siihen on hyväksyttävä koko ajan uusia, määrätyt ehdot omaavia ehdokkaita. Kaikissa kilpailuttamisvaiheissa noudatetaan avoimen menettelyn sääntöjä. Dynaamisten hankintajärjestelmien käyttökelpoisuus eri tuote- ja palveluryhmien kohdalla ei ole vielä vakiintunut. Vertailukriteerien kannalta yksinkertaisten, esim. pelkkään hintaan perustuvien järjestelmien käyttö on helpointa. Järjestelmä sopii siis laadultaan pitkälle standardoitujen tuotteiden valintaan. Vertailukriteerien monimutkaistuesssa sen käyttö on sattumanvaraisempaa. (Pekkala & Pohjonen 2014, 310–317.)

### *Sähköinen huutokauppa*

Sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä säädetyn lain (L 698/2011) 2 §:n mukaan sähköisellä huutokaupalla viitataan menettelyyn, jossa uusia alennettuja hintoja tai tarjouksessa olevien tekijöiden uusia arvoja esitetään sähköisesti. Tämä suoritetaan sen jälkeen, kun tarjoukset on kertaalleen arvioitu kokonaisuudessaan. Menetelmän myötä tarjoukset voidaan luokitella automaattisen arviointimenetelmän avulla. Sähköisen huutokaupan kohteena eivät voi olla rakennusurakat tai henkisiä suorituksia sisältävät palveluhankinnat.

### *Suorahankinta*

Suorahankinnassa hankintayksikkö ei julkaise lainkaan hankintailmoitusta, vaan menettelyyn valitaan mukaan yksi tai useampi toimittaja, jonka/joiden kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. (L 2007/348, 5 §)

Hankintalain (2007/348) 27 §:n ja 28 §:n mukaan suorahankinta on mahdollista seuraavissa tapauksissa:

- 1) osallistumishakemuksia ei ole saatu ollenkaan avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä tai tarjouksia taikka soveltuvia tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta
- 2) vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan (tekninen, taiteellinen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvä syy)
- 3) äkillinen kiireellisyys tilanteessa, jossa sopimuksen tekeminen on välttämätöntä
- 4) tavaran valmistaminen vain kokeilua, tutkimusta, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten
- 5) raaka-ainemarkkinoilla noteerattujen tavaroiden hankinta
- 6) kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun voittajan kanssa (tai voittajien kanssa, jolloin voittajat tulee kutsua neuvotteluihin)
- 7) jos kyseessä on alkuperäiseltä toimittajalta tehtävä lisätilaus, jonka tavoitteena on edeltävän toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen

#### 3.2.4 Sopimuskausi ja arviointi

Hankintahenkilöstön on hyvä ymmärtää, että hankintaprosessi ei suinkaan pääty toimittajan valintaan tai tilatun tuotteen vastaanottamiseen. Jatkuvalle seurannalle voidaan puuttua ongelma-kohtiin ja kehittää toimittajan suorituskykyä entistä paremmaksi. (Monczka, Trent & Handfiel 2005, 54–55.) Hankintojen seuraaminen ja arviointi tuottavat monia hyötyjä. Hankintojen arviointi tukee päätöksentekoa, kun hankintojen tuloksia tarkastellaan suhteessa suunnitelmiin. Tämän myötä hankintojen tulokset konkretisoituvat ja muuttuvat näkyviksi. Virheet ja poikkeamat suunnitelmista voidaan analysoida ja näin varmistaa, että ne eivät toistu tulevaisuudessa. Arviointi voi toimia myös motivaatiotekijänä niin ostajan kuin toimittajankin kannalta. (van Weele 2010, 304.) Sopimuskauden aikainen seuranta on myös hyvä keino tunnistaa parhaat toimittajat pitkällä tähtäimellä (Monczka, Trent & Handfiel 2005, 54).

Toimittajien välittömän palvelutason seuraaminen on varsin yleinen mittari organisaatioissa. Yleisesti käytettyjä ovat negatiiviset mittarit, jotka keskittyvät seuraamaan reklamaatioita, virhetilastoja, myöhästymisprosentteja, puutelistoja jne. Käytettävissä on myös positiivisia mittareita, joilla seurataan esim. hankintojen kustannussäästöjä ja kehittämisen tuloksia. Positiivisen mittaamisen työkalut eivät tosin ole yhtä kehittyneitä. Hyvä mittari linkittyy konkreettisiin

tavoitteisiin ja strategiaan. Mittarin on oltava riittävän yksinkertainen, mutta tavoitteiden osalta laaja-alainen ja tasapainoinen. Mittaria on käytettävä jatkuvan kehittämisen työkaluna alueille, joissa tekemiseen ja tapahtumiin voidaan vaikuttaa. Mittareiden ja seurantajärjestelmien kehittämisessä on huomioitava se, että ei ole olemassa yleispätevää hankintojen tuloksellisuuden mittaristoa. Niissä on aina otettava huomioon kunkin organisaation erityispiirteet ja erityyppisten hankintojen tarpeet. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 360–362.)

Mittaamisen tarkastelukulma riippuu siitä, mihin alueeseen hankinta on orientoitunut. Hintaorientoitunut hankinta pyrkii hinnan optimointiin, jolloin mittaamisella pyritään selvittämään, miten hintaa on alennettu. Logistiikkaorientoituneessa hankinnassa pyritään optimoimaan tavanomaiset materiaalivirrat, jolloin mittaaminen kohdistuu toimitusten sujuvuuteen. Transaktioorientoituneessa hankinnassa mitataan operatiivista tehokkuutta. Toimitusketjun hallintaan painottuvassa hankinnassa toimintaa tarkastellaan ulkoisen integraation näkökulmasta, jossa mitataan verkostorakenteen ja yhteistyösuhteiden optimoinnin tuloksellisuutta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 364.) van Weele (2010, 307) jakaa arvioinnin kohteet neljään ulottuvuuteen, jotka ovat hinta, tuote/laatu, logistiikka ja organisatorinen ulottuvuus. Hinnassa tarkastellaan tavaroiden ja palveluiden tavanomaisien hintojen ja toteutuneiden hintojen suhdetta. Laadun arvioinnissa keskitytään tarkastelemaan, vastaavatko toimitetut tuotteet tai suoritettut palvelut niille määriteltyjä eritelmiä. Logistinen tarkastelu voi kohdistua tilausten oikea-aikaisuuteen, toimitusvarmuuteen ja toimitusten määrään. Organisatorisessa ulottuvuudessa tarkastellaan hankintaorganisaation suorituskykyä. Se voi kohdistua henkilöstöön (koulutus ja osaaminen), hankintojen johtamiseen (hankintoja koskevien strategioiden ja toimintasuunnitelmien laatu ja saatavuus, johtamistyyli ja viestintä), toimintaohjeisiin (esim. työohjeet) ja tietojärjestelmiin.

Onnistunut seuranta tai mittaaminen on todennäköisempää, jos strategiset tavoitteet on asetettu täsmälliseen, mielellään numeeriseen muotoon. Organisaatioiden ylimmän johdon tasolla tavoitteet saattavat sen sijaan jäädä usein varsin abstraktille tasolle. Hankintatoimen ja koko organisaation tavoitteiden tulisi olla harmoniassa keskenään vertikaalisesti, jolloin tavoitteet ja tunnusluvut ovat yhtenäisiä kaikilla organisaation tasoilla ja jokaisella tasolla on mahdollista havaita yksittäisten tunnuslukujen nivoutuminen kokonaisuuteen, sekä horisontaalisesti, jolloin on mahdollista seurata loppukäyttäjän tarpeen tyydyttämisen toteutumista, mikä on loppujen lopuksi perimmäinen tavoite. Jos arviointi- ja mittausjärjestelmä halutaan muotoilla organisaation strategian mukaisesti, on synkronoitava organisaation strategia ja hankintastrategia, organisaation strategiset tavoitteet ja

hankintatoimen tavoitteet sekä strategisten tavoitteiden mittarit ja hankintatoimen tavoitteiden mittarit. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 370–371.)

### 3.3 Hankintaosaaminen

#### 3.3.1 Osaamisen käsite

Organisaatioiden osaamista käsittelevän kirjallisuuden terminologia (mm. skills, capabilities, competences, core competence, knowhow) on varsin monipuolista eikä erottavien tekijöiden löytäminen ole aina helppoa. Oman tulkintani mukaan erilaiset termit kuvaavat tiivistetysti osaamisen tarkastelutasoa (yksilö, ryhmä ja organisaatio), merkitystä (ydinosaaminen, muu osaaminen) ja osaamisen osatekijöitä.

Turner ja Crawford (1994, 242–243) jakavat osaamisen *henkilökohtaisiin kompetensseihin* (personal competences) ja *organisaation kompetenssiin* (corporate competence). Henkilökohtaisissa kompetensseissa osaaminen on kirjaimellisesti sidottu yksittäisiin henkilöihin mistä johtuen se menetetään henkilöiden lähtiessä pois organisaatiosta. Organisaation kompetenssilla tarkoitetaan organisaation ominaispiirteiden, tietämyksen, taitojen ja motivaatiotekijöiden kokonaisuutta. Organisaation kompetenssi ei ole sidottu henkilöihin, joten se on ikään kuin organisaation ”omaisuutta”. Organisaation kompetenssi on sulautuneena organisaation prosesseihin, mekanismeihin ja järjestelmiin. Tästä johtuen se on riippumattomampi henkilöstön vaihtuvuudesta. Toinen tärkeä jaottelu liittyy organisaation toiminnalliseen ulottuvuuteen. *Tekniset kompetenssit* (technical competences) edustavat organisaation tuotteiden ja palveluiden luomista, tuotantoa ja jakelua. Tekniset kompetenssit mahdollistavat panosten jalostamisen tuotoksiksi. *Hallinnolliset kompetenssit* (management competences) mahdollistavat organisaation toimintakyvyn suuntaamalla, integroimalla, kehittämällä, motivoimalla ja kontrolloimalla. Kun organisaatiota tarkastellaan ajallisesta näkökulmasta, *operationaaliset kompetenssit* (operational competences) keskittyvät ylläpitämään organisaation toimintaa ja ne suuntautuvat nykyhetkeen. *Uudistavat kompetenssit* (reshaping competences) suuntautuvat taas tulevaisuuteen, ja ne mahdollistavat organisaation toiminnan muutokset ja uudelleenmäärittelyt.

Hierarkkisessa mielessä osaaminen voi ilmetä organisaatiossa monella eri tasolla. Osaaminen voi olla *strategista osaamista, organisaatiolle ominaista osaamista, toiminnallista osaamista ja yksilöllistä*

*osaamista. Strateginen osaaminen* merkitsee organisaation strategian ja ulkoisen toimintaympäristön yhteensopivuutta. *Organisaatiolle ominainen osaaminen* liittyy organisaation kilpailuun, jonka pohjana ovat organisaatiolle ominaiset teknologiat ja taidot. *Toiminnallinen osaaminen* määritellään yhteensopivuudeksi organisaation tärkeimpien tekijöiden ja vahvuuksien suhteen tietyissä funktioissa kuten tuotekehittämissä, tuotannossa, markkinoinnissa jne. *Yksilöllinen osaaminen* koostuu sarjasta tietoja ja taitoja, joiden avulla yksilö kykenee suorittamaan tehokkaasti tietyn tehtävän tai tehtäväkokonaisuuden. Nämä tiedot ja taidot muodostavat yksilön kompetenssin eli pätevyyden. (Baker, Mapes & Szwejczewski 1997, 266.) Prahalad ja Hamel (1990) ovat tarkastelleet osaamista organisaatioiden vahvuuksien kautta. Organisaation ydinosaaminen tai -kompetenssi (core competence) on heidän mukaansa organisaation kollektiivista tietämystä (collective knowledge), joka yhdistää taitoja ja teknologioita. Ydinosaaminen on tietylle organisaatiolle ominaista, ja se on vaikeasti kopioitavissa. Keskittyminen ydinkompetenssiin voi parhaimmillaan edesauttaa uusien markkinoiden löytymistä ja innovaatioiden syntymistä. Myös Turner ja Crawford (1994, 244–245) käsittelevät samaa tematiikkaa. He nimittävät *peruskompetensseiksi* niitä kompetensseja, jotka ovat tärkeimpiä organisaation toiminnan kannalta. Ne eivät ole pelkästään teknologiaan liittyviä, vaan ne voivat pohjautua kaikkiin edellä selostettuihin jaotteluihin (henkilökohtainen/organisatorinen, tekninen/hallinnollinen ja operationaalinen/uudistava). Turner ja Crawford määrittelevät tunnusomaisiksi kompetensseiksi (distinctive competence) kaikki ne peruskompetensseista koostuvat kokonaisuudet, joihin organisaation kilpailuun pohjautuu.

Organisaatioissa huomio on suunnattava ennen kaikkea strategisesti tärkeisiin ydinosaamisiin eli käännteentekeviin osaamisiin. Nämä ovat organisaation uudistumisen ja menestyksen kannalta olennaisia. Ydinosaamisen lisäksi organisaatiolla on perus- ja tukiosaamista. Tukiosaaminen koostuu asioista, jotka ovat tärkeitä, mutta organisaation ei välttämättä tarvitse toteuttaa niitä itse, vaan ne voidaan ulkoistaa tai ostaa palveluina. Tukiosaamista ovat mm. siivous-, ravintola- ja kiinteistöpalvelut. Perusosaaminen on toimialan kaikille organisaatioille ominaista ja välttämätöntä osaamista. Siihen kuuluu mm. talous- ja henkilöstöhallinto, tietotekniikka ja markkinointi. (Hyppänen 2013, 108–109.)

Osaamisen tasoja voitaisiin soveltaa hankintaorganisaation tarkasteluun. Tällöin strateginen taso käsittäisi ne hankintaorganisaation yleiseen viitekehykseen ja ympäristöön liittyvät ilmiöt kuten sen suhde laadittuihin strategioihin (esim. kunnan strategia), organisaatioon tai konserniin kokonaisuudessaan, toimittajamarkkinoihin, alueen yrityksiin ja elinkeinoelämään sekä ympäristöön. Oman tulkintani mukaan *strateginen osaaminen* tarkoittaisi tässä yhteydessä kykyä määrittellä

realistisia strategisia tavoitteita ja toimia niiden mukaisesti. *Organisaatiolle ominainen osaaminen* taas voisi koostua hankintaorganisaatiolle ominaisista piirteistä, joilla on merkitystä hankintatoimen onnistumisen kannalta. Tällaisia voisivat olla esim. hyväksi havaitut tietojärjestelmät, organisatoriset ratkaisut sekä henkilöstön osaamisvaatimukset. *Toiminnallinen osaaminen* ilmenisi hankintaorganisaatioissa hankintaprosessin yhtenäisyytenä. Tällöin prosessin eri vaiheet, kuten kilpailutus sekä sopimuskauden aikainen valvonta ja kehittäminen nivoutuisivat yhteen ehyeksi kokonaisuudeksi. Prosessin mittaamisella ja arvioinnilla olisi myös vaikutuksensa seuraavaan prosessiin. Myös strategisia valintoja tulisi kyetä soveltamaan hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. *Yksilöllinen osaaminen* voisi kuvata sitä, minkälaista hankintahenkilöstön reaalin osaaminen on suhteessa osaamisvaatimuksiin. Tämä koostuu esim. niistä tiedoista ja taidoista, joita hankinta-asiantuntijalta edellytetään kilpailutuksen läpiviemiseen. Kun hankintojen toteuttamista peilataan keskusteluun organisaatioiden ydinkompetensseista, voidaan kysyä, mikä olisi hankintayksikön vahvaa osaamisen ydintä.

Osaamisen käsitettä voidaan syventää tarkastelemalla itse osaamisen luonnetta eri näkökulmista. Sydänmaanlakan (2004, 150–151.) mukaan osaaminen sisältää *tiedon, taidon, asenteen, kokemukset ja kontaktit*, jotka synnyttävät hyvän suorituksen tietyssä tilanteessa. Osaamista lähestytään usein tiedon näkökulmasta, mutta tieto on vain yksi osaamisen elementti. *Asenne* sisältää yksilön motivaation käyttää taitojaan. *Kokemusten* merkitys taas on siinä, että on runsaasti osaamista, joka kehittyy täydeksi vasta laajaa kokemustaustaa vasten. *Kontaktien* kautta osaamisessa voidaan rakentaa ja hyödyntää verkostoja. Kontaktit linkittävät yksilön osaamisen muiden henkilöiden tai organisaatioiden osaamiseen. Osaaminen on luonteeltaan toiminnallista, sillä se on kykyä toimia ja soveltaa tietoa. Esim. monet tietävät, miten hyvä johtaja toimii, mutta harvempi todella osaa toimia niin. Osaaminen ei ole osa persoonallisuutta, vaan se syntyy tuloksena oppimisprosessista. Osaamisen kehittäminen edellyttää uuden oppimista ja virheellisten toimintamallien poisoppimista. Hyvän suorituksen pohjana on hyvää osaamista, ja hyvä suoritus taas tuottaa erinomaisia tuloksia.

### 3.3.2 Hankintaosaaminen yleisesti

Valtion hankintakäsikirjassa (Hytönen & Lehtomäki 2010) hankintatoimi määritellään osaamisprosessiksi, joka vaatii lainsäädännön tuntemuksen ja soveltamiskyvyn lisäksi markkinoihin ja liiketalouden lainalaisuuksiin perehtyneisyyttä. Hankintatoimen organisoinnin päämääränä tulisi olla ammattimaisuus ja osaamista tukeva organisaatiomalli.

Lappeenrannan teknillisen yliopiston toteuttamassa kyselytutkimuksessa hankintaosaaminen oli jaettu viiteen osa-alueeseen: *liiketoimintaosaamiseen, henkilökohtaiseen osaamiseen, johtamisen osaamiseen, hankintatoimea tukevien alueiden osaamiseen ja toimitusverkoston hallinnan osaamiseen*. Osa-alueet jakautuvat vielä yksittäisiin taitoihin. Liiketoimintaosaaminen käsittää strategisen ajattelun, asiakas- tai loppukäyttäjänäkökulman, erilaistumisen, yleisen liiketoimintaosaamisen, myyntihenkisyyden ja päätöksenteon. Henkilökohtaiseen osaamiseen kuuluvia taitoja ovat sopimustekniikka, neuvottelutaidot, poikkitoiminnallinen osaaminen, kulttuurien tuntemus, globalisaatioon liittyvät taidot sekä vastuullisuus ja etiikka. Johtamisen osaamisen taitoihin kuuluu projektijohtaminen, prosessijohtaminen, muutosjohtaminen, toimitusten johtaminen sekä johtajuuden sisäistäminen ja yleiset johtamistaidot. Hankintatoimea tukevia taitoja ovat esim. logistiikka, riskienhallinta, talousosaaminen, tekninen osaaminen, laadunhallinta sekä sähköiset työkalut. Toimitusverkoston hallinnan osaaminen käsittää kokonaiskustannusajattelun, hankintojen suorituskyvyn mittaamisen, toimittajasuhteet, arvoketjun, hankintamarkkinatuntemuksen ja palvelujen hankinnan. (Hallikas, Koivisto-Pitkänen, Kulha, Lintukangas & Puustinen 2011, 20.) Kyselyyn vastanneiden mukaan kaikkien osaamisalueiden kehittäminen on tärkeää, mutta erityisesti liiketoimintaosaamisen kehittäminen nähtiin tarpeellisena. Myös johtamisen osaamisen ja toimitusverkoston hallinnan osaamisen kehittäminen koettiin tarpeellisena. Yksittäisistä taidoista korostettiin strategista ajattelua, kokonaiskustannusajattelua hankinnoissa, muutosjohtamista, neuvottelutaitoja sekä hankintojen suorituskyvyn mittaamista. (Hallikas ym. 2011, 21.)

Giunipero ja Percy (2000) kartoittivat artikkelissaan "*World-class purchasing skills: An empirical investigation*" tärkeimpiä hankintaosaamisen osa-alueita. Tutkimuksen otokseen kuului yli sata hankintatoimen ammattilaista, ja yksittäisten taitojen tärkeyttä analysoitiin faktorianalyysin avulla. Aineiston perusteella yksittäiset taidot koottiin laajempien kokonaisuuksien alle. Kokonaisuuksiksi määriteltiin strategiset taidot (strategic skills), prosessijohtamisen taidot (process management skills), tiimityötaidot (team skills), päätöksenteko (decisionmaking skills), vuorovaikutustaidot (behavioral skills), neuvottelutaidot (negotiation skills) sekä kvantitatiiviset taidot (quantitative skills). Kokonaisuudet jakaantuivat yksittäisiin taitoihin. Esim. strategisiin taitoihin kuuluivat strateginen ajattelu (strategic thinking), toimittajien arviointi (supply base research), toimittajasuhteiden rakentaminen (structuring supplier relationships), kustannusanalyysi (supplier cost targeting) ja teknologinen suunnittelu (technology planning). Kaiken kaikkiaan viideksi tärkeimmäksi taidoksi nostettiin vuorovaikutus (interpersonal communications), kyky tehdä päätöksiä (ability to make decisions), kyky työskennellä tiimeissä (ability to work in teams), neuvottelu (negotiations) ja

asiakaskeskeisyys (customer focus). Huomionarvoista on, että tutkimuksessa ilmenneet tärkeimmät taidot liittyvät pitkälti erilaisiin vuorovaikutusta edellyttäviin osa-alueisiin. Vuorovaikutus suuntautuu toisaalta organisaation ulkopuolelle (esim. neuvottelut toimittajien kanssa, sopimuskauden aikainen toiminta), mutta myös organisaation sisäpuolelle (tiimityö).

Tarkasteltaessa hankintaosaamista käsittelevää kirjallisuutta voi havaita, että erilaisia osaamisalueita ja yksittäisiä taitoja on runsaasti. Organisatorisella tasolla hankintaosaamiseen liittyy erilaista tietämystä, taitoja ja asiantuntemusta, mikä johtaa osaamisen ja työtehtävien erikoistumiseen. Haasteena on yhdistellä erilaista osaamista toimivaksi kokonaisuudeksi, jotta hankintojen toteuttaminen olisi mahdollisimman optimaalista. (van Weele 2010, 30.) Oman tulkintani mukaan organisatorisella tasolla hankintayksikön ydinosaamista on kyky tehdä hyviä hankintoja tehokkaasti ja vaikuttavasti. Kuten Sydänmaanlakka (2004b, 150) viittaa, organisatorisella tasolla ydinosaaminen näyttäytyy kuitenkin varsin abstraktina ilmiönä. Kun osaamista tarkastellaan konkreettisemmin, hankintojen menestyksekkäs toteuttaminen koostuu monista eri osa-alueista, kuten hankintajuridiikan tuntemuksesta ja soveltamisesta, hankinnan kohteen ja toimittajamarkkinoiden tuntemuksesta, vuorovaikutustaidoista, johtamisesta jne.

Hankintahenkilöstön tehtävät ja vastualueet voidaan jakaa operatiiviseen tasoon, taktiseen tasoon ja strategiseen tasoon. Operatiiviselle tasolle kuuluvat rutiininomaiset tehtävät kuten tilaaminen sekä toimittajien arviointi ja valvonta. Taktiseen tasoon kuuluu mm. sopimusten valmistelu ja tekeminen. Yritysorganisaatioissa strategiseen tasoon kuuluvat ne tehtävät ja päätökset, joilla on vaikutuksia yrityksen asemaan markkinoilla pitkällä tähtäimellä. Strateginen taso on osa organisaation ylimmän johdon vastuualuetta. Strategisella tasolla laaditaan hankintatoimea koskevat yleiset menettelyt, tehtäväkuvaukset ja suuntaviivat. (van Weele 2010, 282–283.) Mulder, Wesselink ja Bruijstens (2005, 192) erittelevät työ/osaamisprofiileja. Osaamisalueet on jaettu johtamiseen (management), informaatioon ja vuorovaikutukseen (information and communication), valmistaviin tehtäviin (initial purchasing) sekä suorittaviin tehtäviin (operational/practical purchasing). Hankintojen johtaminen käsittää hankintaorganisaation ja hankintaprosessien johtamisen sekä kehittämisen. Informaatioon ja vuorovaikutukseen liittyviin tehtäviin lukeutuvat vuorovaikutus sisäisten ja ulkoisten toimijoiden kanssa sekä informaatioteknologian hyödyntäminen. Valmistavat tehtävät koostuvat hankintatarpeiden määrittelystä, toimittajien valinnasta ja hankintasopimusten tekemisistä. Suorittaviin tehtäviin kuuluvat sellaiset rutiinit kuten tilaaminen, ostoprosessin hallinta, monitorointi ja seuranta.

Tarkasteltaessa hankintaosaamista on tärkeää nähdä se erillisenä ilmiönä ostamisesta. Hieman kärjistetyksi jokainen osaa ostaa, mutta harvempi osaa hankkia. Ostamisessa kriteerinä korostetaan yleensä ainoastaan hintaa, kun taas hankinnassa otetaan huomioon ostohinnan lisäksi mm. materiaalien hallinta, toimitusajat, toimitusvarmuus ja laatu. (Ritvanen & Koivisto 2007, 107.) Tässä mielessä menestynyt hankinta on laajempi ja monipuolisempi kokonaisuus. Hinnan korostaminen on toki luonnollista, sillä hinta on näkyvä ja selkeä mittari. Hinta realisoituu yksiselitteisesti ostohetkellä. Muut määreet, kuten laatu ja hankinnan vaikuttavuus, vaativat huomattavasti monisyisempää tarkastelua. Laadun määrittelyssä tulee omata suhteellisuudentajua suhteessa hankinnan tavoitteeseen. Terveystuollon hankinnoissa pienelläkin poikkeamalla laadun suhteen voi olla dramaattisia seurauksia. Jossakin toisessa hankinnassa taas riittää kohtuullinen laatutaso. Vaikuttavuus voi ilmetä vasta pitkällä aikavälillä. Sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökulmien huomioimisessa tarkastelu tulee suunnata hankinnan koko elinkaaren ja jopa sen jälkeiseen aikaan.

### 3.3.3 Hankintaosaamisen merkitys

Organisaatioiden menestys on sidoksissa henkilöstön osaamiseen, osaamisen hyödyntämiseen ja kehittämiseen sekä kyvykkyyteen hankkia osaamista. Organisaatioiden uudistumisen ja kilpailukykyyn varmistamiseksi on kiinnitettävä huomiota organisaation johdon ja esimiesten sekä asiantuntijoiden ja työntekijöiden jatkuvaan osaamiseen ja toimintatapojen kehittämiseen. (Hyppänen 2013, 107.)

Julkisten hankintojen rahallinen arvo on vuosittain keskimäärin noin 22,5 miljardia euroa eli n. 15 % bruttokansantuotteesta<sup>2</sup>. Hankintaosaamisen merkitys on pelkästään julkistalouden kannalta suuri. Ammattimaisesti hoidettu julkinen hankintatoimi säästää resursseja, jotka viime kädessä kumuloituvat veronmaksajien maksettavaksi. Kustannusten ja tehokkuuden kannalta hankintaosaaminen palautuu pitkälti juridiseen osaamiseen, hankintamenettelyjen valintaan ja hallintaan, hankinnan sisällön määrittelyyn, tarjouspyynnön laatimiseen, tarjousten valintaan ja vertailuun sekä hankintatoimen seurantaan ja mittaamiseen. (Pekkala & Pohjonen 2014) Onnistuneesti toteutettu hankintatoimi edellyttää lisäksi muunkinlaista osaamista. Vaikka toiminta olisi huippuunsa hiottua ja tehokasta, ei välttämättä keskitytä oikeisiin asioihin. Tietämys hankinnan substanssista (mitä hankitaan) on erittäin tärkeää erityisesti monimutkaisten hankintojen kuten pitkän elinkaaren omaavissa palvelukokonaisuuksissa.

---

<sup>2</sup> [https://www.vm.fi/vm/fi/09\\_valtiontalous/06\\_valtionhallinnon\\_hankintatoimi/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/06_valtionhallinnon_hankintatoimi/index.jsp)

Lisäksi esim. teknologiateollisuus ry:n kartoitustutkimuksen mukaan hankintojen osuus yritysten liikevaihdosta on n. 53 %. Tuotantoyritysten kohdalla luku yltää jopa 70–80 prosenttiin. Ammattimaisesti hoidettu yrityksen hankintatoimi vaikuttaa suoraan yrityksen kilpailukykyyn, sekä sitä kautta sen kasvuun ja kansainvälistymiseen. (Teknologiateollisuus 2012, 3.)

Yrityksimaailmasta kerättyjen tutkimustulosten perusteella hankinnalla on merkittävä vaikutus yrityksen kannattavuuteen. Parhaissa yrityksissä henkilöstön koulutus koskien modernia hankintaosaamista nähtiin tärkeänä. Hankinnan tehtäviin myös rekrytoitiin osaavimpia henkilöitä, jotka omasivat yleistä johtamiskokemusta muista tehtävistä, analyttistä työotetta ja erityisosaamista hankinnan kohteesta eli tietyn tuote- tai palveluryhmän alalta. Parhaissa yrityksissä hankintaorganisaatiolle asetettiin määrättyjä tavoitteita, ja niiden toteuttamista mitattiin. Mittaamisessa otettiin huomioon säästöjen lisäksi laajemmat liiketoiminnasta kumpuavat tavoitteet. Parhaissa yrityksissä tehtiin poikkiorganisatorista yhteistyötä hankintaorganisaation ja muiden funktioiden välillä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 23.)

Ensimmäinen askel hankintaosaamisen kasvattamisessa ja kehittämisessä voisi olla asennemuutos koskien hankintojen merkitystä nykyajan organisaatioissa. Kun tiedostettaisiin hankintojen arvo organisaatioiden koko taloudesta ja hankintojen johtamisen muuttunut rooli, voisi syntyä painetta investoida hankintaosaamiseen enemmän. Tämä korostuu etenkin, jos organisaatioiden ulkopuolisten resurssien käytön kasvu kiihtyy tulevaisuudessa.

Julkisten hankintojen tekemiseen liittyvä hankintaosaaminen eroaa yrityksissä tarvittavasta hankintaosaamisesta luonnollisesti siinä, että julkisten hankintojen toteutuksessa on huomioitava varsin yksityiskohtainen hankintalainsäädäntö, mikä asettaa painetta juridiselle osaamiselle. Tästä huolimatta julkisen sektorin hankinta on viimekädessä hankintaa, ei pelkkää säädösten noudattamista. Toisaalta taas yrityksen hankintatoimen kehittämisessä osaamisprofiilia on laajennettu yksittäisten hankintojen substanssia ja menettelytapoja laajempiin kokonaisuuksiin. Tähän liittyviä termejä ovat esim. toimittajamarkkinoiden hallinta (supply chain management, toimittajamarkkinatietämys (supply market intelligence), strateginen osaaminen sekä verkosto-osaaminen. Toisaalta yrityksissä hankintaosaamista on myös syvennetty esim. kategoriaosaamisella, kategoriajohtamisella ja erillisten kategoriastrategioiden laatimisella. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015)

Hankintaosaamisen kehittämiseen liittyy samankaltainen paradoksi kuin oppimiseen. Mitä enemmän opitaan, sitä enemmän huomataan, kuinka vähän oikeastaan tiedetään. Mitä enemmän

hankintaosaamista kehitetään, sitä isommaksi kasvaa tunnistettu kehittämispotentiaali. Osaava ja kypsä organisaatio havaitsee yhä enemmän hyödyntämättömiä mahdollisuuksia. (Schiele 2007) Tässä mielessä huomion kiinnittäminen hankintaosaamisen kehittämiseen kertoo jo jotain organisaation kypsyystilasta.

Hankintaosaaminen ja siihen suhtautuminen voivat muuttua organisaation kypsyessä. Seuraavassa on eritelty joitakin hankintaosaamisen kehitysvaiheita. *Transaktio-orientoitunut hankinta* on jatkumon yksinkertaisin vaihe, ja se on organisoitu tuotannon alaisuuteen. Siinä hankinnan päätarkoitus on löytää toimittaja halutuille materiaaleille ja tavaroille. Tuotantoon liittymättömät hankinnat on hajautettu siten, että organisaation yksiköt hoitavat itse omat hankintansa. Kokonaiskustannusten arvioiminen on tästä syystä vaikeaa. *Kaupallisesti orientoituneessa hankinnassa* tavoitteena on alhainen yksikköhinta, ja huomio kiinnitetään toimittajien kanssa käytäviin neuvotteluihin sekä alennusten hankkimiseen. Ostolla on tässä mallissa varsin itsenäinen asema, sillä se ei ole enää niin riippuvainen tuotannosta tai muista toiminnoista, joskin se on matalalla tasolla organisaatiossa. Osaaminen perustuu pitkälti käytännön harjaantumisesta saatuun kokemukseen, formaaliin kilpailutusprosessiin ja tinkimiseen. *Koordinoidulle hankinnalle* on ominaista pyrkimys hankintojen keskittämiseen, jolla pyritään neuvotteluvoiman maksimointiin. Keskittäminen ja koordinointi luo myös yleensä painetta laatia yhtenäinen hankintastrategia. Tässä vaiheessa hankinta koetaan merkityksellisemmäksi, ja siihen kiinnitetään huomiota myös ylimmän johdon tasolla. Hankintahenkilöstä on koulutetumpaa, ja hankintaorganisaation tehtävissä on erilaistumista. Huomio kiinnittyy esim. analyyttisiin taitoihin kuten kokonaislaatuun vaikuttavien tekijöiden ymmärtämiseen (total quality management) sekä vuorovaikutustaitojen hallintaan. *Sisäisessä integraatiossa* hyödynnetään poikkiorganisatorista yhteistyötä. Osaamisen kehittymisen myötä aletaan hakea kokonaisuuden ja lopputuotteen kannalta edullisinta ratkaisua. Pelkkien yksikköhintojen sijaan huomio kiinnitetään kokonaisuuteen. Hankinta ymmärretään kaikki funktiot kattavaksi yhteiseksi prosessiksi, ja hankinnan strateginen merkitys korostuu. Hankintahenkilöstö ottaa osaa enemmän myös tuotekehitykseen, markkinoinnin suunnitteluun ja strategiseen päätöksentekoon. Tiimipohjainen työskentely yleistyy. Hankintaprosessiin liittyvien ihmisten koulutustaso on edellisiä vaiheita korkeampi, ja työotteessa korostuu laaja-alainen näkemys liiketaloudellisista asioista ja yritystoiminnasta. Ammatillinen osaaminen painottuu kokonaiskustannusten hallintaan, vahvoihin vuorovaikutustaitoihin ja kykyyn muodostaa tiimejä. *Ulkoisessa integraatiossa* hankinnan luonne pyritään avaamaan koko verkoston hallintaan. Yhteistyö toimittajaverkoston kanssa syvenee ja tiivistyy. Huomio kiinnitetään suoritusten ja kyvykkyyksien hallintaan toimitusketjun eri vaiheissa. Mitä pitemmälle integraatio etenee, sitä enemmän hankinnassa painottuu loppuasiakkaan näkökulma.

Erillistä hankintaosastoa ei välttämättä ole, vaan vastuu strategisen hankinnan tehtävistä on poikkiorganisatorisilla tiimeillä. Tiimeissä voi olla mukana myös toimittajien edustajia. Hankinnan johtamiselle on ominaista tulosoajautuvuus ja yrittäjämäinen asenne. Toimintakulttuuri on osallistavaa ja päätöksenteko konsensushenkistä. Hankintaprosessin henkilöstön koulutustaso on luonnollisesti korkea, sekä ammatilliseen osaamiseen kuuluu edellisen vaiheen osaamisen lisäksi strateginen toimitusketjun hallinta ja yleiset johtamistaidot. (Keough 1993; van Weele 2010, 67-72; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 91-94.)

Perinteinen hankinnan ja ostamisen ajatusmalli kiteytyy kolmeen kysymykseen: Mikä on hinta? Mistä saadaan? Mitä tarvitaan? Hinta on luonnollisesti tärkeä elementti hankinnoissa, sillä kustannusten katto tiedetään yleensä jo ennen hankinnan sisällön määrittelyä. Hintaan liittyen joudutaan pohtimaan mm. miten tuotteiden/palveluiden kustannusrakenteita ja -tasoja hallitaan, miten kustannustekijöihin vaikuttavat seikat tunnistetaan sekä miten kustannusrakenteet kyetään optimoimaan niin oman toiminnan kuin toimittajaverkoston osalta. ”Mistä saa?”-kysymyksen kohdalla joudutaan pohtimaan mm. minkälaisia liiketoiminta- ja palvelumalleja on saatavilla, miten huonot toimittajaehdokkaat voidaan karsia hyvistä sekä miten valmistaudutaan sopimuskauteen valitun toimittajan kanssa. Tarpeiden kohdalla on myös tunnistettava oman organisaation ydinkompetenssi, jolloin voidaan tehdä ”make or buy”-päätös eli mitä tuotetaan itse ja mikä ostetaan ulkopuolelta. Lisäksi on huomioitava, miten oma osaaminen ja toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet saadaan kohdistettua niin, että loppukäyttäjän tarpeet on tyydytetty optimaalisesti. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 136–138.)

#### 3.3.4 Juridinen osaaminen

Julkisten hankintojen erityispiirteenä yksityiseen sektoriin verrattuna on julkisten hankintojen vahva juridinen painotus. Hankintaprosessin toteuttamisessa tulee noudattaa edellä mainittua lainsäädäntöä, JYSE-ehtoja sekä oikeusperiaatteita. Tämä asettaa vaatimuksia siitä, että pelkän prosessin juridisen oikeellisuuden varmistamiseksi vaaditaan tuntemusta julkisten hankintojen sääntelystä ja taitoa soveltaa lainsäädäntöä hankintoja tehtäessä. Julkisten hankintojen sääntelyssä korostuvat hankintaprosessin menettelyjen oikeellisuus, vaikka myös hankinnan tuloksellisuudesta löytyy mainintoja. Juridisen osaamisen ensisijaisena päämääränä on se, että asiat tehdään oikein. Toisaalta esim. suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että hankintamenettelyt, kelpoisuusehdot ja tarjouspyyntöjen sisältö ovat oikeassa suhteessa hankinnan luonteeseen ja arvoon liittyvien seikkojen osalta. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 25.)

Tämän asetelman kautta on syytä pohtia juridisen osaamisen merkitystä julkisissa hankintaorganisaatioissa, mitä lähestytään tarkemmin tutkielman empiirisessä osassa. Kahlitsee ko lainsäädännön noudattaminen liikaakin hankintojen toteuttamisen mahdollisuuksia? Suuntaako se fokuksen liikaa menettelyihin tulosten sijaan? Onko julkisissa hankinnoissa painotettu liiaksi juridisen osaamisen merkitystä muiden osaamisalueiden kustannuksella? Pelätäänkö Markkinaoikeutta liikaa?

Kuten edellä mainittiin, julkiset hankinnat ovat hankintaa siinä missä muidenkin organisaatioiden hankinnat. Tässä mielessä hankintalainsäädännön noudattaminen asettaa ikään kuin esiehdon hankintojen toteuttamiselle. Täten muiden osaamisalueiden kehittämiseen sisältynee runsaasti potentiaalia. Voidaan myös kysyä, olisiko yksityisen sektorin hankinnoissa sovellettujen hyvien käytäntöjen leviäminen julkiselle sektorille paikallaan. Hankintalainsäädännön päätavoitteina on ollut edistää avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden toteutumista julkisissa hankinnoissa, kun kilpailutuksissa noudatetaan yhteisiä pelisääntöjä, sekä edistää kilpailua markkinoilla. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21.) Tässä mielessä lainsäädännön tavoitteet eivät ole mitenkään irrallaan hankintojen tuloksellisuudesta. Hankintojen toteuttamisen oikeellisuuden sääntelyn alkuperäisenä tavoitteena lienee kuitenkin ollut yhtenäistää hankintojen tuloksellisuutta. Lainsäädännön soveltaminen käytännössä ja hankintojen reaalin tuloksellisuus voivat kuitenkin olla asia erikseen.

### 3.3.5 Substanssiosaaminen

Substanssiosaamisella tarkoitetaan hankinnan kohteen tuntemusta. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2015, 55) erittelevät hankinnan kohdetta sen luonteen mukaan. Hankinta voi olla esim. *raaka-aine, tuotannon tarveaine, puolivalmiste, komponentti, valmistuote, pääomahyödyke, kunnossapidon tarvike tai palvelu*. Nämä jakaantuvat niin ikään alaryhmiin kuten terveydenhuollon palvelut, konsultointipalvelut jne. Killen ja Kamauff (1995, 153) käyttävät termiä tuotetietämys (product knowledge), mikä kuvaa läheisesti substanssiosaamista. Siihen kuuluu esim. ymmärrys tietyistä tuotteista tai materiaaleista, hinnoista, pääasiallisista lähteistä (mistä tuotetta voi hankkia markkinoilta), laatuun liittyvistä kysymyksistä ja asiakkaiden vaatimuksista.

Tuotteen tai palvelun ominaispiirteet vaikuttavat hankinnoissa tehtäviin valintoihin. Esimerkiksi yksinkertaisten raaka-aineiden hankinta eroaa teknisesti monimutkaisten tuotteiden hankinnasta. Teknisesti monimutkaisissa tuotteissa tai palveluissa teknisten asiantuntijoiden rooli päätöksenteossa

on tärkeä. Volyymituotteiden hankinnassa päätöksenteossa on yleensä mukana talousjohtajia tai ylintä johtoa. Hankintapäätökset rutiinihankintojen osalta voidaan siirtää organisaation alemmille tasoille. Mitä strategisempi tuotteen tai palvelun merkittävyys on organisaatiolle, sitä enemmän ylimmän johdon tulisi olla mukana päätöksenteossa. On myös huomioitava, että ns. pullonkaulat tuotteisiin liittyy usein merkittäviä riskejä saatavuuden ja toimitusvarmuuden kannalta. Tällaiset tuotteet voivat olla elintärkeitä organisaation toiminnalle, vaikka ne eivät olisi rahallisesti merkittäviä. Tästä johtuen ylimmän johdon on hyvä kiinnittää huomiota myös niihin. (van Weele 2010, 24.)

Substanssiosaamisen saatavuuden problematiikka on mielenkiintoista erityisesti hankintojen osaamisen organisoinnin kannalta. Hankintahenkilöstön erikoisalana on luonnollisesti hankintojen toteuttaminen, mutta toisaalta hankinta kohdistuu aina johonkin substanssiin, mikä edellyttää erityisasiantuntemusta tuosta substanssista. Kuinka paljon hankinnan toteuttajan on syytä tietää hankinnan substanssista? Voiko substanssin perusasiat tunteva tehdä menestyksellisiä hankintoja? Oman käsitykseni mukaan hankintojen toteuttaminen on yleinen taito, mutta taitoa sovelletaan erityistietoutta vaativassa toimintaympäristössä. Muuttaako liiallinen lukkiutuminen johonkin tiettyyn substanssiin perspektiiviä kokonaisuuden suhteen? Loppukäyttäjä on oman alansa asiantuntija, ja hän tarkastelee hankintaa omasta perspektiivistään. Voidaan pohtia, luoko tietyn substanssin parissa toimiminen asetelman, jossa oma ala koetaan jopa suhteettoman tärkeäksi ja siihen liittyviin hankintoihin asetetaan turhankin tarkkoja vaatimuksia. Esimerkiksi sairaalaorganisaatioissa on havaittu spesialiteettien välisiä jännitteitä käytettäessä rajallisia yhteisiä resursseja. (Virtanen 2010, 104.)

Hankinnan substanssin kohdalla van Weele (2010, 30.) korostaa hankintahenkilöstön ja substanssiosaajien välistä yhteistyötä. Tällöin prosessissa voidaan huomioida useampia näkökulmia eikä hankinnassa keskitytä liikaa tuotevaatimusten yksityiskohtaisiin erittelyihin. Äärimmillään määrittely voi olla jopa niin eksaktia, että seurauksena on potentiaalisten toimittajien rajautuminen monopoliksi. Tulkintani mukaan hankinnassa olisi tarkasteltava kokonaiskuvaa, joka koostuu käyttäjän/asiakkaan tarpeista, tuotteelle tai palvelulle määritellyistä vaatimuksista, toimittajamarkkinoiden tarjonnasta sekä toimittajien ominaispiirteistä. Vaikka toimittajan tarjoama tuote sopisi täydellisesti haluttuihin vaatimuksiin, voivat esim. toimittajan taloudellinen tilanne tai toimitusvarmuus tuottaa riskitekijöitä. Tässä suhteessa hankintahenkilöstö toimii erilaisten vaatimusten ja odotusten ristipaineessa.

### 3.3.6 Johtamisosaaminen ja strateginen osaaminen

Perinteisesti johtamista käsittelevässä kirjallisuudessa esimiehen tehtäväkenttä jaetaan *asiajohtamiseen* (management) ja *ihmisjohtamiseen* (leadership). Jaottelun luonteesta ja tärkeydestä on erilaisia näkemyksiä. Tapa tehdä asioita ja asenne johtamiseen määrittävät yleensä, kumpaan kategoriaan toiminta kuuluu. Liiketoiminnan suunnittelu liitetään yleensä asiajohtamiseen, mutta toisaalta esimies voi suunnitella liiketoimintaa työntekijöiden kanssa ja työntekijöiden mielipiteet huomioiden. Tällöin ote voi olla enemmän ihmisjohtamiseen kuuluvaa, jos johtaja osoittaa samalla suuntaa ja sitouttaa henkilöstöä. (Hyppänen 2013, 14.) Asiajohtamisen osa-alueiksi määritellään tiivistetysti suunnittelu ja budjetointi, organisointi sekä valvonta ja ongelmien ratkaisu. Ihmisjohtamiseen kuvataan kuuluvan suunnan näyttäminen, ihmisten ohjaaminen sekä motivointi. (Kotter 1990, 4–5.)

Tavoitteellisella hankintojen johtamisella voidaan aikaansaada säästöjä prosessikustannuksissa sekä pitkällä aikavälillä myös hankintojen hintojen laskua ja laadun parantumista. Yksikön hankintatoimen johdon tulisi huomioida hankintaosaamisen riittävä keskittäminen, päällekkäisten toimintojen poistaminen, hankintojen kokonaisuuden suunnittelu, hankintavaltuuksien linjaukset, menneiden hankintojen ja prosessien strateginen analysointi sekä asianmukainen koulutus ja ohjeistus. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 11.)

Huotari (2008, 34-35.) viittaa useisiin lähteisiin (Wu 2005, 271; Sveiby 1997, 36; Becker, Huselid & Ulrich 2001, 19; Massingham 2004, 60; Baker ym. 1997, 266; Hodgkinson & Sparrow 2002, 298) eritellessään strategisen osaamisen määritelmää. Strateginen osaaminen määritellään osaamiseksi, jolla toteutetaan muotoiltua strategiaa. Strategisen yhdenmukaisuuden kannalta strateginen osaaminen on organisaation strategian hyvää yhteensopivuutta suhteessa ulkoiseen toimintaympäristöön. Se sisältää valmiuden hankkia, säilyttää, palauttaa, tulkita ja toimia olennaisen tiedon pohjalta organisaation pitkän tähtäimen elinkelpoisuuden sekä hyvinvoinnin eduksi. Strateginen osaaminen on ilmiönä monitasoinen. Strategista osaamista on osaltaan yksilöissä sisältäen tiedon ja käyttäytymisen, jota tarvitaan turbulentiin ja kompleksiseen toimintaympäristöön vastaamisessa. Osa siitä paikantuu organisaation sisäisiin ja organisaatioiden välisiin yhteisöihin. Tämä asettaa tarpeen rakenteille ja järjestelmille, jotka mahdollistavat vuorovaikutuksen ja dialogin yksilöiden ja yhteisöjen välillä. Tassabehji ja Moorhouse (2008, 59.) viittaavat strategisilla liiketoimintataidoilla (strategic business skills) hankinnoissa laajempiin strategisiin kysymyksiin ja siihen, kuinka hankinnoilla voidaan vaikuttaa koko organisaation. Siihen kuuluu esim. strategisten

kumppanuussuhteiden ja liittoutumien suunnittelu ja johtaminen, riskienhallinta ja arvon luominen organisaatiolle.

Strateginen hankinta viittaa hankintakanavien kehittämiseen. Strategisessa hankinnassa huomio suunnataan yksittäisen edullisen ostohinnan sijaan kokonaiskustannusten optimointiin. Strateginen hankinta edellyttää varsinaisen hankintaosaamisen lisäksi tuotesuunnittelun ja -kehityksen tuntemusta sekä yhteistyösuhteita toimittajiin ja valmiuksia näiden suhteiden hallintaan. (Ritvanen & Koivisto, 2007, 105.) Strategisessa mielessä hankintaorganisaation merkitys koko organisaatioissa on korostunut. Hankintojen strateginen merkitys ja sen vaikutus hankintahenkilöstön osaamiseen on tiedostettava koko organisaatiossa. (Mulder ym. 2005, 190.)

### 3.3.7 Osaaminen kilpailutuksessa

Maailmankaupan vapautumisen myötä kilpailukykyisten toimittajavaihtoehtojen määrä on lisääntynyt useimmissa tuote- tai palveluryhmissä. Toimittajat yrittävät erottautua toisistaan erilaisilla piirteillä, lisäarvoilla ja lisäpalveluilla luoden yhä laajempia palvelukokonaisuuksia. Tällaisessa tilanteessa tarjousten vertailu osoittautuu haasteelliseksi, ja kilpailutus saattaa näyttäytyä moniulotteisena. Maailmassa, jossa ns. perinteinen ostoajattelu ei enää riitä, on kehitettävä osaamista uusiin haasteisiin vastaamiseksi. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 247–248.)

Toimittajamarkkinoiden laajeneminen asettaa haasteita erityisesti julkisissa hankinnoissa, joissa kokonaisedullisimman vaihtoehdon löytämisen lisäksi on otettava huomioon rehellisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen yhteisten resurssien käytössä. Kun tähän lisätään vielä vaatimukset huomioida ympäristöön liittyvät näkökohdat ja sosiaaliset näkökohdat, on kaikkien näiden tavoitteiden saavuttaminen vaativaa. Hankintalainsäädäntö ja monipuoliset hankintamenettelyt pyrkivät ohjaamaan siten, että myös monimutkaisten tuotteiden tai palvelujen hankinnassa säilyisi tarjousten vertailukelpoisuus. Tämä tuo uusia näkökulmia kilpailuttamiseen, mutta vaatii myös enemmän aikaa ja monipuolisempaa osaamista kuin yksinkertaisemmat hankintamenettelyt. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 255.)

Kilpailuttamiseen ja toimittajien valintaan on monia erilaisia lähestymistapoja, mutta niiden päämäärä on melko pitkälti sama: madaltaa hankinnan riskiä ja pyrkiä maksimoimaan hankinnalla saavutettava arvo. Kilpailuttaminen edellyttää, että osataan tunnistaa tarve, johon hankinnalla pyritään vastaamaan. Tarpeeseen perustuen on helpompaa määritellä hankinnan vaatimukset. Yleisellä

tasolla voidaan myös suunnitella esim. tähdätäkö lyhyen vai pitkän tähtäimen hankintasopimukseen, halutaanko toimittajalta lisäpalveluita tai ”täyttä palvelua” ja tavoitellaanko läheisempää kumppanuussuhdetta toimittajan kanssa. Yksittäisen toimittajan arvioinnin pohjana voidaan arvioida toimittajan taloudellista vakautta, toimittajan suorituskykyä sekä toimittajan antamaa informaatiota. Potentiaalisen toimittajan taloudellinen vakaus kannattaa tarkistaa aikaisessa vaiheessa ainakin pintapuolisesti, sillä heikko taloudellinen tila indikoi yleensä muistakin ongelmista. Ehdokkaan suorituskykyä voidaan arvioida, mikäli tämä on esim. ollut toimittajana aikaisemmin tai ehdokkaan toiminta on tuttua jostakin muusta yhteydestä. (Monczka, Trent & Handfield 2005, 207–212.)

### 3.3.8 Toimittajamarkkinoihin liittyvä osaaminen

*Toimitusketjun* käsitteelle on olemassa monia määritelmiä. La Londen ja Mastersin (1994) mukaan toimitusketju (supply chain) on yritysten kokonaisuus, jonka kautta materiaalit ja tuotteet kulkevat eteenpäin. Toimitusketju voi koostua raaka-aineiden ja komponenttien tuottajista, tukkukauppiaista, tuotteiden kokoajista ja kuljetuspalveluista. Mentzer, DeWitt, Keebler, Min, Nix, Smith ja Zacharia (2001, 4.) tiivistävät toimitusketjun käsitteen siten, että toimitusketju on kolmen useamman entiteetin (joka voi olla organisaatio tai yksilö) muodostama kokonaisuus, joka osallistuu tai linkittyy materiaali-, palvelu-, rahoitus ja/tai informaatiovirtoihin. Toimitusketju päättyy asiakkaaseen tai loppukäyttäjään.

Niin ikään toimitusketjun johtaminen tai hallinnan (supply chain management) määritelmää voidaan lähestyä usealta eri kantilta. Sitä voidaan tarkastella johtamisfilosofiana, johtamisfilosofian toimeenpanona tai johtamisprosessien kokonaisuutena. Tiivistäen yhteen monia määritelmiä toimitusketjun johtaminen voidaan määritellä perinteisten organisaation toimintojen systeemiseksi tai strategiseksi koordinoinniksi käsittäen yksittäisen organisaation ja toimitusketjuun kuuluvat organisaatiot kokonaisuudessaan. Toimitusketjun johtamisella tavoitellaan yksittäisten organisaatioiden ja koko toimitusketjun suorituskyvyn parantamista pitkällä aikavälillä. (Menzer ym. 2001, 5, 18.)

Toimitusketju liittyy läheisesti *verkoston* käsitteeseen. Laveasti sanottuna verkostojen maailmassa kaikki vaikuttaa kaikkeen. Toimitusketjun hallinnan ja johtamisen näkökulmasta on alettu käyttää termejä *toimitusverkosto* ja *arvoverkosto*. Ketjuissa toimivien toimijoiden keskittyessä yhä enenevässä määrin ydinkompetenssiinsa ketju on vähitellen pirstoutunut ja muuttunut

moniulotteiseksi yhteistyöverkostoksi. Yksittäisellä toimittajalla voi olla useita alihankkijoita, ja muutokset ketjun osassa vaikuttavat koko ketjuun. (Iloranta ja Pajunen-Muhonen 2015, 340.)

Arvoverkosto ja toimitusverkosto eivät kuitenkaan ole termeinä synonyymeja. Organisaation tasolla arvoverkosto on käsitteenä laajempi, ja siihen voidaan oikeastaan liittää kaikki organisaation jäsenet. Toimitusverkosto taas käsittää osan organisaation sisäisistä toimijoista, mutta laajenee myös organisaation ulkopuolisiin toimijoihin. (Monczka ym. 2005, 10.)

Van Weelen (2010, 131–132) määritelmän mukaan *toimittajamarkkinoiden tutkimus* (supply market research) on systemaattista datan keräämistä, luokittelua ja analysointia käsittäen kaikki relevantit tekijät, joilla on vaikutusta hankintaan. Se voi olla luonteeltaan kvalitatiivista tai kvantitatiivista. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään kokoamaan näkemyksiä ja mielipiteitä tietyllä toimialalla vallitsevista trendeistä ja kehityskuluista. Kvantitatiivinen tutkimus perustuu numeeriseen dataan, joka on johdettu esimerkiksi tilastoista tai muista julkisista lähteistä. Tarkastelun kohteena voivat olla esimerkiksi toimittajan markkinaosuus tai erilaiset kustannusanalyysit. Kvantitatiivista ja kvalitatiivista lähestymistapaa voidaan käyttää myös rinnakkain. Tutkimuskohteen laajuuden perusteella toimittajamarkkinoita voidaan tutkia makrotalouden, mesotalouden tai mikrotalouden tasolla. Makrotalouden tasolla tarkastellaan taloudellista toimintaympäristöä yleisesti. Siinä keskitytään tekijöihin, joilla on vaikutusta kysynnän ja tarjonnan suhteeseen tulevaisuudessa. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi työllisyys tai työttömyys, työvoiman kustannukset, inflaatio, kuluttajahintaindeksi jne. Mesotalouden tasolla keskitytään tarkastelemaan rajattuja toimialoja. Informaatiota voidaan kerätä esimerkiksi toimialan kannattavuudesta, teknologisista kehityskuluista, työvoiman kustannuksista, suorista ja epäsuorista kustannuksista, käyttöasteesta jne. Mikrotalouden tasolla tarkastellaan yksittäisten toimittajien ja tuotteiden vahvuuksia ja heikkouksia. Toimittajaa voidaan auditoida esimerkiksi koskien toimittajan taloudellisuutta, laatua, vakautta jne. Päämääränä on saavuttaa ymmärrys yksittäisen toimittajan kyvykkyydestä ja sen pitkän tähtäimen markkina- asemasta.

Uusien toimittajien etsiminen kumuloi *toimittajamarkkinatuntemusta* (supply market intelligence), jonka seurauksena on toimittajien etsinnän ja valinnan helpottuminen sekä uusien mahdollisuuksien havaitseminen tulevien hankintojen kohdalla. Mallintamalla omia ja toimittajien kokonaiskustannuksia voidaan tunnistaa koko hankintaprosessin, toimitusketjun ja verkoston tärkeimmät elementit. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 28.) Toimittajamarkkinatuntemusta voidaan kartuttaa useiden eri kanavien kautta. Lähteinä voivat toimia mm. vanhat toimittajat, hankinta-ammattilaisten tietämys ja kokemus eri markkinoilta, myyntiedustajat, tietokannat, messut,

ammattilehdet ja internetsivut. (Monczka ym. 2005, 210–212.) Kuten hankinnan substanssin ominaispiirteillä, myös toimittajamarkkinoiden ominaispiirteillä on vaikutuksensa hankintaprosessiin. Ei ole yhdentekevää, vallitseeko markkinoilla vapaa kilpailu vai toimittajien suppeudesta johtuen oligopoli tai jopa monopoli. (van Weele 2010, 25.)

Verkottuneessa maailmassa *toimittajamarkkinoiden hallinta* on keskeinen taito menestyksekkään hankintatoimen kannalta. Se sisältää toimittajien etsimisen sekä toimittajaverkoston rakentamisen, johtamisen ja kehittämisen. Kokonaisuudesta voidaan myös käyttää termiä *ulkoisten resurssien hallinta*, joka korostaa ulkoisten resurssien merkitystä organisaation menestymisen kannalta. Hankinnassa tarvittava osaaminen voidaan jakaa toisaalta *operatiivisiksi hankintakyvyiksi*, joilla pyritään ylläpitämään ja optimoimaan olemassa olevaa toimintaa, sekä *strategisen hankinnan kyvyiksi*, joissa korostuu uusien toimittajien etsiminen, toimitusketjun rakentaminen ja verkostojen kehittäminen. Perinteinen hankinta-ajattelu on korostanut nimenomaan operatiivisia kykyjä, mutta on muistettava että operatiivisia toimintoja on vaikea optimoida loputtomasti. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 139–140.) Kenties suurin paine kiinnittää huomiota toimitusketjujen hallintaan on sen vaikutus loppuhintaan. Kukin toimitusketjun toimija lisää oman osansa tuotteen tai palvelun hintaan. Tästä voidaan päätellä, että toimitusketjua voidaan pyrkiä optimoimaan karsimalla sen osia tai tehostamalla sen suorituskykyä kokonaisuudessaan. Toimitusketjujen hallinnalla on myös merkittävä vaikutus tuotteiden ja palveluiden laatuun. Kun painopiste siirretään koko toimitusketjuun, kukin toimija voi keskittyä ydinosaamiseensa ja jättää muut asiat niiden toimijoiden varaan, joilla on parempaa osaamista asiaan liittyen. Monipuolisen toimitusketjun käänköpuolena on mahdollisia riskitekijöitä. Yhden toimijan virhe voi vaikuttaa negatiivisesti koko toimitusketjuun. (Monczka ym. 2005, 5–6.)

Syvällinen ymmärrys potentiaalisista toimittajamarkkinoista on tärkeä osa modernia hankintaosaamista. Perinteinen hankintaosaaminen on keskittynyt pitkälti kilpailutusprosessiin, mutta modernissa maailmassa hankintojen suorittaminen tulee nähdä laajemmassa kontekstissa. Nopeasti muuttuvien olosuhteiden myötä hankinnan ammattilaisen on oltava selvillä parhaista toimittajista ja siitä, missä nuo toimittajat ovat. Kyky etsiä, tunnistaa ja vaihtaa toimittajaa on olennaista kriittistä osaamista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 85–86.) Hankinnalla pyritään usein vastaamaan tarpeeseen, jonka tyydyttäminen organisaation oma toiminnan kautta ei olisi taloudellisesti järkevää. Tämä pätee erityisesti uusien teknologioiden kohdalla, joissa korkea osaaminen on seurausta määrätietoisen keskittymisestä ydinosaamiseen. Hyvä hankinta edellyttää tällöin runsaasti tutkimustyötä, jotta voidaan muodostaa syvä ymmärrys markkinoiden

vaihtoehtoista. Teknologisen kehityksen myötä toimittajamarkkinatietämystä on päivitettävä jatkuvasti, jotta pysytään selvillä parhaista toimittajista. Toimittajamarkkinat ovat jatkuvassa muutoksessa myös hintojen osalta, mikä on seurausta kysynnän ja tarjonnan vaihtelusta. Tästä johtuen hankinnoissa on pyrittävä ennakoimaan hintojen dynamiikkaa eli tuotteiden kysynnän ja tarjonnan muutoksia. (van Weele 2010, 134.)

Mielenkiintoinen kysymys on se, mikä on *hiljaisen tiedon* osuus hankintaosaamisesta. Perinteinen teollisuusyritys keskittyi yksittäisen työntekijän osaamiseen ja sen merkitykseen tehokkuuden kannalta. Monimutkaistuneessa maailmassa tehokkuus sen sijaan pohjautuu organisaation yhteiseen oppimiseen. Oppiminen synnyttää vähitellen hiljaista tietoa, jonka siirtäminen tai jopa paljastaminen on haastavaa. Hankintaosaamisen ulottuminen yli organisaatorajojen sekä tärkeimpien toimittajamarkkinoiden syvällinen ymmärtäminen ovat hiljaisen tiedon lähteitä. Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 142.)

Oman pohdintani mukaan toimitusketjujen tarkastelu tuo varsin mielenkiintoisen elementin hankintoihin ja markkinoiden toimintaan. Vaikka markkinataloudella on kilpailullinen elementtinsä, verkostot ja erilaisten toimitusketjujen laajeneminen tuovat kuvioon uusia näkökulmia. Kun markkinoilla menestyminen ei riipu yksinomaan omasta organisaatiosta, on luotava syvempiä kumppanuussuhteita muihin organisaatioihin. Tämä tuo kilpailun rinnalle yhteistyöhön kannustavia asetelmia.

### 3.3.9 Kustannusten ja laadun hallinta

Perintein hankinta-ajattelu on yleensä keskittynyt hankinnan hintaan, vaikka hankintapäätöksellä on usein vaikutusta myös muihin kustannuksiin. Kokonaiskustannusajattelussa korostetaan hankinnan kustannusvaikutuksia pitkällä aikavälillä. Kokonaiskustannusten hankinnan suorien ja epäsuorien kustannusten määrää on kuitenkin usein hankala arvioida. Kokonaiskustannusajattelun pohjana on toimintolaskenta (*activity based costing, ABC*), jonka perusteella jokaiselle hankintaan liittyvälle toiminnolle, tehtävälle ja työvaiheelle voidaan laskea aika ja kustannukset. Omistamisen kokonaiskustannuksilla (*total cost of ownership, TCO*) viitataan yleensä niihin kustannuksiin, joita hankinnasta aiheutuu sen koko elinkaaren aikana. Kustannukset voidaan esim. jaotella ennen hankintaa syntyviin kustannuksiin (mm. tarveanalyysi, toimittajien etsintä ja arviointi, toimittajan valinta), hankintaan liittyviin kustannuksiin (mm. hinta, tilaaminen, toimitusjärjestelyt,

maksuliikenne) ja hankinnan jälkeisiin kustannuksiin (mm. reklamaatiot, kunnossapito ja huolto, arvonalentumiset). (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 152–153.)

Kokonaiskustannusten arvioiminen hankinnan päätöksentekoprosessissa ja toimittajien valinnassa riippuu hankinnan kohteesta, sen suhteellisesta suuruudesta sekä organisaation osaamisesta. Päätöksentekokriteerejä, jotka perustuvat kustannusten huomiointiin, voidaan jakaa erilaisiin ryhmiin. Kun kriteerinä on ainoastaan *hinta*, valinta tehdään sananmukaisesti pelkän hankintahinnan perusteella. Tämä tulee kysymykseen, jos tuotteelle tai spesifikaatiolle annettavia erityisvaatimuksia on niukasti tai tuote on erittäin standardoitu. Kun valinta perustuu *intuitioon, mieltymyksiin ja tottumuksiin* korostuu valinnassa subjektiivisuus. Tämä tapa soveltuu esim. silloin, kun tarjolla olevien vaihtoehtojen välillä on vain vähäisiä eroja. *Objektiivisessa vertailussa* valinnan pohjana käytetään objektiivista informaatiota, tuotespesifikaatioita ja hankintakustannuksia. Epäsuoria kustannuksia ei kuitenkaan oteta huomioon. *Ad hoc*-kustannuslaskennassa kokonaiskustannusvaikutukset selvitetään tapauskohtaisesti ja projektiluonteisesti. *Muodollisessa kokonaiskustannuslaskennassa* organisaatioissa on osoitettu hallittu hankintojen päätöksentekoprosessi, jossa saatavilla oleva informaatio (sis. kokonaiskustannusvaikutukset) huomioidaan määrämuotoisesti. Kokonaiskustannuslaskennan tekemisestä kussakin tilanteessa on määritelty formaalit ohjeet. Kun *kokonaiskustannusten seuranta ja valvonta on systemaattista*, kokonaiskustannuslaskentaa hyödynnetään koko ajan toimittajien ja hankintaprosessin kehittämisessä, onnistumisen mittaamisessa ja seurannassa. *Säännöllinen riskien ja uhkien kustannusvaikutusten arviointi* ottaa huomioon globaalit yhteiskunnalliset ja poliittiset riskit. Riskejä ja niiden torjuntatoimenpiteitä arvioidaan ja hinnoitellaan säännöllisesti kokonaiskustannusten osana. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 157–158.)

Tutkimusten mukaan useimmissa organisaatioissa hankintakäytännöt voidaan sijoittaa neljään ensiksi mainittuun ryhmään. Kokonaiskustannusajattelun hyödyt ovat kyllä tiedossa, mutta sen soveltamisessa on parantamisen varaa monissa organisaatioissa. (Axelsson, Rozemeijer ja Wynstra, 2005) Monissa hankinnoissa pelkkä hankinnan hinta näyttää olevat päätöksenteon ykköskriteeri. Tässä on toisaalta muistettava tarkastella hankinnan luonnetta. Pelkistetty hintavertailu tai käyttäjän mieltymyksiin perustuvat kriteerit saattavat olla riittäviä, kun taas toiset hankinnat vaativat syvällisempää kokonaiskustannusvaikutusten arviointia. Tällaisia ovat esim. taloudellisesti merkittävät hankinnat, epäsuoria kustannuksia sisältävät hankinnat sekä laajaa suunnittelua ja räätälöityjä asiakasratkaisuja vaativat hankinnat. Jokaisen hankinnan kohdalla on arvioitava,

tuottaako kokonaiskustannuslaskenta lisäarvoa vai turhaa työtä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 158–159.)

Vuonna 2014 alkaneessa hankintalain uudistuksessa poliittiseksi päämääräksi kohotettiin laadun parantaminen hankinnoissa. Laatu on varsin ongelmallinen ja suhteellinen käsite, eikä sen määrittäminen ole yksiselitteistä. Laadun merkitys on erilainen eri hankinnoissa ja käyttötarkoituksissa. Lisäksi hankintayksikkö ja hankinnan ammattilaiset, toimittajat sekä asiakkaat arvioivat laatua omasta perspektiivistään. Hankintalaki ei ota kantaa pakollisiin laatuvaatimuksiin. Ostajalla on liikkumavaraa siinä, minkälaista laatua tavoitellaan, mitä laatu ko. hankinnassa tarkoittaa ja kuinka paljon laadusta ollaan valmiita maksamaan. Yksittäisten hankintojen kohdalla laatuvaatimukset on hyvä ottaa huomioon jo hankintasopimuksen laatimisessa, jolloin laadun puutteisiin voidaan puuttua jo sopimusaikana. Laadun ja laatuvaatimusten yleiset raamit voidaan määrittellä jo hankintastrategiassa (tai kategoriastrategiassa). Laatutekijöiden tunnistaminen ja määrittely edellyttävät hankinnan substanssin, hankintalain tarjoamien vaihtoehtojen ja toimittajamarkkinoiden osaamista. Laadun tavoittelun on hyvä olla kohtuullisella tasolla, sillä tarpeeton ylilaadun tavoittelu näkyy hinnassa. Sama koskee turhan laajojen selvitysten tai todistusten pyytämistä, koska se lisää tarjoajien työpanosta ja näkyy tätä kautta myös hinnassa. (Pekkala & Pohjonen 2014, 50.) Hinnan ja laadun problematiikan hallinta on oppikirjaesimerkki hankintaosaamisen osa-alueista. Hinnan ja laadun suhde ei kaikissa tapauksissa ole symmetrinen. Korkea hinta ei välttämättä takaa korkeaa laatua, eikä sitä vastoin halpa hinta tarkoita aina huonoa laatua.

### 3.3.10 Vuorovaikutustaidot

Vuorovaikutustaidoilla tarkoitetaan kykyä vuorovaikutukseen ihmisten kanssa yksilöllisellä ja tiimien tasolla. Vuorovaikutustaitoihin kuuluvat mm. kirjallinen ja suullinen viestintä (written and oral communication), kyky ratkaista konflikteja (conflict resolution), vaikuttaminen ja suostuttelu (influencing and persuasion), ryhmädynamiikka (group dynamics), ihmisten johtaminen (leadership), ongelmanratkaisukyky (problem solving) sekä ihmissuhteisiin ja kulttuuriin liittyvä tietoisuus (interpersonal and cultural awareness). (Tassabehji & Moorhouse 2008, 59.)

Menestyksenkäs hankintojen suorittaminen edellyttää myös sosiaalisia taitoja. Psykologisen pelisilmän merkitys korostuu esim. neuvottelussa, joka on pohjimmiltaan ihmisten välistä vuorovaikutusta ja vaikuttamista. Neuvottelijalla on yleensä tiedostettuja ja tiedostamattomia

ennakkokäsityksiä niin omasta itsestään kuin vastapuolesta. Käsitteisiin vaikuttavat myös hyvin subjektiiviset asiat kuten henkilön koulutustaso, asema organisaatiossa, ulkonäkö ja pukeutuminen sekä käyttäytyminen. Myös kulttuurierojen tunteminen on suotavaa, jos toinen osapuoli tulee toiselta kulttuurialueelta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 260–261.)

## 4 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSA

### 4.1 Metodologia

Tutkimus on tarkoitukseltaan kartoittava, ja tutkimusstrategiana on kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkielman empiirinen osa toteutettiin haastattelemalla henkilöitä kahden eri kaupungin hankintaorganisaatioista. Metodina toimi teemahaastattelu, jossa kysymykset oli strukturoitu tiettyjen teemojen ympärille, mutta joka jätti tilaa myös vapaammalle keskustelulle. Empiirisen osion tavoitteena on selvittää, minkälaista hankintaosaaminen on käytännössä ja mikä on eri osaamisalueiden relevanssi hankintaprosessin kannalta.

#### 4.1.1 Kartoittava tutkimusote

Tutkimuksen tarkoituksella ohjataan tutkimusstrategisia valintoja määrittelemällä, miksi tutkimus toteutetaan. Tutkimuksen tarkoituksena voi olla *kartoittaa*, *selittää*, *kuvaila* tai *ennustaa*. Kartoittavan tutkimusotteen tarkoituksena on usein löytää uusia näkökulmia ja ilmiöitä, pyrkiä selittämään vähän tunnettuja ilmiöitä ja kehittää hypoteesejä. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009, 137–138.) Tässä tutkielmassa pyritään kartoittamaan hankintaosaamista ja sen merkitystä kuntaorganisaatioissa.

#### 4.1.2 Kvalitatiivinen tapaustutkimus

Tutkimusmenetelmät jaetaan yleisessä mielessä kvantitatiivisiin (määrällisiin) ja kvalitatiivisiin (laadullisiin). Metodien jyrkän erottelun keinotekoisuudesta on käyty kuitenkin runsaasti keskustelua. Eroja on yleensä tiivistetty dikotomialuetteloilla, joissa menetelmien piirteet asettuvat vastakohdikseen. Käytännön tutkimuksessa nämä rajalinjat ovat kuitenkin usein näennäisiä. Kvantitatiivisen tutkimuksen juuret ovat luonnontieteissä, joissa todellisuudesta pyritään muodostamaan objektiivisiä syytä ja seurausta kuvaavia lainalaisuuksia. Tästä esimerkkinä gravitaatiovuorovaikutus eli yleiskielellä painovoima, mikä pätee kaikkialla samoilla edellytyksillä. Keskeistä kvantitatiiviselle menetelmälle on mm. hypoteesien esittäminen ja niiden testaus, havaintoaineiston soveltuvuus numeeriseen mittaamiseen, perusjoukon (koehenkilöt tai tutkittavat kohteet/henkilöt) valinta tarkkojen kriteerien pohjalta sekä aineiston soveltuvuus tilastolliseen analyysiin. (Hirsijärvi ym. 2009, 135, 139–140.) Kvantitatiivisen tutkimuksen sanotaan yleensä

etenevän deduktiivisena prosessina yleisestä yksityiseen (Hirsijärvi & Hurme 2008, 25). Kvalitatiivinen tutkimusote keskittyy nimensä mukaisesti ilmiöiden laadullisiin seikkoihin, ja sen tarkoituksena on reaalisen elämän kuvaaminen. Induktiiviseen analyysiin tukeutuen tutkimuskohdetta tarkastellaan holistisesti ja tarkoituksena on löytää ja paljastaa tosiasioita, teorian tai hypoteesien testauksen sijaan. Kvalitatiivisessa otteessa tutkimus perustuu enemmän tutkijan omiin havaintoihin ja tutkittavien kanssa käytyihin keskusteluihin kuin mittausinstrumenttien välittämään tietoon. Kohdejoukon valinta on tarkoituksenmukaista satunnaisuuden sijaan. (Hirsijärvi ym. 2009, 161, 164.)

Vastakkainasettelun sijaan kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus voidaan nähdä pikemminkin toisiaan täydentävinä lähestymistapoina (Hirsijärvi ym. 2009, 136). Näitä yhdistävää monistrategiseksi kutsuttua tutkimusta voidaan käyttää, jos kvalitatiivisia tuloksia halutaan käyttää esimerkkeinä kvantitatiivisten tulosten seassa, kvalitatiivisia tuloksia halutaan soveltaa selittämään kvantitatiivisia tuloksia, jos halutaan luoda hypoteeseja kvalitatiivisen vaiheen kautta kvantitatiivisen vaiheen pohjaksi tai jos kvantitatiivisen lähestymistavan pohjalta halutaan muodostaa typologioita kvantitatiiviselle tarkastelulle. (Hirsijärvi & Hurme 2008, 28.)

Tapaustutkimus (case study) ei ole, toisin kuin usein virheellisesti mielletään, metodi vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia. Tapaustutkimus voi sisältää erilaisia menetelmiä ja aineistoja. Tapaustutkimukselle on luontaista holistisuus eli luonnollisesti ilmenevän tapauksen kokonaisvaltainen analyysi, sosiaaliseen prosessiin/prosesseihin kohdistuva kiinnostus, aineistojen ja menetelmien käytön monipuolisuus, ilmiötä koskevien aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen sekä tapauksen ja kontekstin rajan häilyvyys. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9-10.)

Laine ym. (2007, 10.) viittaavat laadullisen tapauksen pioneeriin Robert E. Stakeen (1995, 4.), jonka mukaan tapaustutkimuksen yksi tärkeimmistä anneista on opittavuus eli mitä tapauksesta voidaan oppia. Tapaustutkimus soveltuu mainiosti tuntemattoman asian tutkimiseen eli uuden tiedon keräämiseen asiasta, josta tietoa ei ole. Tapaustutkimuksella voidaan lisätä ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja olosuhteista ja näin vastata *miten-* ja *miksi-*kysymyksiin.

Tapaustutkimuksessa tulee erottaa tapaus ja tutkimuksen kohde. Tutkimuksen kohde linkittyy ilmiöön, jota tapaus kuvastaa. Tapaustutkimusta voidaan lähestyä siten, että tapaus on ensin tiedossa ja aiheeseen liittyvä teoreettinen puoli eli käsitteet ja tutkimuksen kohde määritellään seuraavaksi. Tutkimuksen kohde voi olla jo ensin selvillä, ja päämääränä on löytää käsitteiden kannalta

hedelmällinen tapaus. (Laine ym. 2007, 10–11) Lähestymistapa voi sijoittua myös näiden välimaastoon ja näin muotoutua siten, että molemmat lähestymistavat vaikuttavat toisiinsa. Tässä tutkimuksessa tapausta edustavat eri hankintaorganisaatiot ja tutkimusten kohdetta hankintaosaaminen yleisesti. Tämän tutkimuksen lähtökohta oli se että tutkimuksen kohde, käsitteet ja teoreettinen viitekehys olivat käytännössä selvillä ennen tapausten valintaa. Ennakkovierailu yhdessä kohdeorganisaatiossa kuitenkin vaikutti edellä mainittujen asioiden lopulliseen muotoutumiseen. Toista ääripäätä olisi edustanut esim. tilanne, jossa harjoittelun tai työsuhteen kautta olisi järjestynyt tapaus ja teoreettinen lähestymistapa olisi näin muotoiltu käytännön pohjalta.

Tapaustutkimuksessa mielenkiinto rajataan yhteen tai useampaan tapaukseen. Tapaustutkimuksen kohteena voi olla esim. yksittäinen organisaatio ja kohteen alayksiköt, jolloin puhutaan tutkimusyksiköistä. Tämä voi herättää epäilyjä tilastollisen ajattelun mukaisesta yleistettävyydestä. Tapaustutkimuksessa annetaan kuitenkin enemmän arvoa kokonaisvaltaiselle ymmärtämiselle kuin tutkimuksen yleistämiselle. Tapaustutkimuksen vahvuutena on perusteellisuus, kokonaisvaltaisuus ja sellaisen tiedon löytäminen tai paljastaminen, mikä ei laajemman aineiston tutkimuksessa välttämättä toteutuisi. Tapaustutkimuksessa tavoitellaan kuitenkin myös *analyttistä yleistämistä*, eli pyritään teorioiden yleistämiseen ja laajentamiseen. Toisaalta hyvin toteutettu kuvaus ja käsitteellistäminen mahdollistavat vertailun ja sitä kautta yksittäistä tapausta laajemman hyödyntämisen. Tapauksen rajaaminen muusta maailmasta on tietenkin perusteltava. Valintakriteerinä voi olla esim. tyypillisuus, rajatapaus teoriaa testattaessa, ainutkertaisuus, poikkeuksellisuus, opettavaisuus tai paljastavuus. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001) Yhteiskuntatieteet perustuvat ideoiden ja todisteiden väliseen dialogiin, joka muodostaa eräänlaisen itseään rikastuttavan kehän. Ideoiden avulla voidaan ymmärtää todisteita. Toisaalta teoriat sitovat yhteen ideoita yhteiskunnan lainalaisuuksista eli siitä, miten yhteiskunta käytännössä toimii. Tapaustutkimus voi suuntautua tähän usealla tavalla. Tutkimus voi testata, laajentaa ja täsmentää ideoita sekä teorioita tai tutkia tuntemattomia ilmiöitä ja luoda näin puitteita ideoiden ja teoreettisten näkemysten kehittelylle. (Laine ym., 2007, 19.)

Tapaustutkimus eroaa tilastollisesta tutkimuksesta tutkittavien yksiköiden määrän perusteella. Tapaustutkimuksessa yksiköitä on yhdestä tapauksesta pieneen tapausten joukkoon. Tilastollisessa tutkimuksessa yksiköitä on runsaasti ja tutkimusjoukon tutkittavat ominaisuudet on määritelty ennalta. Tapaustutkimuksessa kohdetta ei ole määritelty ennalta tiukasti, vaan tutkimuksessa varaudutaan selvittämään tapahtuman kulkua laajaan aineistoon tukeutuen ja kohdentamaan huomio ”luonnollisesti” ilmeneviin tapauksiin. Luonnollisuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että muuttujia ei kontrolloida. Empiirisen kontekstin eli tapahtumaympäristön ja teoreettisen kontekstin

eli tieteellisen keskustelun suhde tapaustutkimukseen määrittyy tutkimusprosessin aikana, eikä sitä näin ollen rajata etukäteen. (Laine ym., 2007, 11–12.)

#### 4.1.3 Teemahaastattelu aineistonkeruun metodina

Haastattelua käytetään tutkimusmetodina, kun halutaan tähdentää ihmistä merkityksiä luovana aktiivisena subjektina. Haastattelua käytetään erityisesti, jos halutaan kartoittaa tietoa vähän tunnetusta ilmiöstä tai alueesta. Haastattelun avulla ilmiöstä voidaan kerätä syvennettyä tietoa tukeutuen esim. haastateltavien perusteluihin ja haastattelutilanteesta kumpuaviin uusiin suuntiin. Haastattelu välittää tietoa haastateltavan kokemuksista, käsityksistä, ajatuksista ja tunteista. (Hirsijärvi & Hurme 2008, 35, 41.)

Teemahaastattelu on ns. puolistrukturoitu haastattelumenetelmä (Hirsijärvi & Hurme, 47). Puolistrukturoiduissa haastattelumenetelmissä kaikille vastaajille esitetään samat kysymykset, mutta vastauksille ei ole määritelty ennalta määrättyjä vaihtoehtoja (Eskola & Suoranta 1998). Lisäksi haastattelija voi muokata kysymysten järjestystä (esim. Fielding 1993, 136) ja sanamuotoa (Robson 1995). Teemahaastattelussa haastattelu kohdistuu sananmukaisesti määrättyihin teemoihin. Tässä mielessä teemahaastattelu eroaa esim. strukturoimattomasta haastattelusta, jossa haastattelun kulku muotoutuu keskustelunomaisesti haastateltavan antamien vastausten pohjalta. Teemahaastattelu sijoittuu kuitenkin lähemmäksi strukturoimatonta haastattelua, sillä toisin kuin muissa puolistrukturoiduissa haastatteluissa, teemahaastattelussa kysymysten muoto ja järjestys eivät ole sidottuja. (Hirsijärvi & Hurme 2008, 45–48.)

## 4.2 Lähestymistavan ja kohdeorganisaatioiden valinnasta

Tutkimuksen aihetta voitaisiin lähestyä laajemmin ottaen tutkimusjoukkoon mukaan useita suomalaisia kuntia ja kaupunkeja. Tutkimusjoukon runsaudesta johtuen metodina olisi käytettävä myös esim. strukturoitua kyselylomakemenetelmää. Kyselylomakkeella voitaisiin kerätä numeerista dataa siitä, miten hankintahenkilöstö hahmottaa kunkin osaamisalueen merkityksen. Tällöin kvantitatiivista ja kvalitatiivista lähestymistapaa voitaisiin käyttää rinnakkain. Mainitun kaltaista tutkimusta on tehty jo aiheesta erityisesti yrityssektorilla, ja koska tutkielma toteutetaan opinnäytetyönä, on ajasta ja rajallisista resursseista johtuen tarkoituksenmukaista, että kohdeorganisaatioiden valinnassa tehdään rajauksia. Valintaan vaikutti myös se, että kohdeorganisaatiot edustavat suuria kaupunkeja (ainakin Suomen mittakaavassa), jolloin hankintojen

volyymi ja hankintahenkilöstön määrä lienee suurempi kuin pienemmissä kunnissa. Kohdeorganisaatioina ovat Tampereen ja Turun kaupunkien hankintaorganisaatiot. Kaupunkien väkiluvut ovat karkeasti samaa kokoluokkaa, mikä voi olla relevanttia vertailun ja yleistettävyyden kannalta.

Hankintaprosessien tutkimisen kannalta tärkein valintakriteeri on paljastavuus, koska tutkitaan ilmiötä, jonka aikaisempi tutkimus on vaihtelevaa. Hankintaprosessien kuvaaminen voi parhaimmillaan antaa impulsseja niiden kehittämiseen. Vaikka hankintatoimen järjestäminen Suomen mittakaavassa on varsin kirjavaa, on tietyn hankintayksikön valinnan taustalla riittävä koko sekä oletetut samankaltaisuudet verrattaessa vastaaviin organisaatioihin. Jo julkisia hankintoja koskeva sääntely varmistaa sen, että samankaltaisia menettelytapoja ja valintoja toteutetaan eri organisaatioissa. Toisaalta, jos ulkoisesti samankaltaisten hankintaorganisaatioiden toiminnassa ilmenisi merkittäviä eroja, tämä olisi tietenkin ongelmallista yleistettävyyden kannalta, mutta antaisi samalla aihetta myös lisätutkimukselle. Hyvien käytäntöjen (best practices) ilmeneminen yhdessä organisaatiossa saattaisi myös johtaa niiden leviämiseen.

### **4.3 Aineiston keruu ja analyysi**

Aineiston keruu pohjautui teemahaastattelurunkoon. Haastattelurungon teemat valittiin ja jäseneltiin erinäisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Teemat jakautuvat vielä kolmeen suurempaan kokonaisuuteen: osaamisen organisointi ja hankintatoimi yleisesti, osaamisalueet sekä osaaminen suhteessa hankintaprosessiin. Osaamisen organisoinnin ja hankintatoimen yleisten seikkojen käsittely toimivat lähinnä taustoittavana tietona päähuomion ollessa osaamisalueissa ja hankintaprosessissa. Osaamisalueiden tiivistäminen ja karkeampi jäsentely teemojen osalta oli tärkeää, sillä tutkimuskirjallisuuden perusteella erilaisia osaamisalueita ja yksittäisiä taitoja on varsin paljon. Teemojen jäsentely osoittautui osaamisalueiden runsaudesta johtuen ensin hieman ongelmalliseksi. Tutkimuksen laadullisen luonteen vuoksi oli kuitenkin paikallaan, että eri osaamisalueita otettiin mukaan rajattu määrä, sillä muutoin eri teemojen käsittely olisi voinut jäädä pinnalliseksi. Teemojen valinta perustui tutkimuskirjallisuuteen ja omaan tulkintaani niistä osaamisalueista, jotka korostuvat julkisissa hankinnoissa. Haastatteluissa vastaajat myös toivat spontaanisti esiin erilaisia osaamisalueita. Hankintaprosessia koskevat teemat perustuivat tutkimuskirjallisuuden ja erinäisten prosessikaavioiden käsitykseen hankintaprosessin kulusta. Näiden osalta hankintaprosessi jaettiin tiivistetysti valmisteluun, kilpailutukseen ja seurantaan.

Vastaajien joukko (kahdeksan vastaajaa) muodostui hankintapäälliköistä, tuoteryhmävastaavista ja hankinta-asiantuntijoista. Hankinta-asiantuntijoiden ja tuoteryhmävastaavien haastattelu toteutettiin ryhmähaastatteluna. Haastattelut toteutettiin vastaajien tiloissa touko-kesäkuussa 2015 sekä tammikuussa 2016. Yksilö- ja parihaastattelujen kestot olivat n. 100 minuuttia ja 130 minuuttia, ja ryhmähaastattelun kesto oli n. 40 minuuttia. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoidun haastattelulomakkeen avulla. Osa kysymyksistä oli muotoiltu selkeään kysymysmuotoon, ja osassa vastaajia lähestyttiin määritellyn avoimen teeman kautta, jonka pohjalta heidän oli mahdollista esittää näkemyksiään. Joidenkin vastausten jälkeen esitettiin myös tarkentavia kysymyksiä. Haastattelujen loppuun jätettiin mahdollisuus kertoa yleisemmin näkemyksiä aiheeseen liittyen. Haastattelut tallennettiin ääninauhurilla ja litteroitiin tarkoituksenmukaisesti. Osa tilkesanoista poistettiin eikä nonverbaalisia seikkoja kirjattu. Tilanteesta riippuen sulkuihin kirjoitettiin tunnetilan tai nonverbaalisen viestinnän kuvaus, mikäli se oli relevanttia asian kannalta. Lainausmerkkeihin suljettiin lauseet, joissa haastateltava siteerasi kuviteltua toista henkilöä esimerkinomaisesti.

Tuomen ja Sarajärven (2009, 91, 104) mukaan sisältöanalyysi toimii useimpien laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmien pohjana, jos sisältöanalyysi ymmärretään laveassa mielessä kirjoitetun, kuullun tai nähdyin aineiston analyysiksi. Sisältöanalyysin tarkastelukulma kohdistuu inhimillisiin merkityksiin. Näin tehdään myös diskurssianalyysissä, mutta erona on se, että sisältöanalyysissä pyritään löytämään tekstin merkityksiä, kun taas diskurssianalyysissä mielenkiinto kohdistuu itse kieleen, eli miten merkityksiä tuotetaan tekstissä. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 108) kuvaavat sisältöanalyysiä viittaamalla muihin tutkijoihin (Hämäläinen 1987; Burns & Grove 1997; Strauss & Cobin 1990, 1998). Tiivistetysti sisältöanalyysin tarkoituksena on järjestää aineisto tiivistettyyn ja selkeään muotoon, kuitenkin niin, että sen sisältämä informaatio ei katoa. Informaatioarvoa pyritään sen sijaan kasvattamaan luomalla yhtenäinen ja looginen kokonaisuus aineiston sisältämästä informaatiosta.

Sisältöanalyysissä voidaan käyttää *aineistolähtöistä*, *teorialähtöistä* tai *teoriaohjaavaa* otetta. Aineistolähtöisessä sisältöanalyysissä valittavat analyysiyksiköt valitaan aineiston pohjalta, eivätkä ne siis ole tiedossa ennen aineiston tarkastelua. Analyysiyksiköiden valintaa ohjaa tutkimuksen tarkoitus ja sen tehtävänasettelu. Teorialähtöisen sisältöanalyysin pohjana on jokin teoria, malli tai jonkin auktoriteetin ajattelu. Analyysin käsitteistö määritellään tältä pohjalta. Teoriaohjaava sisältöanalyysi on taas hieman kallellaan aineistolähtöiseen tarkasteluun. Se etenee aineiston ehdoilla,

mutta erona on aineiston liittäminen kuitenkin lopulta teoreettiseen käsitteistöön. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95, 97, 117.)

Tässä tutkielmassa aineiston analyysi oli luonteeltaan teorialähtöistä, sillä analyysissä käytettävät käsitteistö ja luokittelu olivat selvillä etukäteen. Aineiston analyysi lähti käyntiin osittain jo haastatteluhetkellä. Haastatteluhetkellä huomio kiinnittyi erityisesti niihin vastauksiin, joissa havaittiin samankaltaisuutta aikaisempiin haastatteluihin. Aineiston analyysissä litteroitu aineisto luettiin ensin huolellisesti läpi. Aineistosta oli melko vaivatonta poimia huomioita ennalta suunniteltujen teemojen alle. Joidenkin vastausten perusteella muotoiltiin myös uusia teemoja. Myös johtopäätösten pohtiminen alkoi niin ikään jo analyysivaiheessa. Tekstiin lisättiin joitakin lainauksia litteroidusta aineistosta. Osa vastaajista ei halunnut lainauksia tekstiin, joten niiltä osin aineiston analyysin kuvauksessa ei käytetty suoria lainauksia haastatteluaineistosta. Niissä kohdissa, joissa lainauksia käytettiin, vastaajien toivomuksesta käytetyt lainaukset käännettiin puhekielestä yleiskielelle, ja joitakin hajanaisia kohtia yhtenäistettiin. Lainaukset tarkistettiin vielä huolellisesti, jotta kieliasun muokkaus ei vaikuttaisi asia-sisältöön tai painotuksiin. Tutkielman luonteen kannalta haastatteluaineiston eksaktin lainaamisen välttämällä ei liene vaikutusta tutkimustuloksiin, sillä analyysi perustui ennen kaikkea sisällön, ei kielen (vrt. diskurssianalyysi) analysointiin.

#### **4.4 Tutkimuksen luotettavuus**

*Reliabiliteetilla* tarkoitetaan tutkimuksen toistettavuutta. Tutkimuksen reliabiliteetti kuvaa siis sattumanvaraisuuden välttämistä. Tutkimuksen tulokset ovat reliabeleja, jos kaksi (tai useampi) tutkijaa saavuttaa samankaltaisia tuloksia tai jos saman kohteen tutkimus tuottaa samankaltaisia tuloksia kahdella (tai useammalla) tutkimuskerralla. *Validiteetilla* tarkoitetaan tutkimusmenetelmän tai mittarin tarkoituksenmukaisuutta/pätevyyttä. Tämä ilmenee esim. siinä, että tutkimuslomakkeeseen vastaava ymmärtää kysymykset tutkijan tarkoittamalla tavalla. Reliabiliteetti ja validiteetti yhdistetään usein määrälliseen tutkimukseen, jossa tulosten mittaaminen ja arviointi on eksaktimpaa. Esimerkiksi laadullisessa tapaustutkimuksessa tapaus on aina jossain mielessä ainutlaatuinen mistä johtuen tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin arviointi on pulmallisempaa. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan parantaa selostamalla tutkimuksen toteutuksen kulkua. (Hirsijärvi ym. 2009, 231–232.)

Tämän tutkimuksen luotettavuutta tukee tallennusvälineiden onnistunut käyttö, haastattelujen sanatarkka litterointi sekä se, että aineiston analyysin teemat oli määritelty pitkälti ennen varsinaista aineiston keräämistä. Lisäksi haastattelija ei tuntenut haastateltuja henkilöitä entuudestaan. Työn toteuttamista tuki myös tekijän aikaisempi kokemus haastatteluista. Haastattelijan oman arvion mukaan haasteita aiheutui toisaalta teemahaastattelun käytöstä tutkimusmenetelmänä. Teemahaastattelurungon osalta kysymykset tulisi pitää riittävän avoimina, jotta vastaajaa ei johdatella liikaa, mutta ei liian laveina, jotta eri vastaajat ymmärtäisivät kysymykset samalla tavalla. Yksilöhaastatteluissa kysymyksiä oli jälkeempään ajateltuna varsin runsaasti, mutta toisaalta aikaakin oli varattu riittävästi ja kaikki teemat saatiin käsiteltyä. Kuhunkin teemaan käytettävä aika riippui pitkälti vastaajasta, eikä haastattelija pyrkinyt kiirehtimään kysymysten suhteen. Ryhmähaastattelurunko laadittiin tästä viisastuneena tiiviimmäksi. Analyysivaiheen luotettavuutta pyrittiin varmistamaan lukemalla litteroitu aineisto huolellisesti läpi useita kertoja ja arvioimalla kriittisesti aineiston analyysia suhteessa temaattisiin kokonaisuuksiin.

## **4.5 Kohdeorganisaatioiden esittely**

### **4.5.1 Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkakeskus (HALOKE)**

Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkakeskus (tästä eteenpäin HALOKE) vastaa sellaisten Turun kaupungin tavara- ja palveluhankintojen kilpailuttamisesta, jotka on hankintalainsäädännön mukaan kilpailutettava. Yhteishankintasopimukset ovat kaupungin toimijoiden käytössä. Urakkahankintojen kilpailutus on tilaajaliikelaitosten vastuulla. Erillishankintojen kilpailutus toteutetaan toimialan tai hankintayksikön toimeksiannon perusteella. Toimeksiantajan vastuulla on tällöin hankintapäätösten tekeminen ja sopimusseuranta. Turun kaupungin käynnissä olevat keskitetyt hankinnat ilmoitetaan ”HILMA Julkiset hankinnat” -sivustolla ja Tarjouspalvelun sähköisessä hankintajärjestelmässä. (Turun kaupungin internetsivut, Hankinnat)

HALOKE on perustettu vuonna 2009, ja se toimii konsernihallinnon alaisena palvelukeskuksena. Konsernihallinnon lisäksi kaupungilla on viisi hallinnollista toimialaa, joille HALOKE tuottaa mm. kilpailutuspalvelua, logistisia palveluita (tavaran tilaaminen ja toimittaminen) ja keskusvarastotoimintoja. Kuten mainittu, lisäksi HALOKE tuottaa kilpailutuspalvelua kaikille niille kaupungin toimijoille, joiden hankinnat ovat hankintalainsäädännön piirissä. Työntekijöitä HALOKE:ssa on n. 80, ja heistä n. puolet työskentelee logistiikkaorganisaatiossa kaupungin sisäisten

kuljetusten parissa. Hankintapalveluiden organisaatio käsittää n. 30 henkilöä, ja heistä kilpailutustyötä tekee n. 10 henkilöä. Hankinnat on jaoteltu yhteishankintoihin ja erillishankintoihin. Yhteishankintoihin kuuluvat hankinnat, joita käyttää useampi kuin yksi toimiala. Yhteishankintoja koskevat hankintapäätökset tehdään HALOKE:ssa. Kaupunginjohtaja on delegoinut päätöksentekovallan hankintapäätöksistä hankinta- ja logistiikkajohtajalle. Myös yhteishankintojen sopimushallinta on HALOKE:n vastuulla. Erillishankinnat taas tehdään toimialojen toimeksiannosta. Jos yksittäinen toimiala haluaa kilpailuttaa esim. jonkin palvelun, mitä muut toimialat eivät käytä, päätöksenteko pysyy toimialalla. Tällöin HALOKE:n vastuulla on ainoastaan hankinnan kilpailutusprosessi, eli sopimusvastuu ja sopimuksenhallinta kuuluvat toimialalle. (Haastatteluaineisto)

Hankintapalveluiden organisaatiosta n. 5 henkilöä on ostotilausten käsittelyssä. Kaikki tilaukset kulkevat keskitetyn toimiston kautta, ja järjestelmänä käytetään SAP:n tilausjärjestelmää. SAP:n kehittämisestä ja ylläpidosta vastaa niin ikään n. 5 henkilöä. Näiden henkilöiden osa-alueisiin kuuluvat esim. pääkäyttäjärooleihin ja käyttöoikeuksiin liittyvät asiat sekä tuoteluettelojen ylläpito. Varsinaista kilpailutustyötä hoitavat hankinta-asiantuntijat ja tuoteryhmäpäälliköt. Tuoteryhmäpäälliköt hoitavat vaativampia ja laajempia hankintoja sekä ovat mukana erilaisissa kehittämishankkeissa ja projekteissa. Sekä hankinta-asiantuntijat että tuoteryhmäpäälliköt toimivat suoraan hankintapäällikön alaisuudessa. Tarvittaessa tuoteryhmäpäälliköillä on valmiudet toimia hankinta-asiantuntijoiden esimiehinä. (Haastatteluaineisto)

#### 4.5.2 Tampereen logistiikka

Tampereen logistiikan<sup>3</sup> vastuulla ovat Tampereen kaupungin yhteishankinnat sekä kaupungin yksiköiden tavara- ja palveluhankintojen kilpailuttaminen. Kilpailutuksia toteutetaan keskimäärin n. 200 vuodessa. Tampereen logistiikka toimii tukena hankintaprosessin eri vaiheissa, hankinnan suunnitteluvaiheesta sopimuksen tekemiseen saakka. Se antaa myös koulutusta ja konsultointia julkisiin hankintoihin liittyen. (Tampereen logistiikan internetsivut, Hankinnat ja Hankinnat/Kilpailuttaminen)

Hankintojen kilpailuttaminen ja tietyt hankintasopimukset on keskitetty Tampereen logistiikalle. Yhteishankintojen sopimuksia käyttävät kaikki kaupungin yksiköt. Erillishankinnat taas koostuvat

---

<sup>3</sup> 1.1 2016 alkaen Tuomi Logistiikka Oy

tilaajien tai asiakkaiden omista sopimuksista. Keskittäminen koskee kansallisen kynnsarvon ylittäviä hankintoja. Tampereen kaupungin hankintaohje velvoittaa kuitenkin kilpailuttamaan myös tätä pienemmät hankinnat. Pienhankinnoissa ei tarvitse edetä saman prosessin mukaan kuin mitä kynnsarvon ylittävissä hankinnoissa noudatetaan, mutta tarjouspyynnöt tulee kuitenkin lähettää riittävän monelle toimijalle, ja yli 6000 euron hankinnoista tulee tehdä hankintapäätös. Pienhankinnat on toteutettu varsin hajautetusti kaupungissa. (Haastattelu-aineisto)

Tampereen kaupungin tilaajaryhmä vastaa palvelujen tilaamisen suunnittelusta ja valmistelusta (Tampereen kaupungin internetsivut, tilaajaryhmä). Tilaajaryhmässä määritellään suuria linjauksia, kuten esim. minkälaisia palvelukokonaisuuksia hankintaan, mitkä palvelut tuotetaan kaupungin omana työnä, mitä ulkoistetaan sekä mitkä ostetaan muualta. Varsinainen kilpailutusprosessi hoidetaan Tampereen logistiikassa. (Haastattelu-aineisto)

#### **4.6 Aineiston analysointi ja tulkinta**

Laadullisen aineiston käsittely voidaan jakaa moniin vaiheisiin, jotka perustuvat analyysiin ja synteysiin. Analyysissä aineisto *kuvailtaan, luokitellaan ja luokat yhdistellään*. Synteessissä pyritään muodostamaan kokonaiskuva ja näyttämään ilmiö uudessa näkökulmassa. Tätä kautta ilmiötä on mahdollista tulkita ja hahmottaa uudelleen teoreettisesti. *Aineiston kuvailu* on analyysin kulmakivi. Aineiston kuvailussa kartoitetaan henkilöiden, tapahtumien tai kohteiden piirteitä tai ominaisuuksia. Kuvailun perusteellisuus on tilannekohtaista. Kunkin yksityiskohdan kuvailun relevanssia harkitaan sen mukaan, edistääkö se selittämistä ja ymmärtämistä. *Aineiston luokittelu* luo pohjan tai kehyksen aineiston myöhemmälle tulkinnalle ja tiivistämiselle. Luokittelu on tutkittavan ilmiön jäsentämistä aineiston eri osia vertaillen. Luokat ovat eräänlaisia käsitteellisiä työkaluja, joiden avulla voidaan kehittää teoriaa tai nostaa tärkeitä ja keskeisiä piirteitä aineistomassasta. Luokat ovat perusteltuja, jos ne ovat samalla yhteydessä teoriaan ja empiriaan. *Aineiston yhdistelyssä* luokkien esiintymisen välille etsitään lainalaisuuksia ja säännönmukaisuuksia. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa tässä yhteydessä puhutaan korrelaatioista, jotka osoittavat ilmiöiden välisen yhteyden. (Hirsijärvi & Hurme 2008, 143–149.)

Haastattelututkimuksissa ja erityisesti kvalitatiivisissa analyyseissä päämääränä ovat onnistuneet tulkinnat. Haastattelun tulkinta mahdollistaa useita eri näkökulmia. *Objektiivisuus aineiston tulkinnan* suhteen täyttyy kuitenkin siten, että lukija, joka tarkastelee tekstiä samasta näkökulmasta

kuin tutkija, löytää tekstistä tutkijan löytämät asiat. Tämän tulisi toteutua, vaikka lukija ei olisi itse näkökulmasta samaa mieltä. (Hirsijärvi & Hurme 2008, 151.)

#### 4.6.1 Turun kaupungin vastausten analyysi

##### *Osaaminen yleisesti*

Hankintojen keskittäminen tuottaa merkittäviä etuja osaamisen kannalta. Edut liittyvät eräässä mielessä osaamisresurssien tehokkaampaan käyttöön ja toisaalta päällekkäisten osaamisresurssien purkamiseen. Myös osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen on helpompaa keskitetyssä mallissa. Keskittämisellä on myös vaikutusta strategisessa mielessä, sillä strategisten linjausten implementointi on huomattavasti helpompaa keskitetyssä organisaatiossa kuin hajautetussa organisaatiossa.

##### *Hankinnat ja strategia*

Turun kaupungilla ei ole varsinaista hankintastrategiaa, vaan strategisen tason hankintojen ohjaus tapahtuu pitkälti kaupunkistrategian avulla. Haastatteluhetkellä kävi ilmi, että kaupunkistrategia oli julkaistu melko hiljattain ja sen implementoimiseksi oli tehty varsin mittava prosessi. Esimiesten vastuulla oli viedä strategia jokaisen työntekijän tietoon. Työntekijöiden kanssa järjestettiin tilaisuuksia, joissa käytiin läpi strategiassa mainittuja ohjelmia ja pohdittiin, mikä merkitys strategialla on kunkin työntekijän ja yksikön näkökulmasta. Tilaisuuksiin osallistuneiden ajatuksia kirjattiin ylös ja toimitettiin kaupungin konsernihallintoon, missä materiaalia käytiin läpi. Strategian implementointiin oli panostettu paljon, ja vaikutti siltä, että strategian haluttiin heijastuvan paitsi kaikkien kaupungin toimijoiden toimintaan ja työhön, myös kuntalaisten tietoon. Strategian visiota oli konkretisoitu näyttävästi. Kuntalaisille oli mm. jaettu lehteä, jonka ilmestymisvuodeksi oli merkitty vuosi 2029. Lehti kuvasi Turun kaupunkia vuonna 2029 ja sitä, kuinka nykyajan strategiset linjaukset ovat toteutuneet tuolloin. Vaikutti siltä, että Turun kaupungin kohdalla oli pyritty tietoisesti välttämään strategiaprosessin helmasyntiä, jossa strategian laatimiseen panostetaan paljon, mutta itse strategian implementointi jää puolitiehen.

Konsernitason strategian etuna oli vastaajan mielestä se, että mikäli hankintoja käsiteltäisiin ainoastaan varsinaisessa hankintastrategiassa, strategiaa lukisivat yksinomaan hankintojen parissa työskentelevät. Ulkopuoliset saattaisivat kokea tässä tilanteessa, että hankintastrategian sisältö ei koske heitä. Vastaaja kuitenkin tähdensi, että kaupungin n. 12 000 työntekijästä iso osa kohtaa

päivittäisessä työssään valintoja, jotka liittyvät hankintoihin. Konsernistrategia nivoo yhteen useita asioita ja yhdistää ne ehyeksi kokonaisuudeksi. Oman tulkintani mukaan tällä voidaan parhaassa tapauksessa välttää osaoptimointia julkisella sektorilla ja aikaansaada eri funktioiden välistä koheesiota.

Kaupunkistrategia kiteytyy kolmeen perustoimilupaukseen: (1) asukas- ja asiakaslähtöisyys, (2) vastuullisuus ja suvaitsevaisuus sekä (3) uudistuminen ja yhteistyö. Myös hankintoja koskevat osat alueet ja linjaukset jakautuvat näistä periaatteista. Perustoimilupaukset viittaavat hankintojen näkökulmasta innovatiivisuuteen ja sosiaalisten seikkojen huomioimiseen.

### *Innovatiivisuus*

Innovaatioita voidaan tarkastella toisaalta sellaisen toiminnan näkökulmasta, jossa systemaattisesti pyritään aikaansaamaan innovaatioiden syntymistä sekä innovatiivisuutta edistäviä malleja ja ratkaisuja. Toisaalta innovaatioita voi syntyä myös spontaanisti eri toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Hankinnoissa innovatiivisuus voi tarkoittaa useaa eri asiaa, joita eriteltiin tämän tutkimuksen teoria-osuudessa. Hankintojen kohdalla innovaatiopotentialia voi olla esim. hankkijan, toimittajien ja loppukäyttäjien välisessä vuorovaikutusprosessissa.

HALOKE:ssa ei ole varsinaisesti harrastettu mainittua suunnitelmallista innovaatioiden syntymiseen tähtäävää toimintaa. Vastaaja näki, että vuorovaikutuksen lisäämisellä sekä systemaattisella markkinavuoropuhelujen ja infotilaisuuksien järjestämisellä voidaan parhaiten edistää innovatiivisuutta hankintojen suhteen. Näihin seikkoihin oli HALOKE:ssa kohdennettu resursseja tuntuvasti.

### *Vaikuttavuus*

Vastaajan mukaan osaamisen keskittämällä voitaisiin saada aikaan vaikuttavuutta sosiaalisten näkökohtien ja ympäristöön liittyvien näkökohtien kohdalla. Organisaatiossa on yksi henkilö, jonka vastuulla on edellä mainitut asiat koko organisaation tasolla. Hänen tehtäviinsä kuuluu mm. kerätä tietoa aiheesta erilaisten koko Suomen kattavien verkostojen kautta. Henkilö tuntee edustamansa organisaation ja siellä meneillään olevat hankinnat. Tätä kautta hän voi tuoda ajatuksia ja ideoita erilaisten kriteerien käyttämisestä kussakin hankinnassa. Kilpailutustyössä olevien aika on rajallista mistä johtuen erityiskriteerien asettamisen problematiikkaan perehtyminen voi osoittautua haasteelliseksi. Yhden henkilön keskittyminen näihin asioihin säästää aikaa ja resursseja muilta.

Tässäkin kohtaa lienee kuitenkin tärkeää, että vuorovaikutus on toimivaa, eli erityiskriteereihin liittyvä tietämys saadaan konkreettisesti linkitettyä varsinaiseen kilpailutusprosessiin.

### *Koulutus ja yleiset osaamisvaatimukset*

Henkilöstön koulutustausta oli varsin kirjavaa kattaen ammatillisen koulutuksen, AMK- ja opistoasteen sekä korkean asteen tutkinnot. Vastaaja näki, että hankinta-ammattilaisen työ on opittavissa pitkälti käytännön tekemisen myötä, kunhan työtehtäviin perehdyttäminen on suunniteltu ja organisoitu riittävän hyvin.

Osaamisvaatimukset ovat tilannekohtaisia. Osa henkilöistä on tullut töihin suoraan opintojen jälkeen, harjoittelun ja opinnäytetyön tekemisen kautta. Toisaalta joihinkin hankintatehtäviin edellytetään laajempaa kokemusta. Esim. sosiaali- ja terveysalan (SOTE) hankintoihin liittyvissä tehtävissä selkeä etu rekrytoinnissa on, jos hakija omaa kokemusta SOTE-puolelta ja tuntemusta SOTE-palveluiden tuottamisesta. Siksi vaativimmat hankintatehtävät eivät yleensä sovellu ensimmäiseksi vakanssiksi.

Vastaaja näki myös tärkeänä erilaisten urapolkujen mahdollistamisen ja työtehtävien kierrättämisen hankintatehtävissä, mutta myös julkisella sektorilla yleensä. Vanhakantainen stereotypia julkisen sektorin virasta on usein sellainen, että virkaan tullaan ja samassa virassa saatetaan pysyä eläkeikään saakka. Tällaisessa tilanteessa organisaatio ei kuitenkaan juurikaan kehity. Erilaisten urapolkujen mahdollistaminen ja vaihtelevuus työtehtävissä voisi houkuttaa varsinkin nuoria työnhakijoita. Tämä edellyttäisi organisaatiokulttuurin muutosta dynamisempaan suuntaan.

Osaamisen hallinnassa Turun kaupungilla käytetään osaamisprofiileja kehityskeskustelujen tukena. Kehityskeskusteluja hallinnoidaan SAP-järjestelmän HR-moduulin kautta, joka sisältää osittain organisaatiolle räätälöityjä lomakkeita. Lomakkeiden osa-alueisiin kuuluvat mm. osaamisen hallinta ja osaamisprofiilit. Koko kaupungin tasolla osaamisprofiileissa on määritelty roolit ja osaamistasot eri osa-alueille. Osaamisprofiileja rakennettaessa esimiehet käyvät läpi osaamisprofiilit oman henkilöstönsä osalta. Kaupunkitasoisesti määritellylle roolille oli asetettu minimivaatimukset osaamisen kannalta, joten osaamistasoa ei saanut laskea määritelmästä tasosta. Osaamistason korottaminen oli sen sijaan mahdollista. Osaamisprofiilit määriteltiin ryhmätasolla ja vielä tarkemmin yksittäisten vakanssien tasolla. Esim. kaikille hankinta-asiantuntijoille määriteltiin yleiset osaamisvaatimukset ja osa-alueet. Sen jälkeen tarkasteltiin vielä vakanssitasolla yksittäisten hankinta-asiantuntijoiden painotuksia. Tällaisia painotuksia ovat esim. asiantuntemus sosiaalisista

kriteereistä hankinnoissa, vahva ruotsin kielen taito, IT-osaaminen ja IT-järjestelmien tuntemus. Vakanssikohtaiset vaatimukset rakentuivat spesifimmin eri osa-alueista, joiden hallinta on paikallaan tiettyjen henkilöiden kohdalla, mutta ei yleisesti kaupungin tasolla. Tämän myötä on mahdollista vertailla kunkin henkilön reaalista osaamista henkilön vakanssin profiliin eli ns. osaamisvaatimusprofiliin. Vaatimuksia mitataan numeerisella asteikolla (1-5). Osaamisprofileja käsitellään kehityskeskusteluissa, joissa saadaan kuva siitä, mikä henkilön osaamistaso on ja missä olisi kehitettävää. Osaamisprofiili on vastaajan mukaan todella hyvä työkalu, jos siihen liittyvä taustatyö on tehty huolellisesti.

### *Osaamisen kehittäminen ja ylläpito*

Osaamisen jatkuvuus on organisaatioiden kannalta tärkeä kysymys. Henkilöstö vaihtuu ainakin pitkällä tähtäimellä mistä johtuen on tärkeää, että vaihtuvuus ei vaikuttaisi osaamisen tasoon negatiivisessa mielessä eikä osaaminen olisi liian pitkälle riippuvaista yksittäisistä henkilöistä. Tiedon (mukaan lukien hiljainen tieto) ja osaamisen vuotoa organisaation ulkopuolelle tulisi välttää.

Vastaajan mukaan HALOKE:ssa työtehtäviin perehdyttäminen ja osaamisen jatkuvuus on hoidettu onnistuneesti. Parantamisen varaa toki on aina, mutta oppiminen oli edennyt viime vuosina nopeaa vauhtia. Tahtotilana on, että organisaatiosta lähtevät eivät veisi tietoja mennessään, vaan tieto jäisi hyödyttämään organisaatiota. Vastaaja mainitsi, että mm. hankintalainsäädännön uudistuminen ja uusien järjestelmien käyttöönotto vaativat uuden oppimista. HALOKE:ssa osaamisen siirtäminen oli toteutettu ns. työparitoiminnalla, joka oli seurausta vuonna 2013 alkaneesta organisaatiomuutoksesta. Työparit muodostettiin nuorista, osittain määräaikaisessa työsuhteessa olevista sekä pitkän kokemuksen omaavista henkilöistä, jotka olivat työskennelleet yksikössä sen perustamisesta alkaen. Vanhemmat työntekijät olivat työskennelleet ennen HALOKE:n perustamista eri toimialoilla, joten ammatillinen kokemus oli pitkäjänteistä. Työparitoiminnan tavoitteena oli tiedon jakaminen mentoroinnin ja sparraamisen avulla. Johtavana ajatuksena oli, että kaikessa tiedossa tulisi pyrkiä sen jakamiseen organisaatiossa.

Vastaaja peräänkuulutti osaamisen linkittymistä organisaatiotasolla. Tämä ei toteudu esim. silloin, jos hankintaorganisaatiossa tietyt henkilöt laativat tarjouspyynnöt ja tarjoajan organisaatiossa vastaavasti tietyt henkilöt laativat tarjoukset. Nämä henkilöt tuntevat sopimuksen puolin ja toisin. Kun sopimus on tehty ja kaupankäynti alkaa, tällaisessa tapauksessa sopimuskokonaisuuden käsittely siirtyy kokonaan eri henkilöille molemmissa organisaatioissa. Tällöin sopimusosaaminen ja

sopimuksen tuntemus katkeaa. Sopimuskauden aikainen valvonta edellyttäisi tietämystä sopimuksen sisällöstä ja siitä, mihin tarjoaja on sitoutunut sopimuksessa. Tällöin olisi mahdollista valvoa kattavasti sitä, toteutuuko sopimuksen ja tarjouspyynnön mukainen toiminta todella sopimuskaudella. Tässä asiassa on tärkeää, että osaamisen alueet linkittyvät toisiinsa.

Vastaaja piti sopimuksen hallintaa ja sopimuksen valvontaa keskeisinä osa-alueina kehittämisen kannalta. Näiden alueiden kehittäminen ei vaatisi hänen mukaansa lainkaan juridista osaamista vaan yksinkertaisesti käytännön järkeä. Hän näki asian enemmän resurssien kohdentamiseen liittyvänä kysymyksenä kuin varsinaisena osaamisongelmana. Tämä tarkoittaa konkreettisella tasolla sitä, että käytetään aikaa väärin eli keskitytään väriin asioihin. Ajanpuutetta saatetaan käyttää tekosyynä sopimusten valvonnan vähyydelle. Proaktiivinen ote edellyttäisi ennakointia, jotta ei päädyttäisi tilanteeseen, jossa vahinko on jo tapahtunut. Tätä edesauttaisi se, että sopimuksenvalvontaan keskityttäisiin tosissaan.

Vastaaja myös kyseenalaisti osittain mallin, jonka puitteissa hankintaprosessia yleensä tarkastellaan. Siinä hankintaprosessi jaetaan kolmeen vaiheeseen eli valmistelu- ja kilpailutusvaiheeseen sekä sopimuskauteen. Hän näki, että yksittäisen hankinnan kohdalla sopimuskauden pitäisi olla samalla ikään kuin seuraavan kilpailutuksen valmisteluvaihetta. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että senhetkistä toimittajaa tulisi arvioida ja markkinoilla olevia potentiaalisia toimittajia tulisi jatkuvasti seurata seuraavaa kilpailutusta silmällä pitäen. Markkinatuntemuksen kehittämisen tulisi siis olla jatkuvaa, ja tämä asettaisi painetta myös senhetkiselle toimittajalle pysyä edelleen potentiaalisena jatkajana hankinnan suhteen. Kun hankintaprosessia tarkastellaan tästä näkökulmasta, sitä ei nähdä lineaarisena prosessina, jolla on alku ja loppu, vaan pikemminkin jatkuvana syklinä, jota kierretään.

Hankintoihin liittyen vastaajalla oli myönteisiä kokemuksia yksityiseltä sektorilta. Vastaaja näki, että yksityisen sektorin toiminnalle on ominaista jatkuvuus ja kehittäminen. Toiminta näyttäytyy kaikkia osapuolia hyödyntävänä, ja kumppanuussuhteita rakennetaan aktiivisesti. Yleisellä tasolla julkisen sektorin hankintaprosessin tilanteen hän näki jähmeämpänä, alusta ja lopusta koostuvana prosessina, jossa tahtotila kehittää toimintaa puuttuu jopa kokonaan. Hankintaprosessi ei lopu kilpailutusvaiheeseen, vaan sitä tulisi tarkastella pitkäjänteisemmin, myös tuleviin hankintoihin vaikuttavana prosessina. Kumppanuussuhteiden rakentaminen ja ylläpito on haastavaa myös yrityksen näkökulmasta, jos vain yksi sopimuskausi on turvattu. Kehittämisen sallivien ja kannustavien sopimusmekanismien löytäminen ja omaksuminen toisi merkittäviä hyötyjä julkisen sektorin hankintoihin kaikkien osapuolien näkökulmasta.

Vastaaja ei tuonut esiin mitään erityistä osaamisaluetta, jossa yksityinen sektori olisi edellä julkista sektoria, mutta hän ilmaisi, että suurimmat erot liittyvät avoimeen toimintakulttuuriin. Vuorovaikutuksen määrä on tässä yhteydessä toista luokkaa yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla. Yrityksissä yhteistyön laajuus eri sidosryhmien kanssa on suurempaa kuin julkisella sektorilla. Yrityksissä tahtotila on löytää ratkaisuja yhdessä ja keskustella avoimesti asioista kumppaneiden kanssa. Vastaaja korosti, että nimenomaan julkisten hankintojen julkisen luonteen myötä avoimuutta, yhteistyötä ja verkostoja tulisi hyödyntää, jotta hyväksi havaitut käytännöt leviäisivät laajemmin julkisiin organisaatioihin.

Erinäisiä kehittämishankkeita harrastetaan toki julkisellakin sektorilla, mutta vaarana on usein se, että kehitystyön tulosten implementointia ei viedä loppuun asti. Resurssien niukkuudesta johtuen yrityksillä on voimakas intressi toteuttaa kehittämistä lähempänä käytäntöä eli perustuotantoa. Tässä mielessä yrityksillä ei ole varaa pidättäytyä hankintatoimen kehittämisestä.

Vastaaja korosti, että kehittämisaalueet eivät ole erityisen vaativia vaan melko yksinkertaisia asioita, joihin keskittymällä voitaisiin saavuttaa merkittäviä etuja. Vaikuttaisi siltä, että valmiuksien saavuttaminen näissä asioissa ei ole niinkään ongelma, vaan yksinkertaisesti se, että olisi keskityttävä merkityksellisiin asioihin. Tulisi tehdä oikeita asioita oikealla intensiteetillä.

### *Juridinen osaaminen*

HALOKE:n perustamisvaiheessa hankintajuridisen osaamisen parantaminen ja kehittäminen oli ensisijaisin tavoite. Kehityksen painopiste oli selkeästi se, että tehdään asiat oikein eli oikealla tavalla hankintalainsäädännön näkökulmasta. Vastaajan mukaan liiallinen hankintajuridiikkaan keskittyminen saattaa negatiivisessa mielessä johtaa liialliseen turvallisuuden korostamiseen ja riskittömyyteen hankintojen toteuttamisessa. Suuntaamalla huomio juridiikan ulkopuolelle voitaisiin rakentaa innovaatioita ja uusia ratkaisuja suosivaa ilmapiiriä ja kulttuuria. Tulkintani mukaan tässä yhteydessä ns. reaktiivinen hankintatoimi pyrkii mukautumaan lainsäädännön raameihin ja näkee lainsäädännön pilkuntarkan noudattamisen jopa arvona sinänsä. Ilmiö muistuttaa ns. byrokraattista itseintressiä. Tässä mielessä proaktiivinen hankintatoimi edellyttää osaamisen tarkastelua huomattavasti laajemmassa mielessä.

Varsinaista juridista koulutusta kilpailutustyötä tekevillä henkilöillä ei juuri ollut, vaan juridisen osaamisen saatavuus toteutuu kaupungin konsernihallintoon keskitettyjen lakipalveluiden kautta.

Lakipalveluissa työskentelee hankintalakimies, joka toimi aikaisemmin hankintapalveluiden organisaatiossa. Hankintalakimies konsultoi tarvittaessa hankintajuridiikkaan liittyvissä asioissa ja on mukana markkinaoikeustapausten ja oikaisuvaatimusten käsittelyssä. Formaalin juridisen koulutuksen puuttumisesta huolimatta koko hankintahenkilöstöllä on vahva hankintalain osaaminen, ja monissa hankinnoissa hankintalakimiehen apua ei tarvita lainkaan. Juridisessa osaamisessa ei tämän perusteella vaikuttaisi siis juurikaan olevan ongelmakohtia.

Kun puhutaan riskienhallinnasta julkisissa hankinnoissa, esiin nousee yleensä markkinaoikeuden pelko. Ääritapauksessa hankintatoimen tavoitteena on ensisijaisesti pyrkiä kaikin keinoin välttämään markkinaoikeutta. Vastaajan mukaan riskejäkin tulee kuitenkin ottaa, kunhan riskit ovat hallittuja. Riskin suhteen on tehty riittävän tarkka riskianalyysi ja riskikartoitus. Riskien ottaminen on vaarallisempaa heikossa taloudellisessa tilanteessa, sillä silloin yritysten kilpailu hankinnoista on kovaa ja niillä on aikaa etsiä mahdollisia asioita, joista voisi valittaa markkinaoikeuteen. Paremmassa taloudellisessa tilanteessa riskinottaminen on huomattavasti helpompaa. Riskienhallinta pureutuu siihen hankintatoimen problematiikkaan, johon kuuluu menettelyjen oikeellisuus ja toisaalta menettelyillä saavutetut tulokset. Hankintatoimen menettelyjen oikeellisuus ei ole yhdentekevä veronmaksajien kannalta, sillä tapausten käsittely markkinaoikeudessa vaatii aikaa ja resursseja mistä johtuen ”turhat” valittamisen aiheet, kuten kriteerien pikkutarkkuus, kuormittavat järjestelmää.

### *Substanssiosaaminen*

Keskitetty organisaatio on monen substanssiosaajan ryhmittymä. Vastaaja korosti, että hankintaorganisaation substanssi on ennen kaikkea hankinta. HALOKE on kerännyt yhteen aikaisemmin kaupungin eri toimialoilla toimineita henkilöitä. Nämä henkilöt ovat tuoneet mukanaan oman substanssinsa, kulttuurinsa, käytäntönsä ja osaamisensa näiltä toimialoilta. Tällaisessa tilanteessa käy helposti niin, että tietyn substanssin hallitseva ja tietyn asiakaskunnan tai asiakkaan tunteva henkilö haluaa ensisijaisesti hoitaa näitä koskevia hankintoja. Kuten mainittua, keskitetyn hankintaorganisaation substanssin tulisi kuitenkin olla yleinen hankintaosaaminen. Hankinnan kohteen substanssi saadaan mukaan vuorovaikutuksella toimialan kanssa, ja hankintaorganisaation edustaja tuo kuvioon mukaan nimenomaan hankintaosaamisen. Vastaajan mukaan onnistunut hankinnan toteuttaminen ei välttämättä vaadi hankinnan kohteen substanssin opettelua ja perinpohjaista tuntemista. Lukkiutumista kapealle alueelle voidaan vähentää esim. kierrättämällä työtehtäviä, jolloin kukin joutuu mukavuusalueensa ulkopuolelle. Vastaajan mukaan markkinoiden tuntemus ei siis edellytä hankinnan kohteen tarkkaa tuntemusta. Riittää, että hankinnan kohteen

perusteet tunnetaan ja osataan esittää oikeita kysymyksiä aiheesta ja seurata oikeita asioita. Kunkin tuotteen tai palvelun *hankinta* on hankinta-ammattilaisen osaamista, ei niinkään itse hankinnan substanssin seikkaperäinen tunteminen. Tulkintani mukaan hankinnan kohteen kannalta tärkeämpää on kokonaiskuvan muodostaminen markkinoista ja siellä vaikuttavista toimijoista.

HALOKE:n osaamisalue hankintaprosessissa on osaaminen hankintojen yleisessä toteuttamisessa. Varsinainen substanssiosaaminen on toimeksiantajalla eli toimialalla. Hankinnan sisältö määritellään yhteistyössä toimialan kanssa. Käytännössä loppukäyttäjän ääni tulee huomioiduksi tätä kautta, sillä toimiala on joko hyvin lähellä loppukäyttäjää tai koostuu itse loppukäyttäjistä. Toisaalta loppukäyttäjän näkökulma on aina jossain mielessä subjektiivinen eikä tuotteen tai palvelun loppukäyttäjä välttämättä näe asian kokonaiskuvaa. Kukin toimija tarkastelee hankintaa omasta näkökulmastaan. Voisiko useiden näkökulmien rinnakkainen sisäistäminen ja ymmärtäminen olla viisautta myös hankinnoissa?

### *Hankintojen johtaminen*

Vastaajalla oli kokemusta vahvasti johdetusta yksityisen sektorin (operatiivisen) organisaation johtamisesta. Vahvan asiantuntijaorganisaation johtaminen tunnetusti eroaa merkittävästi tuotantoprosessiin selkeästi linkittyvän operatiivisen organisaation johtamisesta. Hankintaorganisaatio on luonteeltaan ensisijaisesti asiantuntijaorganisaatio. Hankintojen johtamisessa olisi vastaajan mukaan kiinnitettävä huomiota kokonaisvaltaisuuteen. Hankintojen johtaminen ei lopu kilpailutusprosessin päättymiseen, vaan hankintoja tulisi johtaa erityisesti sopimuskaudella. Jos tätä ei huomioida, nykyinen sopimus ei linkity seuraavaan sopimukseen ja sopimuskauden aikainen toiminta ei ole riittävän suunnitelmallista. Vastaaja näki, että yksityisen sektorin hankinnoissa tämä asia on huomioitu paremmin kuin julkisella sektorilla.

Strategista johtamista on kehitetty Turun kaupungissa siten, että on otettu käyttöön johtamisen matriisit. Turun kaupungin eri toimialat ovat olleet ennen varsin itsenäisiä, mikä on vaikeuttanut strategisten linjausten implementointia. Matriisiorganisaation rakentaminen on helpottanut tätä asiaa. Matriisi toimii tässä tapauksessa eräänlaisena ”implementointiautomaattina”, mikä jalkauttaa päätöksenteon toimialoille.

### *Kokonaiskustannusajattelu*

Vastaajan mukaan keskitetyn organisaatiomallin myötä kokonaiskustannusajattelu on melko hyvällä tasolla. Keskitetyssä mallissa mukana on koko kaupungin perspektiivi verrattuna siihen, että kullakin toimialalla olisi omat hankintahenkilönsä. Jos hankintoja toteutettaisiin hajautetusti toimialoilla, vaarana voisi olla osaoptimointi. Vastaaja ei nähnyt kokonaiskustannusajattelun kehittämistä erityisen keskeisenä asiana ainakaan hankintatehtävissä työskentelevien henkilöiden kannalta. Niissä hankinnoissa, joissa kokonaiskustannusten merkitys on suuri, hankinnan asiantuntijaryhmään ja määrittelytyöhön osallistuu henkilöitä organisaation ylätasolta, jotta kokonaiskustannukset saadaan näkyviin.

### *Vuorovaikutustaidot*

Myös vuorovaikutustaidot näyttävät vastaajan mukaan tärkeää osaa. Tämä korostuu erityisesti markkinavuoropuheluissa, joissa viestinnän tulisi olla kaksisuuntaista, eli olisi käytävä aitoa dialogia. Vastavuoroiseen kulttuuriin kuuluisi se, että markkinavuoropuheluissa kysymysten ja keskustelun avulla saataisiin informaatiota toimittajalta ja vastavuoroisesti myös annettaisiin informaatiota toimittajalle. Kysymysmuodon sijasta markkinavuoropuheluissa voidaan myös käyttää etukäteen lähetettyjä väittämiä, esimerkiksi: ”olemme ajatelleet toteuttaa tämän hankinnan näin, mikä on teidän mielipiteenne asiaan?”. Väittämien pohtiminen aktivoi eri tavalla kuin avoimiin kysymyksiin vastaaminen. Väitteet luovat tilaa sparraukselle, kun taas avoimiin kysymyksiin saatetaan saada ympärilyöreitä tai epämääräisiä vastauksia. Tällainen toimintamalli tekee tilaisuudesta parhaassa tapauksessa aidosti keskustelemaan, kun rakenne ei etene jäykän kysymys-vastaus-logiikan pohjalta. Asioista olisi siis mahdollista keskustella vapaasti ennen tarjouspyynnön julkaisua, kunhan tilaisuus ei olisi kohdennettu ainoastaan rajatuille yrityksille. Tämä voisi muuttaa kulttuuria avoimemmaksi.

### *Hankintatoimea tukeva osaaminen*

Hankintatoimea tukevalla osaamisella tarkoitetaan esim. tietojärjestelmien hallintaa, riskienhallintaa, laadunhallintaa ja talousosaamista. Vastaajan mukaan tietojärjestelmien hallinta on korostunut jatkuvasti. Hän korosti myös talousosaamista, joka auttaa hankintojen kokonaiskuvan ja toimintaympäristön hahmottamisessa. Taloutta tulee kyetä seuraamaan kokonaisvaltaisesti.

### *Rutiinitehtävien automatisointi*

Kilpailutusjärjestelmän käyttöönotto on automatisoinut kilpailutustyötä tuntuvasti. Toimintalogiikkaan kuuluu, että asiat pyritään tekemään yhtenäisellä tavalla. Jos jotakin muutetaan tai päätetään eri tavalla, muutos implementoituu välittömästi koko järjestelmään. Esim. muutoseikoissa tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asiakirjat päivittyvät yhtenäisiksi eikä jokaisen asiakirjaa käyttävän tarvitse enää päivittää tietoja manuaalisesti. Sopimus pohjien muokkaaminen edellyttää muokkausehdotusten hyväksymistä, mikä yksinkertaistaa sopimus pohjien luettavuutta. Sopimus pohjiin ei tällöin lisätä niin helposti asioita, jotka ovat päällekkäisiä tai jopa ristiriidassa esim. JYSE-ehtojen kanssa. Tilaamisen hoitaminen kaupunkitasoisesti SAP:n avulla on myös merkittävä uudistus. Tämä on selkeyttänyt raportointia, ja hankinnat on mahdollista ohjata automaattisesti sopimustoimittajille ja sopimustuotteisiin. Myös laskujen käsittelyohjelma Rondo oli korvattu SAP:n moduulilla, josta laskut kohdistuvat automaattisesti.

### *Hankintojen valmistelu ja suunnittelu*

Haastatteluhetkellä HALOKE:n seuraavana kehittämiskohteena oli hankintojen suunnittelun ja tavoitteellisuuden parantaminen. Suunnitelmallisuutta lisäisi se, että löydettäisiin työkalu, millä sopimuskauden aikaista raporttitietoa voitaisiin koostaa tiettyyn paikkaan ja parantaa näin sen näkyvyyttä. Raporttitieto kertoisi, mitä kunkin hankinnan sopimuskaudella on tapahtunut.

Vastaaaja ei pitänyt hyvänä ajattelua, jossa kullekin hankinnalle määritellään niihin käytettävä aika. Kukin yksittäinen hankinta osoittaa lopulta käytännössä, kuinka paljon aikaa siihen käytetään. Osa toimittajista on itseohjautuvampia ja luottavaisempia. Osa taas vaatii intensiivisempää yhteistyötä ja valvontaa.

Kuten teoriaosuudessa mainittiin, hankintoja voidaan jaotella ja kategorioida useilla tavoilla. Yksi tapa on jaotella hankinnat volyymituotteisiin, rutiinituotteisiin, pullonkaulatuotteisiin ja strategisiin tuotteisiin. Turussa hankinnat on jaoteltu toimialoittain, minkä pohjalta henkilöiden tehtävät ja vastualueet määräytyvät. Varsinainen hankintojen kategoriointi puuttuu. Toisaalta vastaaaja näki, että Turun kokoisessa kaupungissa jokaisessa hankinnassa liikkuu paljon rahaa, joten tässä mielessä jokainen hankinta on ainakin tässä merkityksessä strateginen, ja se tulee hoitaa huolellisesti.

## *Kilpailutus*

Vastaajan mukaan valtaosa kilpailutuksista toteutetaan avoimella menettelyllä. Rajoitettua ja kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään hyvin harvoin. Vastaja oli itsekkin avoimen menettelyn kannalla ja näki, että muiden menettelyjen käytöllä tulee olla selkeät perusteet. Muita menettelyjä voidaan käyttää, mikäli ne palvelevat hankinnan lopputulosta. Erilaisten menettelyjen käyttäminen ei siis saisi olla itseisarvo. Erikoishankintoja, joissa käytetään perustellusti jotain muuta menettelyä, ei lukumääräisesti ole kovin monia. Vastaja oli myös sitä mieltä, että avoimen menettelyn käytössäkin on vielä paljon opittavaa.

## *Sopimuskausi*

HALOKE:ssa sopimusseurantaa harjoitetaan monilla tavoilla. Yksinkertaisimmillaan seurantaa toteutetaan säännöllisillä toimittajatapaamisilla, joissa esim. tarkastellaan raportteja, kysytään reklamaatioista jne. Toista ääripäätä edustavat taas monimutkaiset bonus-sanktiomenettelyt. Sanktiomenettelyt ovat olleet pääosin käytössä, mutta erinäisiä bonusmenettelyjäkin on alettu rakentaa niiden rinnalle. Bonusmenettelyt voivat esim. perustua tuloksiin asiakastyytyväisyydestä. Erityisesti edellä mainitut järeämmät valvontamekanismit kannustavat toimittajiakin olemaan aktiivisia sopimusseurannan suhteen. Suurin palkkio toimittajalle on usein kuitenkin lisävolyymi eli jatkosopimus.

Myös hankintatoimen omaa suorituskykyä arvioidaan ja mitataan. Kvantitatiivista seurantaa edustavat kuukausiraportointi ja kuukausiseuranta, jossa seurataan tiettyjä lukuja. Seuranta kohdistuu mm. SAP:n ja sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöasteeseen, hankintojen euromääräisiin toteutumiin ja tehtyjen kilpailutusten lukumäärään.

Myös kvalitatiiviseen seurantaan liittyvä työkalu oli kehitteillä. Tätä edustaa itsearviointilomake, jota voidaan käyttää tietyissä hankinnoissa. Siinä hankintahenkilö arvioisi prosessin onnistumista ja lomake käytäisiin läpi vielä hankintapäällikön kanssa. Tämän perusteella olisi mahdollista kirjata ylös asioita, missä onnistuttiin ja mitä olisi voitu tehdä toisin, tulevia hankintoja varten. Haastatteluhetkellä lomaketta ei ollut vielä otettu käyttöön. Sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien kriteerien seurantaa oli haastatteluhetkellä alettu toteuttaa edellä mainitun henkilön toimesta, jonka vastuulla kyseiset asiat ovat.

#### 4.6.2 Tampereen logistiikan vastausten analysointi

##### *Osaaminen yleisesti*

*”(Hankintatoimen) tavoitteena on hankkia hyviä tuotteita kohtuullisella hinnalla. Prosessin läpivienti vaatii omanlaistaan osaamista, jotta asiakkaat ovat tyytyväisiä hankinnan lopputulokseen.”*

Hankintojen osalta Tampereen logistiikan hankintapalvelujen organisaatio jakaantuu yhteishankintojen parissa työskenteleviin ja erillishankintojen parissa työskenteleviin. Osa tehtävistä saattaa myös limittyä. Juridinen puoli on edustettuna hankintalakimiehen kautta. Yhteishankintaryhmään kuuluu tuoteryhmävastaavia, jotka vastaavat mm. sopimuksista yleisesti, sopimuskauden aikaisesta toiminnasta, sopimusten seurannasta, toimittajayhteistyöstä, sopimussalkun hallinnasta, mittaamisesta ja auditoinneista. Hankinta-asiantuntija toteuttaa kilpailutuksen käytännössä. Hankinta-asiantuntija ja tuoteryhmävastaava selvittävät kunkin hankinnan kohdalla, mikä taho kaupungissa omaa substanssiosaamista kyseisestä hankinnasta. Sitten hankintaprosessi etenee tarjouspyynnön valmistelun ja julkaisemisen kautta aina hankintapäätökseen asti, jonka jälkeen hankinta-asiantuntijan rooli päättyy ja hän aloittaa uuden projektin. Tuoteryhmävastaava jatkaa taas sopimuskauden aikaisen toiminnan parissa.

Erillishankinnoissa hankinta-asiantuntijan tehtäväkuvaus on melko samanlainen kuin yhteishankinnoissa. Suurimpana erona on se, että tuoteryhmävastaavan tehtäviin ei kuulu sopimusten hallintaa, sillä sopimuksen käyttö, hallinnointi ja valvonta ovat tilaaja-asiakkaan vastuulla. Tästä johtuen kilpailutuksia tehdään lukumääräisesti enemmän erillishankintojen puolella. Tuoteryhmävastaavan roolina on toimia työnjohdollisena esimiehenä hankinta-asiantuntijoille eli valvoa toimeksiantojen etenemistä, osallistua itsekin kilpailutuksiin ja ”sparrata” hankinta-asiantuntijoita.

*”Esimerkiksi kotilogistiikkahankkeessa tarvitaan logistiikka-, kuljetus- ja materiaalihjohtausosaamista, jotta voidaan tehdä parempi ja innovatiivisempi hankinta. Hankintaosaaminen on tässä suhteessa erilaisten toimintojen yhdistelyä.”*

Osaamista voidaan tarkastella yksittäisten henkilöiden tai organisaation tasolla. Vastaja toi esiin sen, että hankintaosaaminen muodostuu erilaisten toimintojen yhdistelemisestä. Esim. jakelupalveluun voidaan lisätä erilaisia materiaalivirtoja, minkä tuloksena on tällöin innovatiivisemmin ja paremmin toteutettu hankinta. Hankinta edellyttää tässä tilanteessa myös logistiikan, kuljetuksen ja

materiaaliohjauksen osaamista. Avaintekijänä on erilaisten osaamisalueiden yhdistely menestyksellisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Vastaajat kokivat Tampereen logistiikan roolin vahvana ja monialaisena toimijana selkeänä etuna hankintojen kannalta. Monialaisuus voi auttaa havaitsemaan kehittämispotentiaalia myös hankinnoissa, jotka eivät suoraan liity toisiinsa, ja tätä kautta tarjoamaan asiakkaille erilaisia kokonaisuuksia.

Jos hankintaprosessia tarkastellaan karkeasti kolmivaiheisena (valmistelu, kilpailutus, sopimuskausi), vastaaja näki, että ennen kaikkea hankinnan valmisteluvaihe ja sopimuskauden aikainen toiminta tuottavat asiakkaalle lisäarvoa. Tarjouspyyntö, kilpailutus ja sopimus täytyy toki toteuttaa oikein, mutta vastaaja näki siinä vaadittavan toiminnan luonteeltaan lähinnä teknisenä. Vastaaja ilmaisi että ”*Jos puhutaan yhteishankinnoista, hankinta-asiantuntijan ja tuoteryhmävastaavan pitää kyetä toimimaan arvoverkoston ns. solmupisteessä ja keräämään erilaisia impulsseja eri lähteistä. Lisäksi tarvitaan projektinhallintaan liittyvää osaamista.*” Tässä mielessä hankintaosaamiseen kuuluu verkostojen hallinta ja hyödyntäminen.

### *Hankinnat ja strategia*

Tampereen kaupungilla ei ole varsinaista hankintastrategiaa, mutta hankintoihin sovelletaan kuitenkin määriteltyjä strategisia linjauksia. Tällaisiin linjauksiin kuuluu esim. se, että Tampereen logistiikalle on keskitetty hankinnat ja niiden kilpailuttaminen sekä yhteishankintasopimukset, joista päätökset tekee Tampereen logistiikan toimitusjohtaja.

Strateginen näkökulma hankinnoissa ei ole erityisen vahva Tampereen kaupungissa. Tampereen logistiikka on ensisijaisesti operatiivinen yksikkö, jonka vastuulla on kilpailutuksista ja sopimuksista huolehtiminen, joten strategisen tason asioihin se ei ota kantaa erityisen paljon. Se voi määritellä itselleen strategisia linjauksia esim. yhteishankintojen hoitamisesta ja esittää näkemyksiä kaupungin konsernille, mutta sillä ei ole päätösvaltaa laatia hankintastrategiaa. Strategisen tason päätökset kuten se, mikä tehdään omana tuotantona ja hankitaan ulkopuolelta, tehdään hajautetusti eri lautakunnissa.

### *Innovatiivisuus*

”*Jos haetaan uusia ajatuksia, niin esim. palvelupuolella ja sote-puolellakin käytetään tarjousten arvioinnissa asiakkaiden asiantuntijaraatia. Raati koostuu loppukäyttäjistä. Tällä tavoin loppukäyttäjistä saadaan enemmän irti.*”

Tampereen kaupungissa toteutetaan eri tavoin ns. innovatiivista hankintaa. Palvelujen hankinnassa on käytetty asiantuntijaraatia tarjousten arvioinneissa. Asiantuntijaraati koostuu loppukäyttäjistä, ja sen tavoitteena on edistää hyvän ja laadukkaan palvelun hankintaa. Toiminnalla on myös osallistava vaikutus, sillä vaikka hankinnan lopputulos olisi täysin sama ilman raadin käyttöä, on loppukäyttäjien helpompi hyväksyä hankinnan lopputulos, koska he ovat itse saaneet osallistua prosessin kulkuun.

Lisäksi kaupungilla on hankkeita, joiden suorana tavoitteena on innovatiivisuuden edistäminen. Hankkeisiin kuuluu konsulttien antama sparraus, jonka avulla pyritään löytämään innovatiivisuutta. Ulkopuolinen sparraus voi auttaa kyseenalaistamaan totuttuja ajattelu- ja toimintatapoja.

*”Hyvä kysymys on, että mikä on loppujen lopuksi innovatiivisuutta. Onko se sitä, että teen asioita eri tavalla, vaikka siinä ei olisikaan mitään innovatiivisia konsepteja mukana?”*

Vastaaja ilmaisi myös, että innovatiivisuus voi toteutua pitkäjänteisen ja jatkuvan kehitystyön kautta. Tästä esimerkkinä vastaaja mainitsi Toyotan, missä ei luultavasti ole suoraan puhuttu innovatiivisista hankinnoista, mutta missä on saatu aikaan vuosittain pientä tuottavuuskehitystä parantamalla toimintaa vaiheittain. Vastaaja ilmaisi, että innovatiivinen ajattelu voi hankinnoissa ilmetä sitenkin, että esim. yksittäisten tapahtumien ja ostojen kohdalla voidaan pohtia asiakkaan kanssa, voisiko asian tehdä tai järjestää jollakin uudella ja paremmalla tavalla. Tällöin innovaatioita ei ”hakemalla haeta”, vaan yksinkertaisesti kyseenalaistetaan ja arvioidaan vanha tapa toimia.

### *Vaikuttavuus*

Vaikuttavuutta oli tutkittu ja siihen liittyen tehty erilaisia projekteja Tampereen logistiikassa. Vastaaja nosti esiin innovatiivisiin hankintoihin liittyvän osaamisen sekä palveluhankintojen merkityksen vaikuttavuuden kannalta. Palveluhankinnat korostuvat niiden taloudellisen merkittävyyden vuoksi. Vaikuttavuutta voitaisiin saavuttaa myös asiakkaan toiminnan syvällisemmällä ymmärryksellä. Tämä edellyttäisi, että hankinnan merkitys ymmärrettäisiin laajemmassa mittakaavassa: *”Mitä tarkalleen ottaen ollaan tekemässä? Mitä asiakas haluaa saavuttaa isommissa mittakaavassa? Esim. ei nähtäisi vain yksittäistä palo-autohankintaa, vaan muodostettaisiin laajempi ymmärrys asiasta.”*

Sopimuskauden aikaisella yhteistyöllä ja aikaisemmista hankinnoista oppimalla voidaan vastaajan mukaan tehdä tulevaisuudessa parempia ja samalla vaikuttavampia hankintoja. Vastaaja ilmaisi, että

ympäristöön ja sosiaalsiin kriteereihin liittyvien seikkojen kanssa toimitaan pitkälti kilpailutuskohtaisesti ja niihin vaikuttavat myös ajan trendit.

### *Koulutus ja yleiset osaamisvaatimukset*

*”Meillä on se käsitys, että näihin tehtäviin ei oikeastaan valmistu mistään ihan suoranaisesti.”*

*”...että kyllä kaikki ovat aika lailla oppineet tämän työtä tekemällä. ”*

Hankintahenkilöstön koulutustausta on Tampereen kaupungilla varsin kirjavaa. Hankinta-asiantuntijoiden ja tuoteryhmävastaavien koulutustausta vaihtelee merkonomeista maisteritason tutkinnon suorittaneisiin. Lisäksi hankintalakimies on luonnollisesti suorittanut oikeustieteen tutkinnon. Vastaajilla oli käsitys, että hankintatehtäviin ei valmistuta suoranaisesti millään erityisellä koulutustaustalla. Hankintaosaaminen kertyy pitkälti käytännön työtehtävien kautta. Toki eri koulutustaustat antavat valmiuksia hankintaosaamisen pohjaksi.

*”Hankinnasta on sinänsä tehty tiede, mutta onko se oikeastaan edes mikään tiede?”*

Vastaaja kyseenalaisti ajatuksen siitä, pitäisikö hankintojen toteuttamisen ja erityisesti hankintojen johtamisen koulutuksen muodostaa ns. oman tieteenalaansa. Hankintatoimen johtamisen pohjana on hyvä olla mm. ymmärrystä toimitusketjun hallinnasta, tuotannon ohjauksesta, kategoriajohtamisesta jne. Asia erikseen on kuitenkin se kysymys, pitäisikö hankintatoimen johtamisen osaaminen saavuttaa jollakin tietyllä koulutustaustalla.

Vastaaja ilmaisi myös ajatuksia problematiikasta, mikä liittyy tietynlaisen profiilihenkilön valintaan toteuttaa tietty hankinta. Hieman karrikoiden esim. jonkin IT-hankinnan kohdalla voitaisiin vertailla henkilöä, joka on käynyt hankintatoimen koulutuksen tai joka on yleisesti julkisten hankintojen asiantuntija, henkilöön, joka on esim. työskennellyt tietohallinnassa tai on toiminut ohjelmoijana. Jälkimmäisellä henkilöllä on todennäköisesti kokonaisnäkemys IT-järjestelmien infrastruktuurin rakentumisesta. Toisaalta taas IT-alan ulkopuolelta tuleva henkilö voi nähdä asiat eri tavalla ja kyseenalaistaa totuttuja toimintamalleja ja ajatuksia. Minkälaisen taustan omaava henkilö on paras tekemään tiettyjä hankintoja menestyksellisesti? Vai onko niin, että menestyksellinen lopputulos voidaan saavuttaa useita reittejä käyttämällä?

Vaikka hankinta-asiantuntijan työ on toisaalta varsin itsenäistä työskentelyä ja kullakin henkilöllä on omat yksilölliset hankkeensa, sosiaalsiakin taitoja tarvitaan. Hankintojen toteuttaminen edellyttää kuitenkin myös tiimityötä. Ryhmässä voidaan sparrata ja pohtia mahdollisia ongelmakohtia yhdessä.

## *Osaamisen kehittäminen ja ylläpito*

Vastaajan mukaan osaamisen siirtämisessä on onnistuttu hyvin, vaikkakaan erityisen suurta vaihtuvuutta hankintojen parissa työskentelevien osalta ei ole tapahtunut. Hankintapalveluissa on käytössä laatujärjestelmä, jonka kautta on mahdollista hahmottaa hankintaprosessin eteneminen karkealla tasolla. Työtehtävien teknisen suorittamisen tueksi on laadittu työohjeita, joissa on eritelty mm. hankintaprosessin vaiheet, käytettävät järjestelmät ja projektin päättymisen jälkeiset toimet. Teknisen puolen opetteleminen on varsin ongelmatonta, mutta kuten vastaaja totesi: ” *se vaatii oman aikansa, kun ihmiselle kehittyy tietynlainen osaaminen. Ensinnäkin hankinnan juridisista asioista ja toisekseen, että oppii tuntemaan oikeita ihmisiä: eli tiedän keneltä kysyn tarvittaessa.*”

Substanssiosaamisen lisäämistä oli käsitelty yhtenä kehityskohteena. Substanssiosaamisen lisääminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että erikoistutaan tekemään esim. tietynlaisia projekteja, jolloin tehokkuus ja osaamistaso kasvavat niiden kohdalla. Ilmiön kääntöpuolena on kuitenkin se, että kapasiteetin hallinta on tällöin hankalaa, kun henkilöstö on erikoistunut vain tietynlaisiin projekteihin. Riskienhallinnan näkökulmasta vaarana voi myös olla ns. aivovuoto, joka ilmenee esim. kun henkilöstöä lähtee muualle tai jonkin projektin kannalta elintärkeä henkilö jää pitkälle sairauslomalle. Erillishankintojen puolella on toteutettu jonkin verran erikoistumista, eli esim. osa henkilöstöstä keskittyy SOTE-alan hankintoihin ja osa IT-hankintoihin. Töitä on kuitenkin pyritty ”*tekemään ristiin*” eli on ”*ihan tietoisesti levitetty jonkin verran osaamista, että joudutaan menemään oman mukavuusalueen ulkopuolelle.*” Tämä ehkäisee henkilöstön lukkiutumista kapeille alueille ja toisaalta turvaa paremmin osaamisen pysyvyyden organisaatiossa.

Hiljaisen tiedon siirtymistä voidaan edistää työntekijöiden välisellä dialogilla ja esim. siten, että eläköityvä henkilö tekee systemaattisesti töitä organisaatiossa jatkavan henkilön kanssa. Työpaikan vaihtamisen kohdalla tätä mahdollisuutta ei luonnollisesti ole usein, sillä lähtö voi tapahtua nopealla aikajänteellä.

Hankinta-asiantuntijoille on laadittu tehtäväkuvaukset, joista käy ilmi, mitä tehtävän hoitaminen edellyttää osaamisen kannalta. Myös kehityskeskusteluja käydään säännöllisesti. Viikkotasolla pidetään yhteishankintojen ja erillishankintojen palavereita sekä koko ryhmän yhteinen ryhmäpalaveri. Palavereissa käydään läpi muutoksia, onnistumisia jne.

## *Juridinen osaaminen*

Kuten muuallakin, juridinen osaaminen on ollut alun perin hankintaosaamisen lähtökohta. Hankintalaki nousi myös ensimmäisenä esiin käsiteltäessä julkisten hankintojen erityispiirteitä osaamisen kannalta. Julkisten hankintojen piirteenä on varsin tarkka pitäytyminen prosessin kulussa legaalisesta näkökulmasta. Yksityisellä sektorilla neuvotteluvaraa on laajemmin ja suunnitelmia voidaan muuttaa joustavammin. Toisaalta julkisten hankintojen formaalisuus ja juridinen sääntely myös pakottavat kyseenalaistamaan vanhat sopimukset ja käytännöt, kuten vastaaja ilmaisi: *”Toisaalta etuna tässä julkisessa toiminnassa on se, että tässä on pakotettu määrätyn väliajoin kilpailuttamaan nämä kokonaisuudet.”* Tehdyn sopimuksen pysyvyys ja muuttumattomuus myös kannustaa toteuttamaan hankintaprosessin mahdollisimman hyvin ja suunnittelemaan hankinnan huolellisesti.

Juridisen puolen ytimen muodostaa hankintalain ja kilpailutusprosessin hallinta. Muunlaista osaamista on jälkepäin alettu tuomaan asian ympärille, jotta kyettäisiin huomioimaan muutakin kuin lainsäädäntö ja prosessin juridinen oikeellisuus. Painopisteen muutosta kuvastaa osuvasti vastaajan ilmaisu: *”Me olemme hankintayksikkö. Me emme ole hankintalakiyksikkö.”* Juridinen osaaminen muodostaa raamit toiminnalle, mutta kuten vastaaja ilmaisi: *”Hankintalakiosaaminen on se, minkä puitteissa tehdään asioita, mutta lähtökohtaisesti pitää osata tehdä hyviä hankintoja ja sitten katsoa, miten se tehdään hankintalain puitteissa.”* Tässä mielessä hyvä hankinta on kaiken lähtökohta.

Vastaajan mukaan painopisteen muutos ei kuitenkaan tarkoita sitä, että lakiosaamisen roolia tulisi vähätellä. Hankintaosaamisen lähtökohta on edelleen vahva lakiosaaminen, jonka ansiosta tunnetaan hankintalain antamat mahdollisuudet ja pystytään soveltamaan hankintalakia, siten että voidaan tehdä asioita uusilla tavoilla. Toisaalta haastateltava totesi, että pelkkä hankintalakiosaaminen ei riitä julkisia hankintoja toteutettaessa. Julkiset hankinnat ovat hankintoja siinä missä muidenkin organisaatioiden hankinnat. Esim. toimitusketjujen kohdalla vallitsee tietty toimintalogiikka, jonka tuntemuksen avulla voidaan saavuttaa sama lopputulos (tai jopa parempi lopputulos) edullisemmin.

Juridisesti orientoituneen hankinnan toiminnallinen tavoite voi olla yksinkertaisesti välttää markkinaoikeuteen joutumista ja hankintaoikaisuja. Markkinaoikeuden pelko voi kuitenkin johtaa tilanteeseen, missä uusien toimintamallien käyttöönotto estyy, kun markkinaoikeutta *”...pelätään kuin ruttoa”*. Markkinaoikeuteen ei pitäisi joutua *”tyhmistä syistä”*, vaan taustalla voi olla esim.

linjauksen hakeminen jollekin uudelle ajatukselle tai tilanne, jossa hankinta tuottaa joka tapauksessa hyvän lopputuloksen. Tämä heijastaa sitä, että hankintojen toteuttamiseen kuuluu toisaalta keskittyminen menettelyjen oikeellisuuteen ja toisaalta keskittyminen hankinnan lopputulokseen. Keskittymällä lopputulokseen korostetaan hankintojen vaikuttavuuden parantamista.

Hankintalain osaaminen on Tampereen logistiikan hankintahenkilöstön keskuudessa vahvaa. Hankintajuristin apua tarvitaan lähinnä erityiskysymyksissä, markkinaoikeustapauksiin vastaamisessa ja hankintaoikaisuissa. Myös asiakkaat saattavat esittää kysymyksiä juridisista seikoista hankintajuristille. Hän myös keskittyy pohtimaan syvällisemmin markkinaoikeustapauksia ja pitää sen perusteella koulutus/sparraus-tilaisuuksia, joissa tapauksia käydään läpi säännöllisesti. Henkilöstön vahvaa juridista osaamista oli vahvistanut omalta osaltaan hankintajuristin siirtyminen toiseen organisaatioon mistä johtuen kaikista helpoimpia asioita ei kysytä hankintajuristilta. Tiedon voi tällöin selvittää itse tai kysyä muulta ryhmältä.

### *Substanssiosaaminen*

Hankintapalveluiden substanssina on ennen kaikkea tarjota hankintalakiosaamista, ja substanssiosaaminen tulee pitkälti käyttäjäkunnasta. Substanssin tuntemusta löytyy toki jonkin verran hankintapalveluiden henkilöstöltä mm. SOTE- ja IT-alan hankinnoista, mutta esim. IT-hankintojen osalta varsinaista substanssiosaamista löytyy luonnollisesti tietohallinnosta, ja yhteishankinnoissa ymmärrystä lisätään hankkimalla ryhmä substanssiosaajia käyttäjäorganisaatiosta. Yhden henkilön on vaativaa olla useiden alojen asiantuntija.

Vastaaja ilmaisi, että *”Totta kai meilläkin täytyy olla joku käry mistä puhutaan. Tärkeää on kuitenkin tietää, mistä löytää lisätietoa, jos täytyy kyseenalaistaa jotakin.”* Kyseenalaistaminen liittyy tarjoajien tasapuoliseen kohteluun, jotta vältetään tilanteet, joissa hankinnan määrittely on niin tarkkaa, että käytännössä esim. vain yksi tarjoaja pystyisi siihen vastaamaan.

Vastaaja ilmaisi, että substanssiosaamiseen liittyy tietynlainen tasapainoilu generalismin ja erikoistumisen välillä. Moniosaaminen helpottaa toisaalta osaamisen kapasiteetin hallintaa, mutta toisaalta työskentely ainoastaan tietyissä hankkeissa kerryttää substanssiosaamista ja totuttaa työskentelemään hankkeissa olevien ihmisten kanssa. Kohtuullinen erikoistuminen on hyväksi, jotta ymmärretään asiakkaan näkökulmaa ja substanssia, mutta kohtuullisen monipuolisella osaamisella varmistetaan osaamisen saatavuus uusien hankkeiden kohdalla.

Myös hankinnan substanssin ja loppukäyttäjän suhde voi olla ongelmallinen. Loppukäyttäjän toiveet eivät välttämättä aina vastaa hänen todellista tarvettaan. Haastateltava toi esiin vanhan teollisuusyrityksissä sovelletun nyrkkisäännön, että suunnittelijaa ei tulisi päästää keskustelemaan loppukäyttäjän kanssa. Vaikka suunnittelijan ja käyttäjän kohtaaminen kuulostaa järkevältä, on kuitenkin mahdollista, että käyttäjä ei itsekään tiedä, mitä hän haluaa eli ei pysty eksplisiittisesti määrittelemään tarvettaan. Tarpeen selvittämisessä voidaan tällöin käyttää muita työkaluja kuten asiakkaan toiminnan tarkkailua.

### *Hankintojen johtaminen*

Johtamisen kohdalla voidaan puhua hankintojen johtamisesta, asiakkuusjohtamisesta jne. Johtamisen yleiset lainalaisuudet kuitenkin pätevät eri osa-alueilla. Vastajaat korostivat ihmisjohtamista (leadership), sillä hankintatoimessa kyse on ennen kaikkea asiantuntijoiden johtamisesta. Vastaja ilmaisi, että johtamisesta ”*ehkä noin 2/3 tai puolet on ihmisjohtamista. Toisaalta asiajohtamisen taitojakin tarvitaan, koska täytyy osata pitää langat käsissään.*” Vastaja myös totesi, että ihmisjohtamisen merkitys korostuu koko ajan enenevässä määrin. Laajassa mielessä ihmisjohtamiseen kuuluu myös ryhmien koostumuksen suunnittelu, eli ketkä henkilöt työskentelevät yhdessä ja mikä tehtävä sopii kellekin. Ihmisjohtaminen ja asiajohtaminen limittyvät reaali maailmassa.

Asiajohtamisen osalta ”*numero*” tai tunnusluvut on hyvä tuntea sekä ymmärtää niiden merkitys, jotta niitä voi hyödyntää johtamisessa. Ymmärrys toimitusketjusta ja asiakkaasta on tärkeää. Vuorovaikutus asiakkaan kanssa antaa viitteitä asiakkaan kokemusmaailmasta, jonka pohjalta voidaan pohtia, mikä on se lisäarvo, mikä tuotteella tai palvelulla voidaan asiakkaalle tuottaa. Vastajaat nostivat esiin myös projektijohtamisen taidot.

Vastaja näki vuorovaikutus-, neuvottelu- ja esiintymistaidot tärkeinä. Vuorovaikutustaidot korostuvat johtamisessa, jossa johdettava ryhmä koostuu hyvinkin erilaisia mielipiteitä omaavista henkilöistä. Tästä huolimatta ryhmää tulisi motivoida työskentelemään yhteisen päämäärän eteen. Johtajan kyky sparrata alaisiaan ja luoda tilaa yhteiselle pohdinnalle on tärkeää.

Vastajan mukaan hankintojen johtaminen on periaatteessa verkostojen johtamista ja ulkoisten resurssien johtamista. Vastaja ilmaisi, että yleiset johtamisen lainalaisuudet pätevät myös ulkoisten resurssien johtamiseen: ”*Ei se mielestäni eroa siitä, että onko esimerkiksi palveluliikenteen*

*taksinkuljettaja omassa organisaatiossa vai onko se ulkoinen resurssi.”* Pitkällä aikavälillä hankinnoissa tulisi omaksua verkostomainen ajattelumalli, jonka avulla voitaisiin edesauttaa yhteisten päämäärien toteutumista sekä tilaajan että tuottajan kannalta.

### *Kokonaiskustannusajattelu*

Vastaaja ilmaisi: *”Jos hankitaan vaikka jokin laite, niin siihen ei kuulu pelkästään se laitteen hinta, vaan kaikki se, mikä siihen kumuloituu viiden vuoden ajanjaksolla”.* Hankinnan kokonaiskustannuksia tulee siis tarkastella monipuolisesti. Vuosien ajanjaksolla hinta voi kumuloitua monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Näitä ovat esim. huolto, ylläpito, varastointi, loppukierrätys jne. Vastaaja nosti esimerkkinä erään tuotteen hankinnan, jossa ostohinnaltaan kalliimman vaihtoehdon kokonaiskustannuksissa voidaan aikaansaada silti huomattavia säästöjä, sillä tuotteen loppukierrätys voidaan hoitaa polttamalla, eikä siitä näin ollen koidu kaatopaikkajätteestä koituvia kustannuksia. Osa hankintahenkilöstöstä voisi harjaantua hahmottamaan kokonaiskustannusten lainalaisuuksia ja pyrkiä kalkyloimaan eri tapausten kokonaiskustannuksia. Vastaaja myös ilmaisi, että kokonaiskustannusajattelusta koituvat hyödyt tulisi pystyä myös esittämään asiakkaalle. Hankintahenkilöstön ajallisesti suhteellisen pienellä panostuksella voitaisiin tällöin saada tuntuvia säästöjä.

Toimitusketjujen optimointiin sisältyy paljon mahdollisuuksia. Toimitusketju koostuu monista välikappaleista, jotka kaikki ottavat oman osansa tuotteen tai palvelun lopullisesta hinnasta. Toimitusketjua koskevan osaamisen avulla voidaan tunnistaa kohtia toimitusketjussa, joihin liittyy merkittävä säästöpotentiaali. Esim. kuljetuspalveluiden järkevällä yhdistelemisellä voidaan saada aikaan paitsi säästöjä myös vaikuttavuutta.

### *Vuorovaikutustaidot*

Vastaaja nosti esiin sosiaalisten taitojen merkityksen: *”...vaikka yhteistyö on organisaatioiden välistä, asioiden vieminen pitkäjänteisesti eteenpäin tapahtuu kuitenkin ihmisten kanssa.”* Toimiva vuorovaikutus mahdollistaa pitkän aikavälin kehittämisen eri sidosryhmien kanssa, ja kuten vastaaja ilmaisi: *”(Vuorovaikutustaidot) näkyvät kaikessa. Ihan lähtien kilpailutuksen suunnittelusta sopimuskauden aikaiseen yhteistyöhön. Ja esim. tarjouspyynnön rakentamisessa työryhmän kanssa vaaditaan hyviä neuvottelutaitoja.”* Sosiaalisten taitojen merkitys ilmenee siis koko hankintaprosessissa.

### *Hankintatoimea tukeva osaaminen*

Vastaaja näki, että hankinnoissa käytettävien järjestelmien osalta haasteena on järjestelmien integroiminen toimivaksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuus integroisi yhteen. mm. tarjouspyynnön tekemisen, sopimushallinnan sekä ostamisen ja tuotekatalogit. Haastatteluhetkellä hankinnoissa käytettävät järjestelmät olivat vielä erillään. Haastateltavan mukaan järjestelmien integrointi olisi suuri harppaus loppukäyttäjänkin kannalta.

Vastaajan mukaan julkisissa hankinnoissa tarvitaan kykyä taloudelliseen ajatteluun. Vastaaja ilmaisi: ”Täytyy osata nähdä se euro niissä asioissa.”, sillä julkiset hankinnat ovat kuitenkin verorahojen käyttöä.

### *Rutiinitehtävien automatisointi*

Eri asioita pyritään jatkuvasti automatisoimaan. Rutiinitehtäviä on automatisoitu ottamalla käyttöön kilpailutusjärjestelmä, jonka myötä esim. arkistointi hoidetaan sähköisesti eikä paperimuodossa olevia tarjouksia enää oteta vastaan. Automatisoinnilla on vähennetty ihmistyövoiman tarvetta ostamisen puolella. Vastaajan mukaan kilpailuttamisessa ei sen sijaan ole niin paljon tehtävissä rutiinien automatisoinnin kannalta, mutta sopimushallintaan ollaan hakemassa uusia työkaluja, joilla toimintoja voisi hoitaa paremmin ja automaattisemmin.

### *Hankintojen valmistelu ja suunnittelu*

Vastaaja korosti hankinnan suunnitteluvaiheessa markkinatuntemusta: ”Meillä täytyy olla markkinatuntemusta paljon. Täytyy osata kartoittaa eri vaihtoehtoja, mistä kyseiseen tuotteeseen tai tuoteryhmään löytyy mahdollista tarjontaa.” ja toisaalta hankinnan toteuttamista: ”...ja osata siinä suunnitteluvaiheessa miettiä, että onko hankinnalle/kilpailutukselle vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Eli vähän visioida uusia innovatiivisia ajatuksia. Täytyy myös ottaa huomioon mahdollinen edellinen kilpailutus, mikä on siinä taustalla.”

Hankinnan valmistelu ja suunnittelu eivät siis yleensä lähde täysin tyhjästä, vaan taustalla on usein aikaisempi kilpailutus ja sopimuskausi. Osaamiseen kuuluu näin ollen oppiminen aikaisemmista kokemuksista niin asiakkaiden kuin toimittajienkin kannalta. Vastaajat ilmaisivat tiivistetysti, että on hyvä tuntee toimittaja, markkinat, hankinnan substanssi sekä asiakas.

Hankinnan suunnitteluun ja valmisteluvaiheeseen käytetty aika on luonnollisesti tapauskohtaista. Osassa tapauksista Tampereen logistiikka on mukana suunnittelussa, ja osassa hankinnan suunnittelusta vastaa asiakas. On myös tapauksia, joissa asiakas on aloittanut suunnitteluvaiheen, esim. käymällä markkinavuoropuhelua, ja hankintapalvelujen yksikkö tulee valmisteluun mukaan täydentäen sitä osaamisellaan.

Uuden hankintaprosessin kohdalla pyritään kartoittamaan tilanne aina uudelleen. Eli vaikka sama hankinta olisi hoidettu aikaisemmin hyvin, ei pelkkä ”päivämäärien vaihtaminen” riitä, sillä toimintaympäristö voi olla muuttunut. Osa asiakkaista myös aidosti hakee uusia mahdollisuuksia ja näkemyksiä käyttämällä Tampereen logistiikan osaamista hankinnassaan. Osa asiakkaista on myös hoitanut markkinatuntemuksen kartoittamisen valvutuneesti. Riittävän markkinatuntemuksen myötä tarjouspyynnön kriteerit voidaan muotoilla järkeviksi. Tällöin vältetään esim. liian tiukoilta kriteereiltä, joihin markkinoilla olevien toimittajien olisi mahdoton asettua.

Hankintojen kategorisoinnissa on käytetty tyypillistä nelikenttää, jossa hankinnat on jaoteltu strategisiin tuotteisiin, pullonkaulatuotteisiin, volyymituotteisiin ja rutiinituotteisiin. Kategorioiden pohjalta on myös pohdittu kategoriajohtamista. Kategorioiden puolesta oli otettu hyviä askeleita. Tulevista organisatorisista muutoksista johtuen kaavailtiin, että kategorisointi tehdään uudestaan ja sitä kautta kategoriajohtamisen mallia tullaan jalostamaan.

### *Kilpailutus*

Vastaaja ilmaisi, että tarjouspyynnön laatimisessa tulee osata nivoa yhteen erilaista tietoa. Tietoa tulisi kerätä ainakin tavaran tai palvelun substanssista ja asiakaskunnalta. Kilpailutuksessa on toisaalta osattava ottaa huomioon asiakkaan tarpeet ja toiveet, mutta myös tasapuolisuus eli se, että tarve ei olisi liian spesifioitu, jotta se ei suosisi tiettyjä tarjoajia. Kun omataan riittävä tietoisuus markkinoista ja siellä olevista toimittajista, voidaan ”...kilpailutus rakentaa siten, että mahdollisimman moni tarjoaja pystyy siihen vastaamaan, mutta kuitenkin niin, että valittu tuote/tarjouspyynnön vaatimukset täyttävä tuote sopii asiakkaan tarkoitukseen.”

Tarjouspyyntöjen tekeminen on lähtökohta onnistuneelle hankinnalle, joten niiden laatiminen kannattaa hoitaa huolella. Kilpailutusmenettelyjen osalta avointa menettelyä käytetään luonnollisesti eniten, mutta kaikkia muitakin menettelyjä on käytetty. On myös hankkeita, joissa neuvottelumenettelyä käytetään yhä enemmän ja enemmän, ja siitä on tullut merkittävä vaihtoehto

etenkin isoissa projekteissa ja palveluhankinnoissa. Monimutkaisissa palveluhankinnoissa kriteerien määrittely ja raamien asettaminen on yleensä vaativaa, eikä pelkkä asiantuntijoiden tai konsulttien käyttö riitä. Neuvottelumenettelyn käyttö myös kannustaa toimittajaa pohtimaan ja keskittymään asiaan. Vastaja myös esitti, että avointa menettelyä voitaisiin käyttää eri tavalla. Ideana olisi, että kriteerejä ei määriteltäisi liian tarkkaan, vaan määriteltäisiin esim. hankinnan lopputulos ja toimittaja voisi sen pohjalta määritellä keinot lopputuloksen saavuttamiseksi. Tämän myötä hankintahenkilöstön ei tarvitsisi myöskään hallita hankinnan substanssia yhtä laajasti, sillä kuten vastaja ilmaisi ”...meidän on ihan turha ruveta miettimään mitään ruuvipaikkoja ja muuta, kun ei me osata sitä kumminkaan.”, vaan ratkaisun miettiminen olisi toimittajan määriteltävissä.

### *Sopimuskausi*

*”Sopimuskauden aikaisessa yhteistyössä on tärkeintä, että pysytään kartalla, mitä tapahtuu. Palautetta saadaan toimittajilta ja asiakkailta, ja siihen liittyy monenlaisia tehtäviä.”*

Erillishankinnoissa sopimuskauden aikainen valvonta ja tilaajavastuu kuuluvat asiakkaalle ja yhteishankinnoissa Tampereen logistiikalle. Toimittajien suuresta määrästä johtuen kaikkien kanssa ei voida harjoittaa syvällisempää yhteistyötä sopimuskauden aikana nykyisten resurssien puitteissa. Sopimuskauden aikana pidetään tapaamisia ja auditointeja toimittajien kanssa. Auditoinneilla pyritään ikään kuin ”haastamaan sopimusta” eli selvittämään asioita, jotka voitaisiin tehdä paremmin. Vastaja näki, että auditoinnit voivat parhaimmillaan olla myös toimittajayrityksen toiminnan kehittämistä.

Auditointimenetelmien käyttöön oli hankittu ulkopuolista apua, ja koulutautumiseen oli panostettu. Ennen toimittajan tapaamista toimittajan tuotetta tai palvelua käyttävältä asiakkaalta voidaan kysyä esim. ongelmakohtista. Toimittajilta vaaditaan myös raportteja tietyllä aikavälillä. Vastaja ilmaisi kehitystarpeeksi pitkäjänteiseen toimittajien kehittämiseen tähtäävän toiminnan. Tällaiseen kumppanuuteen kannattaisi pyrkiä isompien toimittajien kohdalla, sillä isot toimijat ovat usein mukana useammassa kilpailutuksessa. Tästä johtuen toimittajan häviäminen yhdessä kilpailutuksessa ei poista yhteistyötä jossakin muualla. Sopimuskauden aikaiseen toimintaan kuuluu myös se, että pidetään yhteyttä asiakkaaseen.

Mittaamisen osalta Tampereen logistiikalla on käytössä melko laajat mittaristot. Haastatteluhetkellä kehitystavoitteena oli edistää hankintaprosessin kulkua kuvaavaa mittaamista. Hankintatoimen

arviointia ja mittaamista vaikuttavuuden näkökulmasta oli pohdittu mm. tarkastelemalla hankintaprosessin tuloksia ja säästöjä laskennallisilla menetelmillä.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman johtavana ajatuksena oli kartoittaa osaamisen tilaa ja kehityskulkuja julkisissa hankintaprosesseissa. Tutkielman teoriaosuudessa hankintaprosessia ja hankintaosaamista eriteltiin tutkimuskirjallisuuden perusteella, ja empiirisessä osuudessa tutkimuskirjallisuudesta esiin nousseita teemoja tarkasteltiin suhteessa käytännön hankintatehtävissä toimivien vastauksiin. Karrikoiden julkisten hankintojen toteuttaminen saatetaan nähdä kankeana säädösten noudattamisena, jossa kilpailutusvaiheen onnistuminen legaaliossa mielessä on menestyksen mittari. Päällimmäinen huomio aineistosta oli se, että lainsäädäntö asettaa kehyksen hankintojen toteuttamiselle, mutta sen noudattaminen ei yksin riitä. Osa vastaajista nosti esiin myös yritysten hankinnoissa hyväksi havaittuja toimintamalleja. Myös tutkielman teoriaosuudessa mainittujen Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2015, 379, 385) mukaan julkisten hankintojen toteuttaminen ei ole ensisijaisesti säädösten noudattamista, vaan hankintaa siinä missä yritysten hankintojen toteuttaminen. Hankintaprosessia tulisi tarkastella laajempaan kokonaisuuteen, jossa kilpailutus on vain yksi vaihe. Myös he viittaavat hankinnan valmisteluvaiheeseen ja sopimuskauden aikaiseen toimintaan liittyvään kehittämispotentiaaliin julkisissa hankinnoissa. Tätä taustaa vasten voidaan pohtia: Missä määrin lainsäädäntö asettaa rajoituksia julkisten hankintojen kehittämiseksi Suomessa ja Euroopassa, ja missä määrin kyse on esim. yhteisen tahtotilan tai resurssien puutteesta?

Aineiston analyysissä eriteltiin hankintojen keskittämisen aikaansaamia hyötyjä. Osaamisen kannalta keskittämällä on vaikutusta esimerkiksi tehokkuuteen, päällekkäisen työn karsimiseen, hankintojen vaikuttavuuteen, informaation kulkuun sekä osaamisen kehittämiseen. Keskitetty hankintaorganisaatio on myös monialainen, jolloin hankintojen kokonaiskuvan hahmottaminen on helpompaa. Tällöin voidaan esimerkiksi löytää yhteyksiä sellaisten yksittäisten hankintojen välillä, jotka eivät pinnallisella tasolla näyttäisi liittyvän toisiinsa. Aineistosta kävi myös ilmi, että strateginen ote hankinnoissa ei välttämättä edellytä erillistä hankintastrategiaa. Tutkielman teoriaosuudessa mainittiin, että jos erillisiä strategioita on laadittu liikaa, vaarana voi olla, että yksittäinen strategia jää pienen piirin tarkasteluun. Vastaavasti aineistossa vastaaja ilmaisi, että jos hankintoja käsiteltäisiin ainoastaan hankintastrategiassa, voisi seurauksena olla, että se ei tavoittaisi kaikkia niitä henkilöitä, jotka kuitenkin kohtaavat hankintoihin liittyviä seikkoja työssään. Myös strategian implementointi on erittäin tärkeää. Jos esimerkiksi konsernistratogia implementoidaan onnistuneesti, voi sen vaikutusala olla varsin suuri.

Tutkimuksen taustaoletuksena julkisista hankinnoista oli se, että niissä keskitytään ennen kaikkea juridiseen osaamiseen, kilpailutukseen sekä tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksiin. Suomalainen kirjallisuus julkisista hankinnoista keskittyy usein juuri juridiseen näkökulmaan, ja hankintaprosessia tarkastellaan paljolti lainsäädännön toteuttamisena. Julkisten hankintojen legaalisuuden päämääränä on varmistaa kilpailutuksen tasapuolisuus, syrjimättömyys ja tarkoituksenmukaisuus. Sääntely myös pakottaa kilpailuttamaan hankinnat säännöllisesti, mikä voi parhaimmillaan edesauttaa sopimusten kyseenalaistamista ja kehittämistä. Vaikka sääntelyllä pyritään varmistamaan menettelyjen oikeellisuus ja oikeudenmukaisuus, on sen pääasiallisena tarkoituksena edesauttaa parempien hankintojen toteuttamista. Näin ainakin tulisi olla.

Molemmista organisaatioissa juridinen osaaminen oli hyvällä tasolla hankintahenkilöstön keskuudessa, ja sen kehittämiseen oli keskitytty aikaisemmin melko paljon. Nyt juridinen osaaminen kuitenkin nähtiin ikään kuin taustavaatimuksena hankintojen toteuttamiselle. Menestyksekkäs hankintojen toteuttaminen ja lisäarvon luominen hankintojen avulla edellyttävät muunkinlaista osaamista. Aineistosta kävi ilmi, että hankintaprosessin muissa vaiheissa, eli hankinnan valmistelussa ja sopimuskauden aikaisessa toiminnassa, ilmenee runsaasti potentiaalia hankintatoimen kehittämiseen. Vastaajien mukaan hankintaprosessi tulisi nähdä kokonaisuutena suhteessa prosessin eri vaiheisiin sekä toisaalta suhteessa edellisiin vastaaviin hankintoihin ja muihin hankintoihin. Tästä näkökulmasta sopimuskauden aikainen toiminta voi olla jo samalla uuteen hankintaan valmistautumista.

Molemmista organisaatioissa hankintojen parissa työskentelevien koulutustausta oli monipuolista. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että hankintatoimen tehtäviin voi päätyä monia eri reittejä. Kokemuksena oli myös, että hankintaosaaminen rakentuu ennen kaikkea käytännön työn kautta. Tutkielman teoriaosuudessa viitattiin Sydänmaanlakan (2004a) erittelemiä *tietoihin, taitoihin, kokemuksiin* ja *kontakteihin* osaamisen osatekijöinä. Kokemuksen korostaminen ilmeni siinä, että kuten monilla muilla aloilla, hankintatoimen tehtävät edellyttävät koulutuksen ja perusvalmiuksien lisäksi erityisesti kokemusta. Tämä korostuu erityisesti siitä syystä, että alan koulutusta ei ole ainakaan laajemmin tarjolla Suomessa. Jos koulutusta tarkastellaan *tietona*, muotoutuvat varsinaiset *taidot* vasta kokemuksen myötä. Kontaktien merkitys taas tuli esille aineistossa siinä yhteydessä, että on tiedettävä, keneltä kysyä tarvittaessa ja siten hyödyntää asiantuntemuksen verkottumista. Myös kysymys osaamisen generalisoitumisen ja erikoistumisen suhteesta nousi esiin. Tiedon jakaminen ja työtehtävien kierrättäminen on tärkeää, jotta työtehtävissä ei tapahtuisi liiallista lukkiutumista

kapealle alueelle. Tämä nähtiin tärkeänä myös riskienhallinnan näkökulmasta, jotta organisaatio ei olisi liian riippuvainen yksittäisten henkilöiden osaamisesta. Toisaalta riittävä erikoistuminen nähtiin tärkeänä, jotta hankinnan substanssia ymmärretään riittävästi ja vuorovaikutussuhteista muodostuu kiinteämpiä. Aineistosta kävi ilmi, että hankintahenkilöstön substanssi on ennen kaikkea hankinta eli hankintojen laadukas toteuttaminen. Hankinnan kohteen substanssia ei tarvitse tuntea perinpohjaisesti, sillä syvällisempi osaaminen saadaan loppukäyttäjiltä. Hankintahenkilöstön näkökulmasta substanssin tuntemisessa korostuu perusteiden hallinta ja oikeisiin asioihin keskittyminen. Tärkeää on myös tietää, keneltä voidaan tarvittaessa kysyä lisätietoa substanssista. Oman tulkintani mukaan hankintahenkilöstön kannalta tärkeää on kokonaisnäkemyksen muodostaminen, mikä kattaa tietämyksen asiakkaan tai loppukäyttäjän tarpeesta, substanssista, markkinoiden tarjonnasta sekä potentiaalisista toimittajista. Tutkimuksen teoriaosuudessa mainittu van Weele (2010, 30.) viittaa hankintahenkilöstön ja substanssiosaajien väliseen yhteistyöhön, jotta hankinnan vaatimuksissa huomioidaan useita näkökulmia.

Innovaatiot ja innovatiivisuus ovat aikamme muotisanoja. Kun palataan innovaation pelkistettyyn määritelmään, sen määreinä ovat ennen kaikkea *uutuus* ja *sovellettavuus käytäntöön*. Innovatiivisuuden edistäminen voi olla systemaattista tai spontaania. Toisaalta innovatiivisuutta voi ilmetä, vaikka itse innovaation käsitettä ei eksplisiittisesti edes käytettäisi. Esimerkiksi tieteessä ja tekniikassa innovaatiot syntyvät usein monen eri henkilön yhteisvaikutuksen tuloksena.

Aineistosta nousi esiin ihmisten välisen vuorovaikutuksen merkitys innovaatioiden syntymisessä hankintojen kontekstissa. Uusia tapoja toteuttaa hankintoja voi ilmetä pitkäjänteisessä vuorovaikutuksessa toimittajien, asiakkaiden ja loppukäyttäjien kanssa. Tällöin asiaa voidaan tarkastella useasta eri perspektiivistä. Tässä mielessä alkusysäys innovaatioille lienee aikaisempien toimintamallien ja ratkaisujen kyseenalaistaminen. Hyvinkin toteutetun hankinnan voisi monesti tehdä vielä paremmin. Julkisten hankintojen julkisen luonteen myötä niissä on potentiaalia eri hankintaorganisaatioiden väliselle vuorovaikutukselle ja yhteistyölle. Tällä voitaisiin saada aikaan parhaiden käytäntöjen leviämistä ja virheiden karsimista.

Vuorovaikutustaitojen merkitys nousi aineistoista esiin kattaen organisaation sisäisen ja ulkoisen näkökulman. Vuorovaikutustaitojen merkitys heijastaa teoriaosuudessa mainitun Giuniperon ja Pearcyn (2000) tutkimuksen päätelmiä. Siinä erinäiset vuorovaikutusosaamiseen kuuluvat taidot kuten neuvottelutaidot ja tiimityötaidot arvioitiin merkityksellisiksi hankintojen kannalta. Hankinnan valmisteluun kuuluva dialogi (esim. markkinavuoropuhelut) ja sopimuskauden aikainen toiminta ovat sidoksissa ihmisten väliseen vuorovaikutukseen. Vuorovaikutustaidot ilmenevät myös organisaation

sisäisessä toiminnassa. Haastatteluissa korostui, että ihmisjohtamisen (leadership) osuus on hankintojen johtamisessa varsin tuntuva. Hankintahenkilöstön johtaminen on samalla myös asiantuntijoiden johtamista. Hankinnat ovat ulkoisten resurssien hallintaa mistä johtuen erilaiset verkostojohtamisen taidot ovat tärkeitä. Aineistossa kävi ilmi, että hankintojen johtaminen palautuu pitkälti yleisiin johtamiskäytäntöihin ja -malleihin. Vastajaan näkemyksen mukaan johtamisen yleiset lainalaisuudet pätevät myös hankintojen johtamiseen, siitä huolimatta että kysymys on samalla myös ulkoisten resurssien johtamisesta.

Hankinnan sähköistymisen myötä vaaditaan tietojärjestelmiin liittyvää osaamista ja tietojärjestelmien kehittämistä. Tietojärjestelmien integrointi olisi tärkeää, jotta pystyttäisiin esim. käyttämään sopimuskaudelta kerättyä informaatiota tulevissa kilpailutuksissa. Myös taloudellista ajattelua korostettiin. Taloudellisten seikkojen hahmottaminen lienee tärkeää erityisesti taloudellisesti hankalina aikoina, sillä julkiset hankinnat ovat pohjimmiltaan yhteisten varojen käyttöä.

Kuten tutkimuskirjallisuudessa eriteltiin, hankintaosaamiseen voidaan liittää monia taitoja ja kokonaisuuksia. Oman pohdintani mukaan tärkeää on kuitenkin myös näkemyksellisyys. On tärkeää suunnata huomio olennaisiin asioihin, jotta hankinnan pääasiallinen tavoite ja keinot siihen pääsemiseksi sisäistettäisiin.

Tämä tutkimus oli luonteeltaan tiivis katsaus osaamisesta julkisissa hankinnoissa, ja siinä tuotiin esiin joitakin pääasiallisia kehityskulkuja. Lisätutkimukselle olisi tilausta monestakin näkökulmasta. Erilaisia osaamisalueita ja taitoja voitaisiin jatkossa kartoittaa laajemmin julkisten organisaatioiden kuten valtion, kuntien, virastojen jne. osalta. Teoriaosuudessa kävi ilmi, että näitä on tutkittu erityisesti yksityisen sektorin osalta. Hankintaprosessia voitaisiin tarkastella vertailevalla otteella, eli miten hankintaprosessi toteutetaan eri julkisissa organisaatioissa. Hankintojen vaikuttavuutta on tutkittu myös Suomessa. Sen osalta tutkimusta voitaisiin myös laajentaa esim. hankintojen kansantaloudellisia vaikutuksia tarkastelevaksi. Myös hankintojen strategisuus olisi mielenkiintoinen aihe, sillä siinä lienee kehitettävää julkisten organisaatioiden osalta. Etenkin yrityksissä vaatimukset hankintojen strategisuudesta ja proaktiivisuudesta ovat lisääntyneet johtuen suorien ja epäsuorien hankintojen suuresta osuudesta organisaation kustannuksissa. Tämä nostaa hankinnan ja toimittajasuhteet myös ylimmän johdon agendalle. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 131.) Lainsäädäntö vaikuttaa omalta osaltaan julkisten hankintojen strategiseen ohjaukseen, mutta tämä ei silti poista strategisen ohjauksen mahdollisuutta hankintojen johtamisessa. Myös erilaisten

toimitusketjujen ja -verkostojen monimutkaistuminen asettaa vaatimuksia hankintojen johtamiselle. Muun muassa näiden tekijöiden myötä hankintaosaamista on tarkasteltava useista näkökulmista.

## 6 LÄHTEET

- Ammer, D.S 1974. Is Your Purchasing Department a Good Buy? *Harvard Business Review* 52 (2). 36–157.
- Aschhoff, Birgit & Sofka, Wolfgang 2009. Innovation on Demand—Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations? *Research Policy* 38 (8). 1235–1247.
- Axelsson, B., Rozemeijer, F. & Wynstra, F. 2005. *Developing Sourcing Capabilities: Creating Strategic Change in Purchasing and Supply Management*. West Sussex (UK): John Wiley & Sons
- Baker, J.C, Mapes, J., New, C.C. & Szwejczeniowski, M. 1997. A Hierarchical Model of Business Competence. *Integrated Manufacturing Systems* 8 (5). 265–272.
- Basheka, B.C. 2012. Public Procurement Skills Requirements Framework for Local Government Procurement Professionals in Uganda: A self-perceptive Approach. *Journal of Public Procurement and Contract Management* 1 (1). 1–25.
- Becker, B. E., Huselid, M. A. & Ulrich, D. 2001. *The HR Scorecard. Linking People, Strategy and Performance*. Boston: Harvard Business School Press
- Brandes, H. 1994. Strategic Changes in Purchasing: Two Main Tracks. *European Journal of Purchasing and Supply Chain Management* 1(2). 86–94.
- Burns, N. & Grove, S. K. 1997. *The practice of nursing research. Conduct, Critique & Utilization*. Philadelphia: W.B. Saunders Company.
- Carr, A.S. & L.R. Smeltzer 2000. An Empirical Study of the Purchasing and Supply Management Skills Required for the New Millennium. The 9th Annual International IPSERA Conference and the 3rd Annual North American Research Symposium on Purchasing and Supply Management. 134–144.
- Carter, P.L., Carter, J.R., Monczka, R.M., Slaughter, T.H & Swan, A.J. 1998. *The Future of Purchasing and Supply: A Five- and Ten-Year Forecast*. Tempe (Arizona): Center for Advanced Purchasing Studies
- Dimitri, Nicola, Federico, Dini & Piga, Gustavo 2006. When Should Procurement be Centralized? Teoksessa: Dimitri, Nicola, Piga, Gustavo ja Spagnolo, Giancarlo (toim.) *Handbook of Procurement*. New York: Cambridge University Press. 47–81.
- Down, K.O. & Liedtka, J. 1994. What Corporations Seek in MBA Hires Selections 30 (2). 10–18.
- Edler, Jakob & Georghiou, Luke 2007. Public procurement and innovation—Resurrecting the Demand Side. *Research Policy* 36 (7). 949–963.

- Edquist, C. & Hommen, L. 2000. Public Technology Procurement and Innovation Theory. Teoksessa: Edquist, C., Hommen, L., Tsipouri, L. (toim.) Public Technology Procurement and Innovation. Economics of Science, Technology and Innovation. USA: Kluwer Academic Publishers. 5–70.
- Eskola, Saira & Ruohoniemi, Erko 2011. Julkiset hankinnat. [E-kirja] Helsinki: Talentum
- Euroopan komissio 2007. Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement. 10 Elements of Good Practice. Commission Staff Working Document SEC (2007) 280 [verkkodokumentti]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [viitattu 17.3.2016]. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/research/era/docs/en/ec-era-instruments-3.pdf>
- Euroopan komissio 2011. Buying green! A handbook on green public procurement. [verkkodokumentti]. 2. Painos. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [viitattu 27.5.2014]. Saatavissa: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>
- Euroopan komission asetus (EY) 1150/2009. N:o 1564/2005 muuttamisesta neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY mukaisesti julkisiin hankintamenettelyihin liittyvien ilmoitusten julkaisemisessa käytettävien vakiolomakkeiden osalta. Euroopan unionin virallinen lehti 28.11.2009
- Euroopan neuvoston direktiivi 89/665/ETY. Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 30.12.1989
- Euroopan neuvoston direktiivi 92/13/ETY. Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 23.3.1992
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY. Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 30.4.2004
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY. vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 30.4.2004
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY. Neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi. Euroopan unionin virallinen lehti 20.12.2007

- Euroopan yhteisöjen komissio 2008. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Eurooppalaiset julkisia hankintoja koskevat käytännösäännöt, joilla parannetaan pk-yritysten mahdollisuuksia saada julkisia hankintasopimuksia [verkkodokumentti]. Bryssel, 25.6.2008 SEC(2008) 2193 [viitattu 17.3.2016]. Saatavissa: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_fi.pdf)
- Faes, Wouter, Matthyssens, Paul & Vandenbemt, Koen 2000. The Pursuit of Global Purchasing Synergy. *Industrial Marketing Management* 29 (6). 539–533.
- Farmer, S.H 1972. The Impact of Supply Markets on Corporate Planning. *Long Range Planning* 5 (1). 10–15.
- Fearon, H. 1965. The Purchasing Function within Nineteenth Century Railroad Organizations. *Journal of Purchasing* 1. 18–30.
- Fearon, H. 1968. Historical Evolution of the Purchasing Function. *Journal of Purchasing* 4 (1). 43–59.
- Fielding, N. 1993. Qualitative interviewing. Teoksessa: N. Gilbert (toim.) *Researching social life*. Lontoo: Sage. 135–153.
- Gadde, L.E., & Hakansson, H. 1994. The Changing Role of Purchasing: Reconsidering Three Strategic Issues. *European Journal of Purchasing and Supply Chain Management* 1(1). 27–35.
- Giunipero, Larry C. & Percy, Dawn H. 2000. World class purchasing skills: An Empirical Investigation. *Journal of Supply Chain Management* 36 (3). 4–13.
- Hallikas, Jukka, Koivisto-Pitkänen, Minna, Kulha, Tuukka, Lintukangas, Katriina & Puustinen, Antti 2011. Hankintatoimen osaaminen kilpailukyvyyn lähteenä globaaleissa arvoverkostoissa: kansallisen kyselytutkimuksen tuloksia. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Technology Business Research Center Lappeenranta. Research Reports 26. Lappeenranta
- Halme, Kimmo, Lemola, Tarmo, Viljamaa, Kimmo, Lievonen, Jorma, Yliherva, Jukka, Ahvenharju, Sanna, Pathan, Alina, Kotilainen, Markku, Nikula, Nuutti & Widgrén, Mika 2008. Innovatiiviset julkiset hankinnat [verkkodokumentti]. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki: Tekes [viitattu 17.3.2016]. Saatavissa: [https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset\\_julkiset\\_hankinnat.pdf](https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset_julkiset_hankinnat.pdf)
- Hirsijärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi
- Hirsijärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press
- HM Treasury [Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriö] 2007. Transforming Government Procurement [verkkodokumentti]. Norwich: HMSO Licensing Division [viitattu 17.3.2016]. Saatavissa: [http://www.eauc.org.uk/sorted/files/government\\_procurement\\_pu147.pdf](http://www.eauc.org.uk/sorted/files/government_procurement_pu147.pdf)

- Hodgkinson, G. P. & Sparrow, P. R. 2002. *The Competent Organization*. Buckingham: Open University Press
- Huotari, Päivi 2009. *Strateginen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystoimissa*. [verkkodokumentti] Tampere: Tampereen yliopisto [viitattu 17.3.2016]. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 807. Akateeminen väitöskirja. Tampere. Saatavissa: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66430/978-951-44-7596-2.pdf?sequence=1>
- Hyppänen, Riitta 2013. *Esimiesosaaminen: Liiketoiminnan menestystekijä*. Porvoo: Edita publishing Oy
- Hämäläinen J. 1987. *Laadullinen sosiaalitutkimus käytännössä. Johdatus sosiaalitutkimuksen ”käsityötaitoon”*. Kuopion yliopiston julkaisuja. Yhteiskuntatieteet. Tilastot ja selvitykset 2/1987. Kuopio
- Hytönen, Tomi & Lehtomäki, Liisa 2010. *Valtion hankintakäsikirja. Valtionvarainministeriön julkaisuja 48/2010*. Tampere: Valtiovarainministeriö
- Iloranta, Kari & Pajunen-Muhonen, Hanna 2008. *Hankintojen johtaminen ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*. Helsinki: Tietosanoma
- Iloranta, Kari & Pajunen-Muhonen, Hanna 2015. *Hankintojen johtaminen ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*. Helsinki: Tietosanoma
- Jackson, T, Iloranta, K & Mckenzie 2001. *Profits or Perils? The Bottom Line on Outsourcing*. New York: Booz Allen and Hamilton Inc.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. 2009. *Strategiaverkko*. (Käännös: Iivonen, Kirsti) Helsinki: Talentum
- Karlöf, Bengt 1998. *Strategia-suunnitelmasta toteutukseen*. (Käännös: Tillman, Maarit) Porvoo: WSOY
- Karlöf, Bengt 2004. *Strategian rakentaminen: sisältö ja välineet*. (Käännös: Tillman, Maarit) Helsinki: Edita
- Keough, M. 1993. *Buying Your Way to the Top*. *McKinsey Quarterly* 3. 41-62.
- Killen, K. & J. Kamauff 1995. *Managing Purchasing: Making the Supply Team Work*. Homewood Illinois: Irwin Publishing
- Kirkman, M. 1887. *The Handling of Railway Supplies: Their Purchase and Disposition*. Chicago: Chas. N. Trivers
- Kisser, G.E 1976. *Elements of purchasing strategy*. *Journal of Purchasing and Materials Management*. 3-7.

- Kolchin, M. & Giunipero Larry C. 1993. Purchasing Education and Training. Tempe (Arizona): Center for Advanced Purchasing Studies
- Kostamo, Eero 2001. Huippustrategiat. Mitä voimme oppia niistä? Helsinki: Kauppakaari
- Kotter, John P. 1990. Force for a Change: How Leadership Differs from Management. New York: Free press
- Kraljic, P. 1983. Purchasing Must Become Supply Management. Harvard Business Review Boston 61 (5). 109–117.
- Kuusniemi-Laine, Anna & Takala, Pilvi 2008. Julkiset hankinnat: käsikirja. Helsinki: Edita
- L 30.3.2007/348. Laki julkisista hankinnoista
- L 698/2011. Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä
- La Londe, Bernard J. & James M. Masters 1994. Emerging Logistics Strategies: Blueprints for the Next Century. International Journal of Physical Distribution and Logistics Management. 24 (7). 35–47.
- Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa: Laine, Markus, Bamberg, Jarkko ja Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press
- Lundberg, Sofia, Marklund, Per-Olov & Strömbäck, Elon 2015. Is Environmental Policy by Public Procurement Effective? Public Finance Review 5 (June). 1–22.
- Luostarinen, Sari, Kinnunen, Katri & Eskola, Saila (toim.) 2011. Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa – lähtökohtia, kokemuksia ja mahdollisuuksia. Tampere: Eteläsuomen palveluinnovaatiot-hanke (Espinno)
- Massingham, P. 2004. Linking Business Level Strategy with Activities and Knowledge Resources. Journal of Knowledge Management 8 (6). 50-62.
- McCrudden, Christopher 2004. Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes. Natural Resources Forum 28. 257-267.
- Mentzer, John T., DeWitt, William, Keebler, James S., Min, Soonhong, Nix, Nancy W., Smith, Carlo D. & Zacharia, Zach G. 2001. Defining Supply Chain Management. Journal of Business Logistics. 22 (2). 1-25.
- Merriam-Webster 2016. Dictionary and thesaurus - Merriam-Webster Online [verkkosivusto][viitattu 7.3.2016]. Saatavissa: <http://www.merriam-webster.com/>
- Monczka, Robert, Trent, Robert & Handfield, Robert 2005. Purchasing and Supply Chain Management 3<sup>rd</sup> Edition. Mason (Ohio): Thomson South-Western

- Mulder, Martin Renate Wesselink, Renate & Bruijstens, Hans Chr. J. 2005, Job Profile Research for the Purchasing Profession. *International Journal of Training and Development* 9 (3). 185–204.
- Murphy, E. 1995. Half the Battle is Knowing What Skills to Acquire. *Purchasing* 119 (9). 49–54.
- Nissinen, Ari 2004. *Julkisten hankintojen ympäristöopas*. Helsinki: Suomen ympäristökeskus
- Norrdal, Mari, Vikberg, Sonja, Wennberg, Mikko & Toivanen, Mia 2014. Askeleet innovatiivisiin hankintoihin[verkkodokumentti][viitattu 16.3.2016]. Saatavissa: <http://www.utu.fi/fi/yksikot/fff/palvelut/kehitysprojektit/innovatiivisethankinnat/Documents/2014-05-09-Askeleet-Innovatiivisiin-Hankintoihin-final.pdf>
- Oksanen, Antero 2007. *Kuntien yleiset hankintaohjeet*. Helsinki: Suomen kuntaliitto
- Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika 2014. *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Helsinki: Tietosanoma Oy
- Porter, Michael E. & Millar, Victor A. 1985. How Information Gives You Competitive Advantage. *Harvard Business Review* 63 (4). 149–160.
- Prahalad, C.K. & Hamel, G. 1990. The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review* 68 (3). 79–91
- Ritvanen, Virpi & Koivisto Eija 2007. *Logistiikka pk-yrityksissä: Hankinta kilpailutekijänä*. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy
- Robson, C. 1995. *Real World Research. A Resource for Social Scientists and Practitionerresearchers*. Oxford: Blackwell
- Rolfstam, Max 2013. *Public Procurement and Innovation. The Role of Institutions*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing Limited
- Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari 2001. Tapaus ja tutkimus=tapaustutkimus. Teoksessa: Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I metodin valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus. 158–169.
- Sakki, Jouni 2009. *Tilaus-toimitusketjun hallinta: B2B – Vähemmällä enemmän*. Helsinki: Jouni Sakki Oy
- Schiele, H. 2007. Supply-management Maturity, Cost Savings and Purchasing Absorptive Capacity: Testing the Procurement-Performance Link. *Journal of Purchasing & Supply Management* 13 (4). 274-293.
- Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Lontoo: Sage
- Strauss, A. L. & Corbin, J. 1990. *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory. Procedures and Techniques*. Lontoo: Sage

- Strauss, A. L. & Corbin, J. 1998. Basics of Qualitative Research. Procedures and Techniques for Developing Grounded Theory. 2. painos. Lontoo: Sage
- Sveiby, K. E. 1997. The New Organizational Wealth. Managing and Measuring Knowledge Based Assets. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers
- Sydänmaanlakka, Pentti 2004a. Älykäs johtajuus: ihmisten johtaminen älykkäissä organisaatioissa. Helsinki: Talentum
- Sydänmaanlakka, Pentti 2004b. Älykäs organisaatio: Tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Helsinki: Talentum
- Tampereen kaupungin internetsivut:  
Tilaaajaryhmä, viitattu 1.2.2016  
<http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio/konsernihallinto/tilaaajaryhma.html>
- Tampereen logistiikan internetsivut:  
Hankinnat, viitattu 15.10 2015  
<http://www.tampere.fi/logistiikka/hankinnat.html>
- Tassabehji & Moorhouse 2008. The Changing Role of Procurement: Developing Professional Effectiveness. Journal of Purchasing & Supply Management 14 (1). 55–68.
- Teknologiateollisuus Ry 2012. Yritysten hankintatoimen osaamistarpeet ja koulutustarjonta. Helsinki: Julkaisumoni-stamo Eteläranta Oy
- Thai, K. V. 2005. Challenges in public procurement. Teoksessa: Thai, K.V., Araujo, Armando, Carter, Rosalyn Y., Callender, Guy, Drabkin, David, Grimm, Rick, Jensen, Kirsten, Lloyd, Robert E., McCue, Cliff ja Telgen, Jan (toim.) Challenges in public procurement: An international perspective. Florida: PrAcademics Press. 1–20.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. 11. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi
- Turner, Dennis & Crawford, Michael 1994. Managing Current and Future Competitive Performance: The Role of Competence. Teoksessa: Hamel, Gary ja Heene, Aime (toim.) Competence based competition. The Strategic Management Series. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Turun kaupungin internetsivut:  
Hankinnat, viitattu 15.10 2015, <https://www.turku.fi/tyo-ja-yrittyspalvelut/hankinnat>
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2013. Nuorten yhteiskuntatakuu 2013 Työllisyys- ja yrittäjyysosasto Raportti 15.3.2012 [verkkodokumentti]. TEM raportteja 8/2012 [viitattu 17.3.2016]. Saatavissa: [http://www.tem.fi/files/32290/TEMrap\\_8\\_2012.pdf](http://www.tem.fi/files/32290/TEMrap_8_2012.pdf)
- Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut:  
Kynnysarvot, viitattu 29.3.2016,  
[https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ ja\\_ markkinat/ julkiset\\_ hankinnat/ kynnysarvot](https://www.tem.fi/kuluttajat_ ja_ markkinat/ julkiset_ hankinnat/ kynnysarvot)

- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010  
[verkkodokumentti][viitattu 17.3.2016] VM/2404/00.00.02/2010. Saatavissa:  
[http://www.senaatti.fi/filebank/3806-  
Valtioneuvoston\\_periaatepaatos\\_valtion\\_kiinteistostrategiaksi.pdf](http://www.senaatti.fi/filebank/3806-Valtioneuvoston_periaatepaatos_valtion_kiinteistostrategiaksi.pdf)
- Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-  
ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa 13.6.2013 Saatavissa:  
[https://www.tem.fi/files/36938/Valtioneuvoston\\_periaatepaatos\\_kestavien\\_ymparisto-  
\\_ja\\_energiaratkaisujen\\_\(cleantech\\_ratkaisut\)\\_edistamisesta\\_julkisissa\\_hankinnoissa\\_FINAL  
.pdf](https://www.tem.fi/files/36938/Valtioneuvoston_periaatepaatos_kestavien_ymparisto-_ja_energiaratkaisujen_(cleantech_ratkaisut)_edistamisesta_julkisissa_hankinnoissa_FINAL.pdf)
- Varnäs, Annika, Balfors, Berit & Faith-Ell, Charlotta 2009. Environmental Consideration in  
Procurement of Construction Contracts: Current Practice, Problems and Opportunities in  
Green Procurement in the Swedish Construction Industry. *Journal of Cleaner Production* 17  
(13). 1214–1222.
- van Weele, Arjan J. 2010. *Purchasing and Supply Chain Management*. 5. painos. Andover: Cengage  
learning
- Virolainen, Veli-Matti 1998. A Survey of Procurement Strategy Development in Industrial  
Companies. *Int. J. Production Economics* 56-57 (20). 677–688.
- Virtanen, Ilpo & Yliherva, Jukka (2014) Tuottavuus, vaikuttavuus ja julkiset hankinnat: TUKEFIN-  
kehitysprojekti suositusten antamiseksi hankintoihin – case infra-ala. Helsinki: Suomen  
kuntaliitto Saatavissa: [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=2971](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2971)
- Virtanen, Juha V. 2010. Johtajana sairaalassa -Johtajan toimintakenttä julkisessa erikoissairaalassa  
keskijohtoon ja ylimpään johtoon kuuluvien lääkäri- ja hoitajataustaisten johtajien  
näkökulmasta. Turku: Turun kauppakorkeakoulu [viitattu 17.3.2016]. Sarja A-2:2010.  
Väitöskirja. Turku. Saatavissa: [http://doria32-  
kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/99352/Ae2\\_2010Juha\\_Virtanen.pdf?sequence=2](http://doria32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/99352/Ae2_2010Juha_Virtanen.pdf?sequence=2)
- Wu, A. 2005. The Integration between Balanced Scorecard and Intellectual Capital. *Journal of  
Intellectual Capital* 6 (2). 267–284.
- Yliherva, Jukka 2006. Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64

# LIITTEET

## Liite 1: Yksilöhaastattelurunko

### **Kohdeorganisaatio**

*Hankintaorganisaation tiivistetty esittely? Dokumentaatio hankintaprosessin kulusta? Miten vastualueet on määritelty? Miten osaaminen on organisoitu, esim. poikkiorganisatoriset hankintatiimit?*

### **Hankintojen taustalla vaikuttavat tekijät**

*Onko kaupungilla hankintastrategia/hankintoja koskevia linjauksia kaupungin strategiassa? Vaikuttaako hankintastrategia ja/tai kaupungin strategia konkreettisesti hankintoihin? Miten organisaation aiempia kokemuksia hankinnoista voidaan hyödyntää sekä osaamista jakaa ja siirtää? Miten eri sidosryhmien, kuten loppukäyttäjien ja yritysten, asiantuntemusta voidaan hyödyntää -> yhteiskehittely (co-creation) ja siihen liittyvät taidot/välineet? Innovatiivisuuden hyödyntäminen toimittajayhteistyössä? ”Make or buy”-päätöksen tekeminen?*

### **Hankintaosaaminen yleisesti**

*Onko organisaatiolla jokin erityinen vahvuustekijä/vahvuustekijöitä hankintatoimen kannalta? Miten erilaiset osaamisalueet ovat korostuneet hankintaprosessissa? Millaiselle osaamiselle olisi eniten tilausta/missä olisi parantamisen varaa? Julkisten hankintojen ja yritysten hankintojen erot osaamisen kannalta? Osaaminen sosiaalisten näkökohtien, ympäristönäkökohtien ja innovatiivisuuden osalta?*

### **Henkilökohtainen osaaminen**

*Missä määrin osaaminen on koulutuksella tai työkokemuksella saavutettavaa, missä määrin se perustuu henkilökohtaiseen kyvykkyyteen tai organisaation rakennepääomaan? Mitä vaatimuksia tehtäviin rekrytoinnissa otetaan huomioon? Minkälainen merkitys vuorovaikutus-ihmissuhdetaidoilla (esim. tiimityötaidot, vaikuttaminen, kommunikaatiotaidot, esiintymistaito, kielitaito, kulttuurien tuntemus) on modernissa hankintatoimessa? Luovuus ja ongelmanratkaisukyky (vrt.. resurssien niukkuus)? Osaamisprofiilit ja kehityskeskustelut?*

### **Rakenteisiin liittyvä osaaminen**

*Onko organisaatiolla erityistä rakennepääomaa (teknologiat, järjestelmät, toimintamallit, kulttuuri)? Onko hankinnat jaoteltu kategorioihin? Miten osaaminen on organisoitu hankintakategorioiden osalta (esim. strategiset tuotteet/palvelut)? Rutiinitehtävien automatisointi?*

### **Johtamisosaaminen**

*Minkälaisia johtamistaitoja hankintatoimi edellyttää? Millä tasolla strateginen osaaminen ja ajattelu ovat?*

### **Hankintatoimea tukeva osaaminen**

*Minkälaista osaamista vaaditaan tietojärjestelmien yms. työkalujen osalta?*

### **Sopimussuunnittelu- ja valmisteluvaihe**

*Tulevien hankintojen suunnittelu, aikataulutus? Mitä hankinnan substanssista on syytä tietää/miten substanssiosaamista hyödynnetään eri hankinnoissa? Toimitusverkoston hallinta -> toimittajamarkkinatietämys (kehityksen seuraaminen), kokonaiskustannusajattelu, toimittajasuhteet, arvoketjut? Tuotteen tai palvelun koko elinkaaren kulujen hahmottaminen eli TCO-malli (Total Cost of Ownership)? Millaista osaamista palveluiden hankinta edellyttää? Millaisia taitoja sopimuskannan hallinnassa tarvitaan?*

### **Kilpailutus**

*Juridiikan tuntemus ja keneltä vaaditaan? Hankintalainsäädännön soveltaminen ja tulkinta? Tarjouspyyntöjen laatiminen, vaatimusten määrittely (hintaa, kokonaiskustannukset, laatu) ja toimittajien arviointi? Hankintamenettelyn valinta? Neuvotteluosaaminen- ja neuvottelutaktiikat?*

### **Sopimuskausi**

*Miten sopimusseuranta toteutetaan? Toimittajien suorituskyvyn mittaaminen ja laadun valvonta? Kehittäminen sopimuskauden aikana? Sopimuskauden päättäminen ja seuraavaan sopimuskauteen valmistautuminen?*

### **Prosessin arviointi**

*Arvioidaanko hankintaprosessin onnistumista? Mistä näkökulmasta arvioidaan (hinta, laadunvalvonta, logistiikka, transaktiot, toimitusketjun hallinta)? Mitä työkaluja hankintaprosessin/hankintatoimen menestyksellisyyden arvioinnissa hyödynnetään?*

### **Lopuksi**

*Julkisten hankintojen kehitystarpeet yleisesti?*

## **Liite 2: Ryhmähaastattelurunko**

### **Osaamisalueet**

- Kuvaile *juridista osaamista* hankinnoissa ja miten se toteutuu omassa organisaatiossanne?
- Kuvaile *substanssiosaamista* hankinnoissa ja miten se toteutuu omassa organisaatiossanne?
- Kuvaile *hankintojen vaikuttavuuteen* (innovatiivisuus, sosiaaliset tekijät ja ympäristötekijät) liittyvää osaamista hankinnoissa ja miten sitä sovelletaan omassa organisaatiossanne?
- Kuvaile *hankintojen johtamiseen* liittyvää osaamista ja miten se toteutuu omassa organisaatiossanne? Ilmeneekö strategisuus ja strateginen osaaminen omassa toiminnassanne (vaikka organisaatio olisikin luonteeltaan operatiivinen)?
- Mitä muuta osaamista tai *hankintatoimea tukevaa osaamista* ilmenee?

### **Valmisteluvaihe**

- Kuvaile osaamista hankintojen valmistelun kannalta ja miten se toteutuu omassa organisaatiossanne?
- Minkälaista osaamista vaaditaan toimittajamarkkinatietämyksen kerryttämisessä ja toimitusketjujen hallinnassa?

### **Kilpailutusvaihe**

- Kuvaile kilpailutusvaiheessa vaadittavaa osaamista ja miten se toteutuu omassa organisaatiossanne?

### **Sopimuskausi**

- Kuvaile sopimuskauden aikaiseen seurantaan, arviointiin ja kehittämiseen liittyvää osaamista ja miten se toteutuu omassa organisaatiossanne?

### **Hankintaosaamisen merkitys**

- Millaista on hyvä hankintaosaaminen kokonaisuudessaan julkisissa hankinnoissa? Mitä erityispiirteitä kuuluu nimenomaan julkisissa hankinnoissa vaadittavaan osaamiseen?
- Mitä kehitettävää hankintaosaamisen osalta olisi?