

Hankintaprosessin kehittäminen

Case: Muuramen kunta

Mari Sakala

Opinnäytetyö

Marraskuu 2016

Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen tutkinto-ohjelma, ylempi AMK

Tekijä(t) Sakala, Mari	Julkaisun laji Opinnäytetyö, ylempi AMK	Päivämäärä Marraskuu 2016
	Sivumäärä 135	Julkaisun kieli Suomi
	liitteenä hankintaohje ja malli-asiakirjat, 36 sivua	Verkkojulkaisulupa myönnetty: x
Työn nimi Hankintaprosessin kehittäminen Case: Muuramen kunta		
Tutkinto-ohjelma Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen, ylempi AMK		
Työn ohjaaja(t) Sanna Nieminen		
Toimeksiantaja(t) Muuramen kunta		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Julkiset hankinnat elävät jatkuvassa muutoksessa. Kuntien palveluhankintojen murros, lainsäädännön ja toimintaympäristön muutokset tuovat jatkuvasti uusia vaateita julkisille toimijoille, joilla on käytössään rajalliset resurssit. Hankinnat ovat useimmiten monitahoisia, vaativia ja taloudelliselta merkitykseltään suuria palveluhankintoja, joiden tarve on jatkuva.</p> <p>Tehtävänä oli kehittää Muuramen kunnan hankintaprosessia luomalla yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen toimintatapa. Tavoitteena oli määritellä pienelle hankintayksikölle soveltuva hankintaprosessi ja -ohje. Tutkimus oli kvalitatiivinen tapaustutkimus. Keskeisin aineisto oli hankintojen asiantuntijoiden teemahaastattelut.</p> <p>Tutkimuksessa määriteltiin pienelle hankintayksikölle soveltuva hankintaprosessi ja -ohje. Tuloksena määriteltiin myös hankintaprosessin yksinkertaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavat tekijät: strategia, hankinnan asema organisaatiossa, ohjeet, kokonaisuunnittelu, sisäinen ja ulkoinen vuoropuhelu, hankintalaki, resurssien kohdentaminen, tarpeen määrittely, sopimuskauden pituus, dokumentointi, mittarit ja palautteen vaikuttavuus. Johtopäätöksenä esitettiin, miten toimeksiantajan tulee kehittää hankintaprosessiaan.</p> <p>Julkinen taho tarvitsee ammattimaista hankintaa, koska julkisilla hankinnoilla on suuri yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys lisää osaamista, koska se toimii perehdytyspakettina hankinnoista päättävälle, hankintoja tekeville ja tarjoajille. Julkiset hankinnat tulee tunnustaa omaksi asiantuntijuusalueeksi, jonka koulutuksesta yhteiskunta vastaa. Tällöin hankintaa tekevät saavat ansaitsemansa arvon ja alalle hakeudutaan.</p>		
Avainsanat (asiasanat) julkiset hankinnat, hankintaprosessi, hankintaohje, hankinnan organisointi, hankintojen analysointi		
Muut tiedot		

Author(s) Sakala, Mari	Type of publication Master's thesis	Date November 2016
	Number of pages 135	Language of publication: Finnish
	Appendix: procurement instructions 36 pages	Permission for web publication: x
Title of publication Development of procurement process Case: Municipality of Muurame		
Degree programme Entrepreneurship and Business Competence, Master's Degree		
Supervisor(s) Nieminen, Sanna		
Assigned by Municipality of Muurame		
<p>Abstract</p> <p>Public procurement is undergoing continuous changes. The changes in local authorities' service procurement, legislation and operating environment bring constantly new challenges to the public authorities with limited resources. Usually public procurements are related to complex, demanding and economically significant services which are needed continuously. The task in the study was to develop the procurement process of the municipality of Muurame by creating a simple and functional mode of operation. The aim was to determine a suitable procurement process and instructions for the small procurement unit. The research method was a qualitative case study. The key data came from interviews with the public procurement experts. In the study a suitable procurement process and instructions were determined for the small procurement unit. The results of the study also included determining factors impacting on the simplicity and practicality of the procurement process: strategy, the position of procurements in the organization, instructions, overall planning, internal and external dialogue, as well as the public procurement law, allocation of resources, defining needs, the length of the contract period, documentation, indicators and the effects of feedback. As a conclusion, it was proposed how the assignor should develop their procurement process.</p> <p>The public sector needs procurement professionals since public procurements have significant social and economic influences. The theoretical framework of the study enhances competence because it can be used as an introduction package for the procurement decision makers, procurers and suppliers. Public procurement should be recognized as an expertise area in its own right, and the related education should be on society's responsibility. In this way, procurement practitioners will gain the appreciation that they deserve, and the area will become a seriously considered career option.</p>		
Keywords/tags (subjects) public procurement, procurement process, procurement instructions, organization of purchasing, purchasing analysis		
Miscellaneous		

Sisältö

1	Kilpailutuksen tempuradasta johdettuun prosessiin	5
1.1	Muuramen kunta.....	6
1.2	Tutkimuksen tavoitteet	7
1.3	Tutkimusasetelma	8
2	Julkiset hankinnat.....	9
2.1	Keskeiset käsitteet.....	9
2.2	Hankittavat tuotteet ja palvelut.....	11
2.3	Toimintaympäristö	13
2.4	Hankintaosaaminen.....	15
2.5	Haasteet	17
2.6	Mahdollisuudet	20
3	Hankintojen analysointi.....	22
3.1	Kuluanalyysi.....	23
3.2	ABC-analyysi	24
3.3	Portfolioanalyysi.....	25
4	Hankinnan organisointi	29
5	Hankintaprosessi	33
5.1	Suunnittelu ja valmistelu.....	33
5.2	Kilpailutus	40
5.3	Sopimuskausi.....	47
5.4	Palaute.....	49
6	Tutkimuksen toteuttaminen - metodologia.....	50
6.1	Metodologia	50
6.2	Empiirisen tutkimuksen prosessi.....	52
6.3	Validiteetti ja reliabiliteetti	57

	2
7 Tulokset	60
7.1 Hankintojen nykytila.....	60
7.2 Hankintaprosessiin vaikuttavat tekijät.....	72
8 Johtopäätökset.....	80
8.1 Hankintaprosessin nykytilanne ja sen ongelmat.....	81
8.2 Hankintojen kehittäminen	83
8.3 Hankintaprosessin kehittäminen	86
9 Pohdinta	89
9.1 Tulosten ja johtopäätösten tarkastelu	89
9.2 Jatkokehittämisehdotukset	91
9.3 Laajemman merkityksen tarkastelu	92
Lähteet.....	95
Liitteet	99
Liite 1. Teemahaastattelu alatutkimuskysymykset	99
Liite 2. Teemahaastattelut päätutkimuskysymys	100
Liite 3. Hankintaprosessin vaiheet yksinkertaistettuna.....	101
Liite 4. Hankintasuunnitelmapohja.....	102
Liite 5. Hankintakalenteripohja.....	103
Liite 6. Tarjouspyyntöpohja	104
Liite 7. Tarjouslomake.....	111
Liite 8. Hankinnan kohteen kuvaus.....	115
Liite 9. Hankintaohje	117

Kuviot

Kuvio 1. Tutkimusasetelma	9
Kuvio 2. Hankintaprosessi tutkijan käsityksen mukaan	11
Kuvio 3. Hankintaosaamisen malli julkisella sektorilla (Aarresola 2014, 92).....	16
Kuvio 4. Portfolioanalyysi sisältäen segmenttien perusstrategiat ja muutossuunnat (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 126; alkup. kuvio ks. Gelderman, van Weele 2003, 212;).....	28
Kuvio 5. Hankintojen organisointi tehtävien mukaan (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 330).....	31
Kuvio 6. Organisaatiomallit hankinnan kehittyneisyyden ja organisaation yhtenäisyyden mukaan (alkup. kuvio ks. Rozemeijer, van Weele & Weggeman 2003)	32
Kuvio 7. Kolmen tason hankinnat hankintalain mukaan (Oksanen 2010, 15; HE 108/2016, 25-26 §).....	41
Kuvio 8. Toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi	61
Kuvio 9. Hankinnat kirjanpidon tileittäin prosenteissa kaikista hankinnoista	67
Kuvio 10. Kumulatiivinen kustannusten kertymä prosenteissa kirjanpidon tileittäin suuruusjärjestyksessä.....	68
Kuvio 11. Toimeksiantajan hankinnat sijoitettuna Krajlicin matriisiin.....	72
Kuvio 12. Hankintaprosessin yksinkertaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavat keskeiset tekijät.....	73
Kuvio 13. Toimeksiantajan nykytilanteen keskeiset ongelmat	81
Kuvio 14. Pienelle hankintayksikölle soveltuva hankintaprosessi	87

Taulukot

Taulukko 1. Kuvitteellinen esimerkki hankintasuunnitelmasta	36
Taulukko 2. Tutkimusaineiston kerääminen ja analysointi.....	52

Taulukko 3. Hankintojen jakautuminen tavara- ja palveluhankintoihin.....	65
Taulukko 4. Kustannusten suurimmat aiheuttajat A-hankinnoissa	69
Taulukko 5. Kustannusten suurimmat aiheuttajat B-hankinnoissa	71

1 Kilpailutuksen tempuradasta johdettuun prosessiin

Lundström tutkii väitöskirjassaan 'Kuntien palveluhankintojen murros' kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyviä ongelmia ja niiden syitä. Hänen mukaansa kunnat häilyvät palveluhankinnoissa uuden ja vanhan rajalla, mikä on tuottanut palveluhankintojen murroksen. Tähän ovat vaikuttaneet rakenteellinen, toiminnallinen ja ohjausjärjestelmän murrokset. (Lundström 2011, 8-9.) Toimintaympäristön muutos on jatkuva, mikä aiheuttaa haasteita hankinnalle ja sen kehittämislle.

Lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (myöhemmin hankintalaki) mukaan hankinnat on pyrittävä toteuttamaan taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö on uudistamassa hankintalakia. Hankintalaki-esitys on annettu eduskunnalle. Laki tulee voimaan vuoden 2016 aikana. Tarkoituksena on muun muassa julkisten varojen käytön tehostaminen, hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja käsitteiden selkeyttäminen sekä pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen tarjouskilpailuissa. Hankintalaki-esityksen yleisperusteluiden mukaan uudistamisen taustalla on hankintalainsäädännön soveltamistilanteiden monimutkaistuminen. Harvoin on tilannetta, jossa hankintayksikkö ostaa selkeällä tavalla etukäteen määritellyn tuotteen yhdeltä tarjoajalta. Tavallisempaa on hankinnan kohteen monitahoisuus ja siten vaikeus määrittellä hankintaa etukäteen. (HE 108/2016, yleisperustelut.)

Hankintatoimen kehittämisprojektit voivat alkaa uuden, hankintatoimen kokemusta omaavan johtajan myötä (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 88). Muuramen kuntaan on palkattu vuonna 2014 talous- ja henkilöstöjohtaja, jolla on vahva hankintatoimen osaaminen. Hän on nähnyt kunnassa hankintatoimen kehittämistarpeen. Tämä tutkimus on saanut alkunsa joulukuussa 2015 hänen ja tutkijan välisestä keskustelusta. Uudistuvan hankintalain mukaisesti tutkimus selkeyttää hankinnan prosessia ja tehostaa resurssien käyttöä. Se lisää toimeksiantajan kokonaisvaltaista osaamista kaikissa hankintaprosessin vaiheissa niin poliittisten päättäjien kuin hankintoja käy-

tännössä tekevien henkilöiden keskuudessa ottaen huomioon myös tarjoajien näkökulman. Tutkimusta voivat hyödyntää muut pienet kunnat, joilla on tarvetta kehittää hankintoja ja hankintaprosessia. Tässä esitetty toimintamalli ja ohjeet ovat suoraan sovellettavissa tehostaen yhteiskunnan resurssien käyttöä. Näin ollen tutkimuksella on laajempaa yhteiskunnallista merkitystä.

Opinnäytetyössä on kattava teoreettinen viitekehys julkisista hankinnoista ja käytännönläheinen tutkimus. Lundströmin mukaan osaaminen on palveluhankintojen onnistumisen näkökulmasta keskeisin osa-alue, jonka täytyy olla kunnissa riittävällä tasolla. Hankintaprosessissa ilmenevät ongelmat ovat lähes kaikki lainkäyttöön liittyviä ongelmia. Palveluhankintojen ongelmista osa ratkeaisi hankintalain osaamisen ja oikeuskäytännön tuntemisen parantamisella, mikä on ratkaistavissa koulutuksella ja osaamisen kehittämällä. Osaamisessa oli puutteita kaikissa hankintaprosessin vaiheissa mukaan lukien markkinoiden tunteminen ja sopimusten hallinta. (Lundström 2011, 132.) Opinnäytetyö voi toimia julkisten hankintojen perehdytyspakettina niin poliittisille päättäjille kuin hankintoja tekeville ja tarjoajille.

Olen itse toiminut julkisten hankintojen parissa vuodesta 2008 lähtien kolmessa eri tehtävässä kahden eri työnantajan palveluksessa. Olen ollut hankkijana, talouden suunnittelijana ja kilpailutuksissa avustavana henkilönä. Tulen myös jatkossa työskentelemään hankintojen parissa. Julkiset hankinnat ovat mielenkiintoisia, koska ne vaativat monialaista osaamista ja yhteistyötä muiden kanssa. Haasteena hankintojen asiantuntijoilla on puhua samaa kieltä muiden toimijoiden kanssa. Substanssiosaajat ja toimittajat saattavat joskus nähdä julkiset hankinnat pelkkänä byrokratiana, mikä ei edistä onnistunutta hankintaa.

1.1 Muuramen kunta

Toimeksiantajana on pieni noin 10 000 asukkaan Muuramen kunta, jolla on vahva tahto säilyttää itsenäisyytensä. Muuramen kunnan strategian mukaan kunnan arvot ovat luovuus ja rohkeus. Visiona on mahdollisuuksien Muurame – elinvoimainen edelläkävijä. Teemoiksi on valittu muun muassa muuntautumiskykyinen ja kokeileva

organisaatio sekä uuden teknologian hyödyntäminen. Tavoitteena on innovatiivisuuden mahdollistava toimintaympäristö. Kunta elää jatkuvassa muutoksessa, jolloin tarvitaan innostavaa ja reagoivaa johtamista. (Muuramen kunnan strategia 2016 – 2021.) Muuramen kunnan käyttötalouden hankinnat olivat vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaan yhteensä noin 28 Me (Muuramen kunnan toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2015). Lisäksi on investointeihin liittyviä kertaluontoisia hankintoja. Kustannuksista valtaosa koostuu terveystoimen menoista. Kunnan toimintoja ohjataan lainsäädännöllä. Muuramen kunta on hankintalain mukainen hankintayksikkö.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on kehittää pienelle hankintayksikölle soveltuva hankintaprosessi. Opinnäytetyössä määritellään Muuramen kunnan toimintatapa tehdä julkisia hankintoja. Siihen tarvitaan määritelty hankintaprosessi ja -ohjeet, minkä seurauksena hankintatoimen organisointi muuttuu. Kehittämisen lähtökohta selvitetään hankinnan nykytilan analyysillä. Hankintaprosessin vaiheet ovat: suunnittelu, kilpailutus ja sopimusaika. Prosessissa määritellään ja kuvataan kussakin vaiheessa tehtävät toimenpiteet.

Opinnäytetyö esittelee mallin ja toimintatavan, jonka käyttöönotosta toimeksiantaja erikseen päättää. Ilorannan ja Pajunen-Muhosen mukaan (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 97) organisaatiomuutoksessa ilman sisältöä piilee riski. Todellinen muutos vaatii panostusta, riittävästi resursseja ja uudenlaista osaamista hankintaan osallistuvilta henkilöiltä. Mikäli muutos jää pelkästään uudelleenjärjestelyyn ja uusiin titteleihin, se aiheuttaa vain turhautumista. Tutkimuksessa huomioidaan mahdollisuuksien mukaan uudistuva hankintalainsäädäntö, koska mahdollisesti uusi toimintatapa otetaan käyttöön, kun uusi hankintalaki on astunut voimaan.

Toimeksiantajan asettamat reunaehdot ovat: hankintatoimen organisointimalli on haja-keskitetty hybridiorganisaatio (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 320) sekä talouden ja hallinnon tukipalveluihin perustetaan hankintakoordinaattorin tehtävä.

Päätutkimuskysymys on:

Millainen pienen hankintayksikön hankintaprosessin tulee olla, jotta se on yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen?

Alakysymykset ovat:

Millainen on toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi?

Mitkä ovat nykyisen hankintaprosessin keskeisimmät ongelmat?

1.3 Tutkimusasetelma

Tutkimusasetelma on kuvattu kuviossa 1. Toimeksiantajan vastuulle jää hankintaprosessin koulutus ja sisärajajo kaikille hankintoihin osallistuville henkilöille. Toimeksiantaja on rajannut hankintaprosessista pois sähköisen huutokaupan ja uudistuvan hankintalain mukaisen vaatimuksen asiakirjaliikenteen sähköisyydestä, joka tullaan toteuttamaan hankintalain siirtymäajan puitteissa.



Kuvio 1. Tutkimusasetelma

Tutkimus on laadullinen tapaustutkimus. Keskeisimpänä tutkimusaineistona on hankinnan asiantuntijoiden teemahaastattelut. Kukin haastateltava edustaa eri toimijaa: toimeksiantajaa, toimeksiantajan kaltaista hankintayksikköä ja tarjoajaa. Haastateltavat olivat toimeksiantajan talous- ja henkilöstöjohtaja, Laukaan kunnan hankinta- ja kehittämispäällikkö ja Keski-Suomen yrittäjien hankinta-asiamies. Koska hankinta on vuorovaikutteista toimintaa tarjoajien kanssa, tutkimuksessa otetaan huomioon myös tarjoajien näkökanta, mikä myöhemmin tukee yrityksiä osallistumaan toimeksiantajan hankintoihin.

2 Julkiset hankinnat

2.1 Keskeiset käsitteet

Hankinnan määritellään olevan yrityksen ulkoisten resurssien hankintaa siten, että yrityksen pää- ja tukitoimintojen tarvitsemat tuotteet, palvelut, kapasiteetit ja tiedot

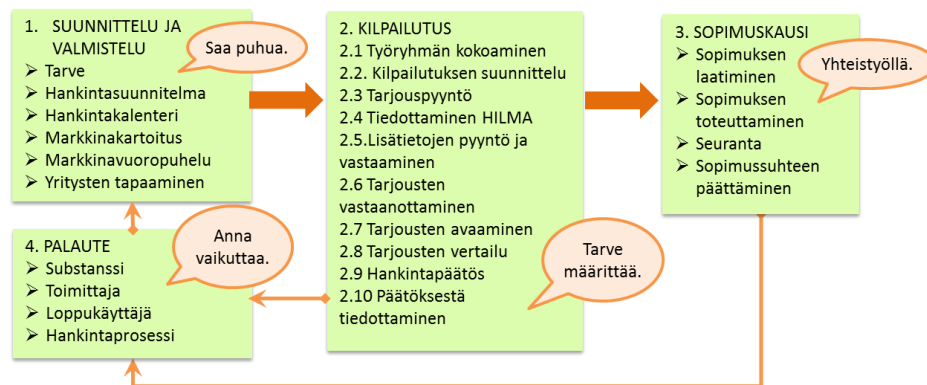
yrityksen toimintaan, ylläpitoon ja johtamiseen on varmistettu parhaalla toivotulla tavalla (Van Weele 2014, 8). Hankinta kattaa kaikki ne toiminnot, joista yritys saa las-kun ulkopuoliselta osapuolelta. Näin ajateltuna hankinta on yrityksen ulkoisten re-surssien hallintaa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 50, 53.)

Hankinta on organisaation ulkoisten resurssien hallintaa. Organisaation toiminta, ylläpito, johtaminen ja kehittäminen vaativat erilaisia tuot-teita ja palveluita sekä erilaista osaamista ja tietämystä organisaation ulkopuolelta, erilaisia ulkoisia resursseja. Hankinta pyrkii hyödyntämään toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet niin, että lopullisen asiakkaan tarpeet tulevat tyydytetyiksi halutulla, yrityksen kokonaisetua maksimoivalla tavalla. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 53.)

Julkinen hankintayksikkö on hankintalain 5 § mukaan valtion, kuntien ja kuntayhty-mien viranomaiset, evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seura-kunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset, metsähallitus sekä julkisoikeudel-liset laitokset. Lisäksi julkinen hankintayksikkö on mikä tahansa hankinnan tekijä, joka on saanut tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainituilta tahoilta. Näiden han-kintayksiköiden hankintojen kilpailutuksiin sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. (HE 108/2016, 5 §.)

Hankintaprosessi määritellään eri tavoin eri lähteissä. Eroavaisuuksia on prosessin vai-heissa, niissä tehtävissä toimissa sekä osallistujissa. Tässä on esitelty joitakin hankin-taprosessin määritelmiä sekä tutkijan oma näkemys. Hankintaprosessi julkisten han-kintojen neuvontayksikön mukaan tarkoittaa kilpailutusmenettelyä alkaen suunnitte-lusta ja päättyen sopimuksen allekirjoittamiseen (Hankintasanasto 2015). Van Wee-len (2014, 28) mukaan hankintaprosessin vaiheet ovat vaatimusmäärittely, toimitta-jan valinta, sopimus, tilaaminen, seuranta ja arviointi. Eri vaiheissa tarvittavien toimi-joiden roolit ovat käyttäjä, vaikuttaja, ostaja, päättäjä ja tiedonvaihtoa kontrolloiva portinvartija. Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2015, 134, 385) mukaan moderni han-kintaprosessi sovittaa yhteen asiakkaan muuttuvan tarpeen, toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet ja oman osaamisen, mikä vaatii uutta ajattelumallia päätöksente-koon. Hankintaprosessin vaiheet ovat: hankinnan suunnittelu ja valmistelu, kilpailu-

tus sekä toimittajan sopimuksenaikainen ohjaaminen. PRO2ACT -hankkeessa (Proaktiiviset sopimusprosessit julkisissa hankkeissa – kumppanuuden ja yhteisinnovoinnin edistäjinä) luodussa julkisten hankintojen prosessimallissa hankintaprosessi sisältää seuraavat vaiheet: suunnittelu ja valmistelu, kilpailutus ja sopimuskausi. Prosessissa osapuolina ovat yritykset, sisällönoasaajat, sopimus ja hankintaosaajat sekä loppukäyttäjät. (Koskelainen, Pohjonen, Anttila & Passera 2013.) Kuviossa 2 on tutkijan näkemys julkisten hankintojen prosessin vaiheista ja niissä tehtävistä toimista. Hankintaprosessi on käsitelty tarkemmin luvussa 5.



Kuvio 2. Hankintaprosessi tutkijan käsityksen mukaan

2.2 Hankittavat tuotteet ja palvelut

Julkisilla hankinnoilla on suuri merkitys julkisten palvelujen tarjoajana sekä paikallisena, kansallisena ja kansainvälisenä taloutena (Harland, Telgen & Callender 2013, 373). Nyirin ja muiden (2007) mukaan kansainväliset julkiset hankinnat ovat 10 – 15 prosenttia bruttokansantuotteesta monessa maassa. Euroopan Unionin alueella julkiset hankinnat ovat arviolta 2406 biljoonaa euroa. (Racca & Albano 2013, 180.) Unionin maissa hankinnat ovat 11 – 20 prosenttia bruttokansantuotteesta (Nieminen 2016, 203). Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset kokonaishankinnat vuonna 2014 olivat yli 18 biljoonaa euroa. Luku sisältää käyttötalouden hankinnat: aineet, tarvikkeet ja

tavarat (4); palveluiden ostot (9,9); vuokrat (0,9) sekä investointihankinnat: rakennukset (1,7); maa- ja vesialueet (0,4); kiinteät rakenteet ja laitteet (1,2); sekä muut investointihankinnat (0,7) miljoonaa euroa. Tulos- ja rahoituslaskelmien mukaisista kokonaismenoista hankintojen osuus oli noin 38 prosenttia. (Laskelma kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista hankinnoista vuosina 2000-2014.)

Julkisia hankintoja voidaan jaotella kirjanpidon tililuettelon mukaan, jolloin nähdään hankintojen laaja kirjo. Aineet, tarvikkeet ja tavarat sisältävät muun muassa elintarvikkeet, vesi, toimisto- ja koulutarvikkeet, vaatteiston, kirjallisuus, rakennusmateriaali, lääkkeitä ja hoitotarvikkeita, kemikaalit, lehtihankinnat sekä kirjastoaineiston. Palvelujen ostot sisältävät muun muassa toimisto- ja asiantuntijapalvelut, ICT-palvelut, postipalvelut, matkustus- ja ravitsemuspalvelut, rakennusten ja alueiden rakentamispalvelut, opetus- ja kulttuuripalvelut, markkinointipalvelut, puhtaanapito- ja pesulapalvelut, koneiden ja laitteiden vuokrauksen sekä sosiaali- ja terveystarvikkeet. (JHS 192 Kuntien ja kuntayhtymien tililuettelo 2015, 25-31.) Valtion hankintakäsikirja jakaa hankinnat ostosalkkuanalyysillä tavallisiin tuotteisiin, volyymituotteisiin, niukuustuotteisiin ja strategisiin tuotteisiin. Toinen hankintakäsikirjan mukainen tapa luokitella on sisäisen asiakkuuden ja strategisen merkityksen suhteen: rutiinihankinnat, muokattavat perushankinnat ja erikoishankinnat. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 35-36.)

Julkiset hankinnat ovat taloudellisesti merkittäviä sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Julkiset hankinnat kattavat koko elämän kirjon, koska niillä taataan yhteiskunnan tarjoamat ja ylläpitämät palvelut. Vähimmäisvaatimukset tarjottaville palveluille on säädetty lailla, joten säästäminen vähentämällä palvelujen tarjontaa ei ole mahdollista ilman lainsäädännön muutosta. Hankinnoissa palvelujen merkitys on korostunut ja tulevaisuudessa tulee vielä lisääntymään, koska julkiset tahot tehostavat toimintaansa.

2.3 Toimintaympäristö

'Eurooppa 2020' -strategia vaatii julkiselta hankintapolitiikalta julkisen rahoituksen tehokkainta käyttöä ja ostomarkkinoiden EU:n laajuista avoimuutta (Racca & Albano 2013, 180). Julkisia hankintoja ohjaava direktiivi ja laki ovat muuttumassa. Uudistuksessa olevan hankintalain tarkoituksena on muun muassa julkisten varojen käytön tehostaminen, hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja käsitteiden selkeyttäminen sekä pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen tarjouskilpailuissa. Uudistamisen taustalla on hankintalainsäädännön soveltamistilanteiden monimutkaistuminen. Harvoin on tilannetta, jossa hankintayksikkö ostaa selkeällä tavalla etukäteen määritellyn tuotteen yhdeltä tarjoajalta. Tavallisempaa on hankinnan kohteen monitahoisuus ja siten vaikeus määritellä hankinta etukäteen. (HE 108/2016, yleisperustelut.)

'The International Research Study of Public Procurement' IRSP on monikansallinen tutkimus julkisten hankintojen käytännöistä ja politiikoista, ja se tuottaa kansainvälistä yhteistä hankinnan parasta käytäntöä sekä lisää tietoutta julkisten toimijoiden hankinnoista. Tutkimusta on tehty vuodesta 2002 lähtien. IRSP on tarkoin valittu asiantuntijoista muodostettu työryhmä, joka kokoontuu joka toinen vuosi vaihtamaan ajatuksia ja visioita. (Harland, Telgen & Callender 2013, 375-376.)

IRSP:n ensimmäisessä tutkimuksessa päädyttiin käsitteelliseen viitekehykseen julkisen sektorin strategisesta toimittajamarkkinoiden hallinnasta. Eri maiden poliittisissa, yhteiskunnallisissa, demografisissa, teknologisissa ja talouden tekijöissä havaittiin huomattavaa erilaisuutta. Toimittajamarkkinoiden luonne ja julkisten palvelujen tarjonta vaikuttivat sidosryhmiin ja niiden rooleihin eri tavoin. Lainsäädäntö ja sen velvoitteet vaihtelivat eri maissa. Yksityissektorin osallistumisen laajuudessa ja tasossa nähtiin eroja. Jokainen maa kamppaili julkisten hankintojen politiikan ja strategisen suunnittelun kanssa sovittaen niitä omassa kansallisessa ympäristössä tarkoituksenmukaisella tavalla. Eroista huolimatta löydettiin myös yhtäläisyyksiä. Monilta mailta

puuttui tarvittava johdon informaatio. Tämä tarkoittaa, ettei ole tietoa julkisten hankintojen kuluista, varojen käyttäjätahosta ja -tarkoituksesta. Toinen yhteinen teema oli hankinnan rooli hallinnossa, joka nähtiin enemmän operatiivisena toimintana kuin strategisena asemana. Tulevaisuuden kehitys nähtiin kuitenkin positiivisena. Hankinnan merkitys tulee lisääntymään etenkin yhteiskunnallisen ja talouden reformin myötä. (Harland ym. 2013, 377-379.)

IRSP4 tutki vuonna 2009 julkisen sektorin suhtautumista globaaliin talouskriisiin. Julkisen sektorin ja sen toimittajien suhteen muutoksessa tuli esille positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia. Toisaalta vahvistettiin ja ylläpidettiin paikallista työllisyyttä, toisaalta julkisia varoja säästettiin. Keinoina olivat maksuaikataulujen muutokset ja tiettyjen toimialojen tukeminen. Ideologinen muutos muutti peruskäsitystä julkisen ja yksityisen sektorien suhteesta. Muutoksia tapahtui julkisen suoran tuen myöntämisessä yksityissektorille, markkinavetoisten instituutioiden siirtymisessä julkiseen omistukseen sekä julkisten varojen suojelemisessa hyväksikäytöltä ja tuhlaamiselta. Tutkimuksen mukaan potentiaalisia haavoittujia talouskriisin seurauksena ovat pienet ja keskisuuret yritykset, joiden suojeleminen toipumisessa ja innovaatioissa on tärkeää. (Harland ym. 2013, 389-391.)

Kunnissa on meneillään palveluhankintojen murros, jonka kolme ulottuvuutta ovat rakenteellinen, toiminnallinen ja ohjausjärjestelmä. Murrokseen vaikuttavia tekijöitä ovat markkinat, poliittinen vaikuttaminen, kuntainstituution muutos, tarjoaja, mentaliteetti ja osaaminen. Kuntien rakenteellinen muutos on syntynyt kuntaliitoksista, yhteistoiminta-alueista, yhteishankintayksiköistä ja muusta kuntien välisestä yhteistyöstä ja sen seurauksena tehtävien siirroista. Toiminnallisia muutoksia ovat hallinnon muuttuminen hallinnaksi ja kilpailuttamisen kumppanuudeksi. Ohjausjärjestelmä korostaa kumppanuuksia ja sisältää myös palveluhankintojen mentaliteetin muutoksen. Edellä mainitut tekijät aiheuttavat kitkaa hankintoihin ja muuttavat sitä ympäristöä, jossa kunnat tekevät palveluhankintoja. Kuntainstituutio on itsessään muutoksessa ja kunnat piirtävät oman ulkorajansa suhteessa verkostoihin. (Lundström 2011, 8-9.)

Julkiset hankinnat vaikuttavat yhteiskunnan toimintaan ja toisaalta yhteiskunta vaikuttaa julkisiin hankintoihin. Kansainvälisesti halutaan avoimuutta ja kilpailua. Kansallisesti ja yksittäisen kunnan tasolla halutaan hankinnan vaikutukset ulottuvan vain omaan talouteen. Kansainvälinen tutkimus osoittaa hankinnan ongelmien samankaltaisuuden. Näistä on syytä nostaa esille hankintatoimen arvostus lähinnä operatiivisena toimintona. Tämä vaikuttaa keskeisesti hankintatoimen kehittämiseen ja resursseihin. Hankinta tulee ensin ymmärtää merkittävänä talouteen ja yhteiskuntaan vaikuttavana tekijänä, jotta todellinen kehittäminen on mahdollista. Julkisten hankintojen toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Seuraava merkittävä muutos toimintaympäristöön tulee olemaan sote- ja aluehallintouudistus.

2.4 Hankintaosaaminen

Valtion hankintakäsikirja määrittelee hankintatoimen olevan osaamisprosessi. Siinä vaaditaan markkinoiden ja liiketalouden prosessien tuntemista sekä lainsäädännön tuntemista ja soveltamiskykyä. Hankinta-asiantuntijat nähdään ammattimaisina moniosaajina, joiden osaamiseen ja kehittymiseen on panostettava. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 25.) Racca ja Albano tuovat esille hankinnan korkeat osaamisvaateet. Laajat hankintamenettelyt vaativat yhteistyötä ja erilaisia ammatillisia taitoja kuten teknistä, lainopillista sekä talousosaamista, mitä pienillä hankintayksiköillä harvoin on. (2013, 203.) Aarresola (2014, 86-88) on tutkimuksessaan päätenyt julkisen sektorin hankintaosaamisen malliin (Ks. kuvio 3.), jossa vaadittava osaaminen on jaettu viiteen kategoriaan: julkinen sektori toimintaympäristönä, toimittaja, sisäinen integraatio, kustannukset ja strateginen rooli. Jokaisella kategoriolla on osaamisvaateet. Keskeisimpiä olivat toimittajamarkkinoiden potentiaalinen ymmärtäminen, asiakasvaatimusten ymmärtäminen, kokonaiskustannusajattelu, hankintatoimen strategisen roolin ymmärtäminen sekä kilpailutusosaaminen ja arviointikriteerien rakentaminen.



Kuvio 3. Hankintaosaamisen malli julkisella sektorilla (Aarresola 2014, 92)

Aarresolan mukaan hankintoihin osallistuvilla henkilöillä on eritasoinen hankinta-osaaminen ja tarve koulutukselle (Aarresola 2014, 92). Osaamisen kehittymisen esteitä nähdään yleisissä taustamielikuvissa. Monissa julkisissa organisaatioissa virheelliset käsitykset lainsäädännöstä tuottavat itseään rajoittavaa toimintatapaa. Hankintaa ei nähdä korkeaa osaamista vaativana toimintana vaan välttämättömänä pahana. Mielikuvissa hankintalainsäädäntö ja sopimukset vain vaikeuttavat käytännön toimintaa. (Pohjonen, Boucht, Klemelä & Koskelainen 2011, 25.) Hankintahenkilöstön strategisen roolin puuttuminen vaikuttaa heikentävästi hankinta-alan palkkatasoon ja uramahdollisuuksiin johtaen korkean ammattiosaajien puutteeseen kansainvälisesti. Julkisen sektorin on vaikea houkutella vastavalmistuneita ja pitää itsellään kokenutta ammattitaitoista henkilökuntaa. (Harland ym. 2013, 379, 381.) Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2015) mukaan julkisella puolella hankintakoulutuksen ja keskustelun keskiössä on vain yksi hankintaprosessin vaihe: kilpailutus. Painopistettä tulee siirtää juridisesta kilpailutusvaiheen osaamisesta muihin hankintaprosessin vaiheisiin. (386.) Panostaminen hankintaosaamiseen tehostaa palvelutuotantoa ja verovarojen käyttöä (Aarresola 2014, 92).

Poliittisilta päättäjiltä palveluhankintojen murros edellyttää uudenlaista osaamista, jotta siirtymä ympäristöystävällisiin tai sosiaalisia tai innovatiivisia näkökulmia palveluhankinnoissa edistävään toimintakulttuuriin on mahdollista. Mentaliteetti on julkisten hankintojen osalta kilpailuttamisessa, joka koetaan olevan ristiriidassa pyrkimyksessä kumppanuuteen. Julkisten palveluhankintojen lainsäädännön ja hankintojen mentaliteetin muutos on niin voimakasta, että kaikki tarjoajat eivät osin pysy mukana vauhdissa. Tällöin markkinat ja tarjoajat jakautuvat kahtia muutoksista hyötyviin ja sen kanssa kamppaileviin tarjoajiin. (Lundström 2011, 171, 175-176.)

Aarresolan osaamismallissa on huomioitu toimintaympäristö, missä hankinta toimii. Kuntien palveluhankintojen murros tuo mukanaan osaamisvaateita. Hankinnan koulutukselle on selkeästi tarvetta, jotta virheelliset mielikuvat saadaan poistettua. Hankinnan asema operatiivisena tai strategisena toimintona vaikuttaa henkilöstön arvostukseen ja hankinnan yleiseen mielikuvaan. Valtion hankintakäsikirjan näkemys hankinnasta osaamisprosessina kuvaa osaamisen lisääntymistä hankinnan prosessin etenemisen mukaan. Prosessi tulee nähdä kokonaisuutena eikä pelkästään juridisena ongelmana.

2.5 Haasteet

Kiviniemi (2011, 5-12) jakaa selvityksessään markkinaoikeuden ratkaisujen vuosilta 2010 - 2011 perusteella hankintaprosessissa todetut virheet neljään kategoriaan: ilmoitusmenettely, tarjouspyyntö, tarjouksen käsittely ja hankintapäätös. Virheitä esiintyi sekä kansallisen että EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Yleisin virhe ilmoitusmenettelyssä oli kynnysarvojen huomioimisessa ja siten oikean ilmoituksen julkaiseminen. Tarjouspyyntövaiheessa virheitä esiintyi vertailuperusteiden esittämisessä, tarjoajan soveltuvuuden ja hankinnan kohteen määrittelyssä. Tarjouksen käsittelyn virheet liittyivät vertailun toteuttamiseen, tarjousten poissulkemiseen sekä tarjousten täsmentämiseen. Päätösvaiheessa pisteytyksen perustelemattomuus ja epä-

selvytykset vertailuperusteiden soveltamisessa aiheuttivat virheitä. Kiviniemen mukaan hankintoja valmistelevalle ei ole selvää käsitystä vertailuperusteiden osatekijöiden määräyksestä tarjouspyynnössä ja niiden arviointi sekä painotus.

Tyni (2010, 17, 49, 62, 77-80) on tutkinut markkinaoikeuden päätösten vuosilta 2008 – 2009 perusteella tarjousvertailuun liittyviä ongelmakohtia ja esittänyt ratkaisuja näiden ongelmien välttämiseksi. Vertailuperusteiden asettamisessa ongelmia aiheuttivat yksilöimätön tai kielletty vertailuperuste, kelpoisuuden ja vertailun sekoittaminen, muodollisesti epäselvä hinta sekä painotuksen ja tärkeysjärjestyksen puuttuminen. Tarjousvertailussa virheitä ilmeni ylimääräisten perusteiden soveltamisena, muutoksina painoarvoissa ja tärkeysjärjestyksessä sekä kaikkien vertailuperusteiden käyttämättömyydessä. Tarjousvertailun perusteissa virheitä olivat epäselvyys vertailuperusteiden soveltamisessa, piste-erojen perustelemattomuus, jälkikäteen esitetyt perustelut sekä perustelun puuttuminen. Tämän tutkimuksen mukaan on hyvin monenlaisia syitä, jotka johtavat tarjousvertailussa virheeseen. Erityisesti haasteellista oli vertailuperusteiden asettaminen, mistä seurasi epäonnistunut tekninen tarjousvertailu. Syitä virheellisiin menettelyihin katsottiin olevan pääasiassa tekniset virheet. Muita syitä olivat lain ymmärtämättömyys ja jopa tahallinen rikkominen sekä epäselvä, tulkinnallinen ja osittain puutteellinen hankintalaki. Hankinnan suunnittelun ja resurssien merkitys korostui virheiden välttämiseksi. Hankintayksikön tulee huolehtia riittävästä ja ammattitaitoisista resursseista, mikä vaatii rahaa toteutuakseen. Hankintalakia tulee myös selkeyttää.

Siiriäinen (2010) on tutkinut markkinaoikeuden päätöksiä vuosilta 2007 - 2009. Hän on todennut yleisimmän hankintamenettelyssä tapahtuneen virheen olevan tarjouspyynnön puutteellisuus tai virheellisyys, mistä on seurannut tarjousten tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vertailun vaarantuminen. Seuraavaksi yleisimmät virheet olivat hankintapäätösten perustelujen puutteellisuudet ja virheellinen hankintailmoitus. Hankintaosaamisen puute ja hankintalain monimutkaisuus nähtiin syinä hankintaprosessissa tapahtuneisiin virheisiin. Välttääkseen virheellisyyksiä hankintayksikön tulee laatia huolellisesti hankintailmoitus ja tarjouspyyntö, mikä luo pohjan

onnistuneelle hankinnalle. Hankintastrategiassa tulisi olla periaatteena ensisijaisesti kokonaistaloudellisesti edullisen valintaperusteen käyttäminen, jolloin voidaan ottaa huomioon koko elinkaaren kustannukset ja ympäristönäkökohdat. Hankintayksiköiden tulee laatia selkeä hankintaprosessimalli sekä hankintaryhmittäin tarjouspyyntö- ja tarjouspohjat. Suuret hankintayksiköt hyötyvät sähköisten menetelmien käytöstä volyymituotteiden ostorutiineina. Pidemmät hankintasopimukset ja suuremmat kokonaisuudet vähentävät tarvetta kilpailutuksiin vähentäen näin yksikköhinta- ja työvoimakustannuksia. Etenkin pienet hankintayksiköt hyötyvät yhteishankinnoista ja puitesopimusten käyttämisestä. Hankintayksiköiden tulee seurata omaa toimintaansa ottamalla käyttöön oman suorituskyvyn arviointimenetelmiä. (11, 85-86, 95-98.)

Lundströmin (Lundström 2011, 104-108, 110-133) mukaan lähes kaikissa kuntien palveluhankinnoissa esiintyy haasteita. Palveluryhmistä nousi esille sosiaali- ja terveyssektorin palveluhankinnat niiden suuren volyymin ja hankintojen kompleksisuuden vuoksi. Haasteita nähtiin olevan kaikissa hankintaprosessin vaiheissa: hankinnan suunnittelu, tarjouskilpailun toteutus ja hankinnan täytäntöönpano. Lundströmin tutkimustulokset tukevat aiemmin tehtyjä markkinaoikeuden ratkaisuihin perustuvia tutkimuksia. (Kiviniemi 2011, Tyni 2010, Siiriäinen 2010) Lundströmin mukaan hankintaprosessin haasteet ovat lähes kaikki lainkäyttöön liittyviä teknisiä ongelmia liittyen hankintalakiin sekä oikeuskäytännön tuntemiseen sekä soveltamiseen. Koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä kuntien palveluhankintojen ongelmat ovat mahdollista poistaa. Näiden lisäksi on ongelmia, johon oikeuskäytännön tunteminen ei auta. Hankinnan sisällön määrittelyssä ratkaisevinta ovat paikalliset olosuhteet ja loppukäyttäjien tarpeet. Hankinnan suunnittelulla ja valmistelulla vältetään määrittelystä aiheutuvia ongelmia, mikäli resurssit ja osaaminen ovat riittävällä tasolla.

Hankintayksiköt toistavat samoja virheitä. Tutkimusten valossa muutosta parempaan ei ole tapahtunut. Vaikuttavana tekijänä on muun muassa osaamisen puute. Lain tulokinta ja soveltaminen on tehty hankalaksi ja erityistä osaamista vaativaksi. Toisaalta hankinnalle ei ole annettu riittäviä resursseja ja arvovaltaa strategisena toimijana.

Hankintaprosessi keskittyy kilpailutukseen. Painopiste tulee olla hankinnan suunnittelussa ja valmistelussa, joka antaa hyvän pohjan kilpailutukseen ja sopimusaikaiseen toimintaan. Onnistuneeseen julkiseen hankintaan tarvitaan osaamista, eri toimijoiden välistä yhteistyötä, uutta ajattelua, markkinoiden tuntemista sekä avointa vuoropuhelua. Suunnitteluvaihe määrää pääosin hankinnan onnistumisen. Määritelty hankintaprosessi auttaa ymmärtämään mahdollisten tehtyjen virheiden vaikutukset. Edellisessä vaiheessa tehty virhe tuottaa yleensä virheen myös seuraavaan vaiheeseen.

2.6 Mahdollisuudet

Kokonaisnäkemystä julkisen kuluttamisen strategisen voiman organisoinnista ja hyväksikäytöstä ei ole olemassa. Tämä johtuu julkisten toimijoiden laajasta pirstoutumisesta julkisella sektorilla. Julkisilla hankinnoilla voidaan luoda merkittäviä mahdollisuuksia etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille. Taloudellisesti vähäisen merkityksen omaavissa sopimuksissa, etenkin standardituotteissa, sopimusten määrän vähentämisellä säästetään liiketoiminnan kuluja. (Racca & Albano 2013, 181.) Muita keinoja ovat yhteishankintayksiköiden hyödyntäminen, puitesopimukset, sähköinen huutokauppa, dynaamiset ja sähköiset hankintajärjestelmät (Racca & Albano 2013, 181; HE 108/2016, 20 §, 44 §, 53§). Mahdollisuuksien hyödyntämiseen vaaditaan uutta kokonaisvaltaista näkemystä, joka perustuu yhteistoimintaa hyödyntävään hankintapolitiikkaan (Racca & Albano 2013, 181).

Yhteistyössä tehtyjen hankintojen hyötyjä ovat rahojen tehokkaampi käyttö sekä taloudellisten toimijoiden välisen kilpailun mahdollisesti tuottamat innovaatiot ja kestävä kehityksen edistäminen. Hyvin suunnitellut hankintaprosessit voivat vaikuttaa yritysten valintoihin huomioida paremmin sosiaaliset ja ympäristöstandardit. Tällöin saavutetaan kestävä kehityksen lisääntyessä parempaa elämänlaatua. (mts. 202-203.)

IRSP2 mukaan julkisten hankintojen käytännön työntekijöiden tulee keskittyä muutamaa tärkeään kehittämistä vaativaan asiaan ja tehdä nämä hyvin huolimatta jatkuvasta poliittisesta muutoksesta ja epävarmuudesta. Kun pyritään vastaamaan ennakoivasti lyhyellä tähtämellä tehtyihin poliittisiin vaatimuksiin, hankinnan rooli voi muistuttaa nuorallakävelijää. (Harland ym. 2013, 381.)

Kunnissa on unohdettava käsitys kilpailutuksen tempuradasta. Hankinta on paljon muutakin. Suunnittelu on hankinnan tärkein vaihe. Tähän tulee ottaa mukaan potentiaaliset tarjoajat sekä loppukäyttäjät. Onnistuneen hankinnan perusedellytys on markkinoiden tunteminen. Kumppanuudet, hankintaprosessin syklisyys ja osaamisen kerryttäminen sopimusaikana luo hyvää pohjaa seuraavaa sopimuskautta varten. Hankintoihin vaikuttavien tahojen on tehtävä yhteistyötä: tarjoajat, loppukäyttäjät, hankinnan valmistelijat, päättäjät, elinkeinojen kehittäjät, hankintajuristit, hankintaa pitempää ja vähemmän tehneet sekä asiakasrajapinnassa työskentelevät henkilöt. Hankintoihin liittyvien ongelmien ratkaisut saattavat löytyä läheltä. Joskus riittää, että oikeat ihmiset kohtaavat. Hankinnan valmistelun ydinkeinot ovat riittävä aika ja vuoropuhelu. Hankintalaki ei estä tekemästä loppukäyttäjien tarpeita vastaavia palveluhankintoja. Kunnilla tulee olla halua, näkemystä ja riskinsietokykyä toimia toisin kuin ennen. Hankintoja voidaan käyttää elinkeinojen kehittämisen välineenä. Tähän vaaditaan strategista päätöksentekoa, joka ohjaa hankintoja ympäristöystävälliseen, sosiaaliset näkökohdat ja innovaatioita edistävään toimintatapaan. Tie onnistuneeseen palveluhankintaan lähtee ongelmakohtien määrittämisestä ja niihin varautumisesta. (Lundström 2011, 196-198.)

Julkisten hankintojen suuruusluokka antaa potentiaalín innovaatioihin. IRSP2 tutkimuksen mukaan esteinä ovat riskien välttäminen, osaamisen ja resurssien puute. Ratkaisuina näihin esitetään uudelleen koulutusta, pilottiprojekteja sekä yhteistyöjärjestelyjä. (Harland ym. 2013, 381.)

Neimalan ja Saarikedon selvityksen mukaan julkinen sektori on hyvin houkutteleva ja haluttu asiakasryhmä pienille ja keskisuurille yrityksille. Pienhankintoja toivottiin ilmoitettavan avoimesti esimerkiksi verkkosivuilla ja kilpailuttavan kevyesti. Pienyrityksille pienhankinnat eivät ole vähäisiä. Hallinnollista taakkaa voi helpottaa osatarjousten hyväksymisellä ja tarjouspyynnön kohtuullisilla vaatimuksilla. Ennen tarjouspyynnön julkaisua katsottiin vuoropuhelu tarpeelliseksi. Tarjoajille on usein tarjota innovatiivisempi ratkaisu kuin mitä tarjouspyynnössä vaaditaan. Hankintojen asiantuntijapalvelun saatavuus aktivoi pk-yrityksiä osallistumaan kilpailutuksiin. Erityisesti alle 10 henkilön mikroyritykset hyötyvät selkeistä ja kevyistä menettelyistä sekä laajasta ja avoimesta kilpailuttamisesta. Pienet ja keskisuuret yritykset ovat valmiita panostamaan julkisen sektorin hankintoihin, mikäli hankintamenettely on heidän kannaltaan tarkoituksenmukainen. (Neimala & Saariketo 2014, 22-25, 118-119.)

Julkiset hankinnat antavat mahdollisuuden kestäväen kehityksen ja elinkeinoelämän edistämiseen sekä innovaatioihin. IRSP4 toi esille talouskriisin vaikuttavan erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Uudistuva hankintalaki painottaa juuri näiden yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamista julkisissa tarjouskilpailutuksissa, mihin hankintayksikkö voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Tämä vaatii hankintayksiköltä hyvää toimittajamarkkinoiden tuntemusta ja suunnitteluvaiheessa vuoropuhelua. Ennen kaikkea mahdollisuuksien hyödyntäminen vaatii rohkeutta toimita toisin kuin ennen. Jatkuvan muutoksen keskellä hankintayksikön tulee keskittyä hankinnan kehittämisessä pariin valittuun teemaan. Hankintojen analysoinnista on hyvä aloittaa.

3 Hankintojen analysointi

Hankintoja voidaan jaotella eri tavoin. Hankittavat hyödykkeet voidaan jaotella niiden luonteen mukaan raaka-aineisiin, tuotannon tarveaineisiin, puolivalmisteisiin, komponentteihin, valmistuotteisiin sekä kauppa- ja välitystavaroihin, investointihankkeisiin ja pääomahyödykkeisiin, kunnossapidon ja operatiivisen toiminnan tarvikkeisiin sekä palveluihin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 55-56; Van Weele 2014, 15.) Tarkasteltaessa tuloslaskelman kohtaa materiaalit ja palvelut, suuri osa

hankintojen kustannuksista jää piiloon. Hankintojen kustannuksia sisältyy myös muihin kuluihin, henkilöstökuluihin sekä taseen investointeihin ja poistoihin. Kululaskelmassa voidaan hankinnat jaotella investointeihin, kauppatavaroihin, epäsuoriin tuotteisiin liittymättömiin sekä suoriin tuotteisiin liittyviin tavaroihin ja palveluihin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 56-58.) Hankintalain 4 luvun mukaan hankinnat jaotellaan kolmeen eri tasoon niiden taloudellisen arvon perusteella: pienhankinnat, kansallisen kynnsarvon ja EU-kynnsarvon ylittäviin hankinnat (Ks. kuvio 7.) (HE 108/2016, 25-26 §).

Yritysten keskittyessä yhä enemmän ydinosaamiseensa käyttäen yhä enemmän ulkopuolisia resursseja, se kasvattaa hankintojen suhteellista osuutta kustannuksista ol- len merkittävä taloudellinen tekijä yrityksille. Koska jokainen yksittäinen toiminto voi- daan toteuttaa usealla eri tavalla, yritysten toimintaympäristöstä on tullut kompleksi- nen useiden toimitusketjujen ja palveluverkostojen muodostama kokonaisuus. Kus- tannusrakennetta voidaan tarkastella tämän ajattelun mukaan jakaen kustannukset kolmeen ryhmään: suorat maksetut palkat ja palkkiot, ulkopuolelta ostetut materiaa- lit ja palvelut sekä muu hankinnan ehdoilla tapahtuva ulkoisten resurssien käyttö. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 73-75.)

Yksi hankintojen kehittämisen käynnistävä taustatekijä voi olla hankintojen suhteelli- sen osuuden merkittävyys kokonaiskustannuksista (mts. 87). Hankintoja kehitettä- essä on tärkeää ymmärtää hankintojen luonne ja tärkeys. Tähän tarvitaan edellä ku- vattuja hankintojen jaottelua tarkempia analyyseja. Näitä ovat kuluanalyysi, ABC- analyysi ja portfolioanalyysi.

3.1 Kuluanalyysi

Yritysten kehittämishankkeiden tavoitteena on kustannusten vähentäminen, sopi- muksissa standardointi ja pyörän uudelleen keksimisen välttäminen, toimittajamark-

kinoiden tiedon kerääminen sekä logistisen ketjun läpimenoajan lyhentäminen. Vaikein osuus hankintojen kehittämisessä on riittävän tarkan tiedon saaminen. Kartoitus voidaan tehdä erilaisilla kulu- eli spend-analyyseilla. Hankintojen kulukuutiosta on kolme ulottuvuutta: hankinnan kulu kategorialta kohden, hankinnan kulu toimittajaa kohden ja hankinnan kulu budjetoitua osastoa kohden. (Van Weele 2014, 14.) Tietoja kartoitukseen saadaan yrityksen kirjanpidosta ja operatiivisesta ostojärjestelmästä. Tarkoituksena on hahmottaa hankitut tuotteet ja palvelut, toimittajat, hankintamäärät ja ostokerrat sekä hinnat. Tietojen avulla voidaan pohtia kokonaiskustannuksia sekä osastokohtaisia kustannuksia. Hankintavolyymit toimittajittain saattavat mahdollistaa tiiviimmän yhteistyön tai alhaisemmat yksikkökulut. Toimittajien, tuotteiden ja palveluiden tärkeys suhteutettuna kokonaisuuteen vaikuttaa hankinnan panostukseen. Lisäksi voidaan tarkastella sopimusten ohi ostamista sekä satunnaisia hankintoja. Kuluanalyysi on perustietojen analysointia, jolloin se toimii lähtökohtana muille syvällisimmille analyyseille. (Nieminen 2016, 82-83.)

3.2 ABC-analyysi

Markkinoinnista ja myynnistä tuttua segmentointia voidaan hyödyntää myös hankinnassa. Potentiaalinen toimittajaverkosto voidaan jakaa kutakuinkin samalla tavalla toimiviin sopivankokoisiin segmentteihin, joille laaditaan yrityksen optimaalinen toimintatapa. Toimittajien ryhmittelyyn vaikuttavia tekijöitä ovat: toimittajakentän rakenne, kilpailun intensiivisyys, tarjonta sekä maantieteelliset ja logistiset seikat. Yrityksen sisäisistä tekijöistä ryhmittelyssä otetaan huomioon kuluanalyysi. Segmentointi on johtamisen työväline: miten käytetään yrityksen omat ja ulkopuoliset rajalliset resurssit parhaiten hyödyksi siten, että saavutetaan yrityksen tavoitteet. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 106-107.)

Segmentointi voidaan tehdä hankintojen taloudellisen merkityksen tai toimittajamarkkinapohjaisen jaottelun mukaan ABC-analyysillä (activity based costing, toimintolaskenta) (mts. 107-112). Hankintojen tärkeyden ja merkityksellisen osan löytä-

miseksi pitää usein käsitellä suurta tietomäärää, joka koostuu toimittajien, nimikkeiden, laskujen ja ostotilausrivien historiallisista tiedoista. ABC-analyysillä lajitellaan valitut asiat ensin suuruusjärjestykseen ostovolyymltaan suurin ensimmäiseksi. Tämän jälkeen lasketaan ostovolyyymi kumulatiivisesti. Joukosta rajataan ne suurimmat tekijät, jotka muodostavat 80 prosenttia koko volyymista. 20/80-säännön mukaan 80 prosenttia seurauksista johtuu 20 prosentista syistä, mitä voidaan soveltaa myös hankintoihin. 20 prosenttia toimittajista muodostaa 80 prosenttia hankintavolyymista. (Nieminen 2016, 83-85.)

ABC-analyysillä selvitetään ostovolyymin suurimmat aiheuttajat, joihin hankinta keskittää panoksensa. Toimittajia voidaan laittaa suuruusjärjestykseen myös ostolaskujen lukumäärän mukaan. Nimikkeiden analyysissä selvitetään A-, B- ja C-nimikkeet. Tarkoituksena on selvittää nimikkeiden suhteellinen kulutus ja kustannukset, jolloin tiedetään tärkeimmät panostettavat nimikkeet. Jako A-, B- ja C-nimikkeisiin voidaan tehdä esimerkiksi 80-15-5 prosenttiosuuksien mukaan. (Mts. 83-85.) Analyysin tarkoituksena on selvittää toiminnot, joihin panostetaan tai joiden merkitystä vähennetään. Analyysillä havaitaan myös ylihinnoitellut kohteet. Analyysia hyödynnetään strategisessa päätöksenteossa kuten kehittämiskohteiden identifioinnissa. (Van Weele 2014, 408.)

3.3 Portfolioanalyysi

Hankintojen strategisena segmentoinnin välineenä voidaan käyttää Krajlicin matriisia, jossa huomioidaan hankinnan suhteellinen tärkeys sekä toimittajamarkkinoiden monimutkaisuus. Portfolioanalyysillä etsitään ratkaisuja yrityksen potentiaalin hyödyntämiseen, pullonkaulojen vähentämiseen, hyväksyttävän riskitason löytymiseen, 'tee itse tai osta' tasapainon löytymiseen sekä pitkän tähtäimen yhteistyötahojen löytymiseen. Portfolioanalyysi on neljävaiheinen. (Krajlic 1983.)

Ensin tuotteet ja palvelut luokitellaan rutiinituotteisiin, volyymituotteisiin, strategiaan ja pullonkaulatuuksiin. Suhteellisessa tärkeydessä otetaan huomioon volyymi, suhteellinen kustannus kokonaiskuluista, vaikutus laatuun ja liiketoiminnan kasvuun. Toimittajamarkkinoiden hallittavuuden riski liittyy tuotteen tai palvelun saatavuuteen, toimittajien lukumäärään, oman tuotannon tai ostamisen mahdollisuuteen, kilpailu- asemaan, varastoriskiin sekä korvausmahdollisuuksiin. Jokaiselle luokitellulle ryhmälle on omat perustrategiat sekä suuntaviivat. (Krajlic 1983.)

Toisessa vaiheessa tehdään markkina-analyysi, jossa määritetään yrityksen neuvotteluvoima suhteessa toimittajaan. Arviointikriteereinä käytetään muun muassa tuotantokapasiteettia suhteessa hankintavolyymiin ja markkinoiden kokoon, toimittajan markkinaosuuden vaikutusta kilpailu- asemaan, kustannus- ja hintarakennetta, lopputuotteen kannattavuutta, toimituksen vakautta suhteessa riskiin, pääoman ja tietotaidon vaatimuksia sekä logistista asemaa. Nämä kriteerit vaihtelevat eri aloilla. Analyysin onnistumiselle on tärkeää määritellä tarkasti kriteerit, joilla arvioidaan sekä toimittajan että yrityksen vahvuuksia. (Krajlic 1983.)

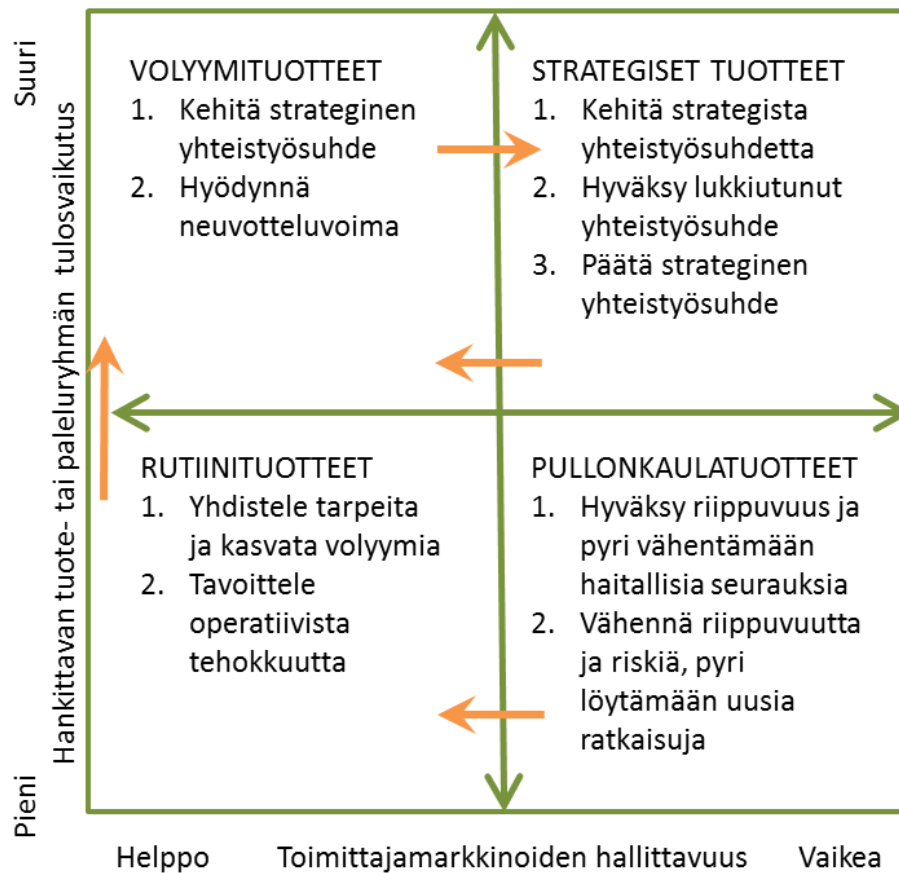
Kolmannessa vaiheessa arvioidaan tuotteiden ja palveluiden strateginen asemointi yrityksen ja toimittajamarkkinoiden voiman mukaan. Yrityksellä on kolme eri strategiaa: neuvotteluvoiman hyödyntäminen, toimittajamarkkinoiden monipuolistaminen tai tasapainottaminen. Viimeisenä vaiheena on pitkän aikavälin suunnitelmien ja strategioiden laatiminen. Tavoitteena on maksimoida ostajan voima ja vähentää toimittajasta aiheutuvia riskejä. (Krajlic 1983.)

Fenson ja Edinin (2008, 12-13.) kirjallisuuskatsauksen mukaan Krajlicin matriisia on kritisoitu usealta eri taholta. Ostajan ja myyjän suhde on yksinkertaistettu. Keskittyminen ostajan ja myyjän voimasuhteisiin sekä näistä laadittuihin strategioihin toimii lyhyellä, mutta ei pitkällä tähtäimellä. Uudempien tutkimusten mukaan pitkällä tähtäimellä yhteistyöhön perustuvat suhteet luovat tehokkaamman toimintamallin. Ostaja ja myyjä molemmat haluavat neuvotteluvoiman itselleen. Näin ollen tasapainon

luominen suhteeseen jää saavuttamatta. Portfolion kahden ulottuvuuden käyttö saattaa jättää huomioimatta tärkeitä muuttujia. Luokitteluprosessin onnistumiseen on kiinnitettävä enemmän huomiota kuin luokittelun lopputulokseen. Itse prosessissa tehdään päätökset tuotteiden ja toimittajien luokittelusta. Portfolio tuottaa erilisiä strategioita, joilla ei ole yhtymäkohtaa toisiinsa.

Valtion hankintakäsikirjassa on sovellettu Krajlicin matriisia ostosalkkuanalyyysissä luokitellen tuotteet neljään kategoriaan. Niukuustuotteissa on huono saatavuus, jolloin saatavuuden varmistaminen on tärkeintä. Tavalliset tuotteet ja volyymituotteet soveltuvat toteutettaviksi yhteishankintoina. Tavallisissa tuotteissa pyritään joustavaan menettelyyn eli huomioidaan hankinnan arvo suhteessa prosessikustannuksiin. Volyymituotteissa hyödynnetään mittakaavaetuja ja vuosisopimuksia. Strategiset tuotteet ovat yksittäisiä merkittäviä tuotteita tai palveluita. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 35.)

Gelderman ja van Weele (2003) ovat kehittäneet uuden version Krajlicin matriisin pohjalta. (Ks. kuvio 4.) Matriisin käyttö vaatii aina lisätietoja liiketoimintastrategian suhteesta loppukäyttäjämarkkinoihin, tarjontamarkkinoiden tarkkaa tilannekuvaa sekä tietoa yksittäisten toimittajien kapasiteetista ja aikomuksista. Strategisina vaihtoehtoina on matriisiin lisätty aseman säilyttäminen sekä muuttaminen toiseen asemaan. Yksinkertaista ja helppoa tapaa käyttää analyysia, ei ole olemassa. Se vaatii kriittistä ajattelua ja hankintajohdon syvällistä ymmärrystä. (214-215.)



Kuvio 4. Portfolioanalyysi sisältäen segmenttien perusstrategiat ja muutossuunnat (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 126; alkup. kuvio ks. Gelderman, van Weele 2003, 212;)

Hankinnan kehittäminen on aloitettava perehtymällä hankintayksikön hankintoihin. Ilman relevanttia tietoa, kehittäminen jää näennäiseksi. Hankintayksikön tulee tietää hankinnan kulut, varojen käyttäjätaho ja -tarkoitus. Olemassa olevien järjestelmien tulee tukea tietojen analysointia, jonka avulla hankintayksikkö tietää mihin panostetaan. Painopisteitä voivat olla esimerkiksi kustannustehokkuus, toimittajamarkkinat, tietty hankintaryhmä, hankintaprosessi kokonaisuutena tai sen yksittäinen vaihe, osaaminen, hankintatoimen organisointi sekä oma tuotanto. Kehittämisen suuntaviivat päättää hankintayksikön strateginen johto.

4 Hankinnan organisointi

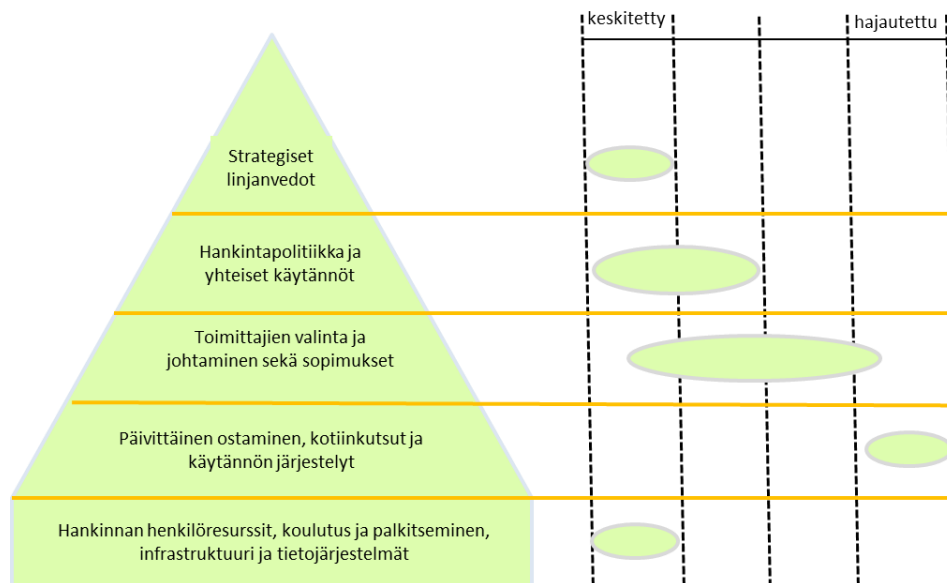
Hankintatoimen organisaation rakenne voi olla keskitetty, hajautettu tai näiden yhdistelmä (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 317-320; Van Weele 2014, 263; Harland ym. 2013, 386).

Hajautettua hankintaorganisaatiota kuvaa liiketoimintapäälliköiden kokonaisvaltainen vastuu oman yksikön hankinnoista (Van Weele 2014, 267). Iloranta ja Pajunen-Muhosen mukaan (2015, 319.) Kosken (2007) tutkimuksessa nähtiin etuina päätöksenteon rajoittamattomuus ja suora tulosvastuu, käyttäjien läheisyys toimittajiin nähden, toimittajien hyödyntäminen tuotekehityksessä, hankintahenkilöiden laajat tehtävät, raportoinnin yksinkertaisuus sekä vähäinen byrokratian ja koordinoinnin tarve. Hajauttamisen haittoina tuodaan esiin ostovolyyymien pieneneminen ja siten neuvotteluvoiman väheneminen, eri yksiköiden sopimusten erilaisuus, standardoimisen vaikeus, osaamisen kehittäminen, kokonaiskustannusten hahmottaminen yritystasolla sekä hankintojen painottuminen paikallisille eikä globaaleille markkinoille.

Hankintatoimen keskitetyssä organisaatorakenteessa yritystasolla on yksi osto-osasto, jossa yrityksen hankintaosaajat toimivat sekä strategisella että taktisella tasolla. Keskitämisen etuja ovat paremmat toimitusehdot, laatu ja palvelu sekä tuotteen ja toimittajan standardoiminen. (Van Weele 2014, 267-268.) Watersin mukaan etuja ovat lisäksi yhteistyön vuoksi kuljetus, varastointi- ja hallintokustannusten vähentyminen, paremmat käytännöt ja tiedonkulku. Keskitetty hankinta antaa muiden työntekijöiden keskittyä muihin tehtäviin, ja johdon valvonta helpottuu. (Waters 2009, 306-307.) Haittoina nähdään liiketoimintayksiköiden päälliköiden vastuun rajoittuneisuus hankinnan päätöksenteosta, mikä voi aiheuttaa yrityksen sopimusten ohi ostamista. Liiketoimintapäälliköt saattavat ajatella saavansa parempia sopimuksia kuin keskitetty osto-osasto tai luottaa vanhaan toimittajaan, jolloin keskitetyn hankinnan edut menetetään. (Van Weele 2014, 268.)

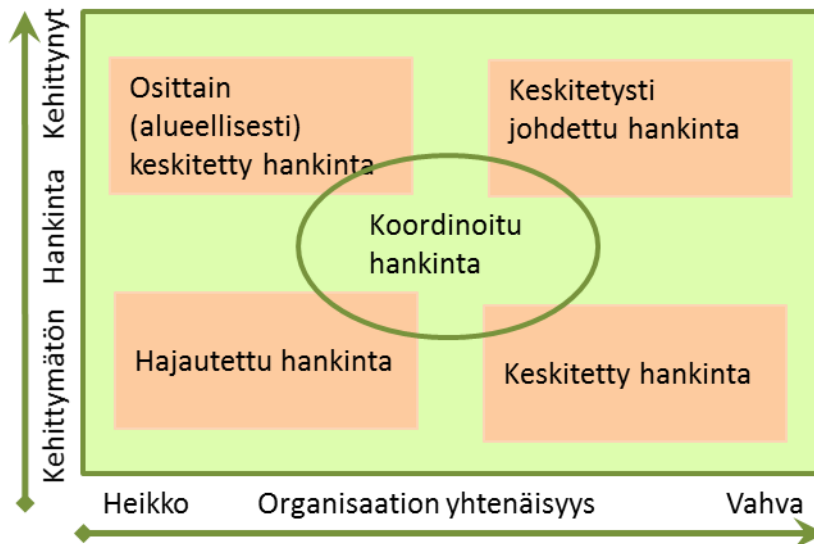
Keskitetyn ja hajautetun hankintaorganisaation yhdistelmä on hajakeskitetty hybridiorganisaatio. Tästä rakenteesta on käytännössä lukuisia versioita. Näitä ovat esimerkiksi vapaaehtoinen yhteistyö erillisen hankintaosaston kanssa, kärkiostajamalli sekä kärkisuunnittelijamalli. (Van Weele 2014, 269.) Hankintoja voidaan jaotella tehtävien mukaan käyttäen jakoperusteena liiketoimintaa, yksikköä, toimittajaa tai tuoteryhmää. Kärkiostajamalli tarkoittaa hankinnan toimittajakohtaista organisointia, jolloin yrityksen yhdestä toimittajasta vastaa yksi henkilö. Tuoteryhmäkohtaisessa jaottelussa yhden toimittajamarkkinan tai rajoitetun tuoteryhmän hallinnasta vastaa yksi henkilö. Tuotteiden jaottelun voi tehdä Krajlicin matriisin avulla. Tavan etuna on yhden henkilön hyvä alan markkinatuntemus, jota voidaan hyödyntää hankinnan suunnittelussa sekä neuvotteluissa. Yksi sovellutus tästä on kärkiostajamalli, jossa muodostetaan useasta organisaation eri yksiköstä poikkiorganisatorinen tiimi vastaamaan yhteistyössä tietyistä tuoteryhmien hankinnoista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 320-323.) Rakenteena voi olla myös keskitetty/hajautettu malli, jolloin yrityksellä on yritystasolla hankintaosasto sekä lisäksi kullakin liiketoimintayksiköllä on oma hankintasektori hankintoja varten. Yritystasoinen hankintaosasto määrittelee hankinnan menettelytavat ja suuntaviivat. (Van Weele 2014, 269-270.)

Hankinnan tehtäviä voidaan tarkastella tehtävän pitkäjänteisyyden ja vaikutuksen laaja-alaisuuden näkökulmasta, jolloin organisaation hajauttamisen ja keskittämisen organisointia voidaan pohtia kuvion 5 mukaisesti. Johdon vastuulle kuuluvat strategiset linjanvedot, hankintapolitiikka sekä resurssien hallinta. Rutiiniluontoiset kotiinkutsut ja päivittäiset hankinnat voidaan hoitaa täysin hajautetusti. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 330.)



Kuvio 5. Hankintojen organisointi tehtävien mukaan (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 330)

Organisointimalleja voidaan tarkastella hankinnan kehittyneisyyden ja organisaation yhtenäisyyden mukaan, jolloin voidaan erottaa viisi eri mallia (ks. kuvio 6). Organisaation tulee valita oman tilanteensa mukainen malli. Mikäli organisaation yhtenäisyys on vahvaa ja hankintatoiminta kehittymätöntä, voidaan valita keskitetty hankinta. (Rozemeijer, van Weele & Weggeman 2003.)



Kuvio 6. Organisaatiomallit hankinnan kehittyneisyyden ja organisaation yhtenäisyyden mukaan (alkup. kuvio ks. Rozemeijer, van Weele & Weggeman 2003)

IFRSPP3 -tutkimuksen mukaan julkisen hankintatoimen tietyn organisaation rakenteen parhaimmuutta ei ole pystytty osoittamaan. Hajautettua organisaatiota käyttäneet pitivät parempana keskitettyä tai yhteistyöhön perustuvaa mallia ja päinvastoin. (Harland ym. 2013, 386.) Nykyinen trendi on menossa yhteistyöhön ja hybridiorganisaation suuntaan. Hankintatoimen organisointiin vaikuttavia tekijöitä ovat lopputuotteen hankinnan kustannusosuus, yrityksen heikon rahoituksellisen aseman vuoksi lisääntyneet tilitekovelvoitteet, riippuvuus toimittajamarkkinoista, osaamisen tarve, asiakkaiden vaatimukset ja eri liiketoimintayksiköiden maantieteellinen sijainti. (Van Weele 2014, 264-265, 273-274, 283.) Yrityksen koko ja tyyppi vaikuttavat organisaatiomallin valintaan. Pienessä yrityksessä yksi henkilö voi hoitaa kaikki hankintoihin liittyvät vastuut. Suurissa yrityksissä laajoja hankintoja voivat tehdä sadat ihmiset. (Waters 2009, 306.)

Julkisten hankintayksiköiden on huomioitava hankintatoimen organisoimisessa hankintalain 2 § vaatimus hankintatoimen järjestämisestä siten, että hankintoja voidaan toteuttaa taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti tarkoituksenmukaisina

kokonaisuuksina. Suunnittelu sisältää strategisen suunnittelun eli hankintatoimen organisoinnin ja toimintatavan. Hankintayksiköt voivat käyttää puitesopimuksia, yhteishankintayksiköjä sekä muuta yhteistyötä hankintatoimen hallinnon tehtävien vähentämiseksi. (HE 108/2016, 2 §, 20 §.)

5 Hankintaprosessi

Hankintaprosessin vaiheet tutkijan määrittelemänä ovat: hankinnan suunnittelu, kilpailutus, sopimuskausi sekä palaute. (ks. kuva 2) Ostajan ja myyjän kannalta on tärkeää ymmärtää hankintaprosessi ja sen jatkuvuus. Useat hankinnat tulevat uudelleen kilpailutukseen muutaman vuoden välein. Hyvissä ajoin ennen sopimuksen loppumista hankintayksikkö valmistautuu uuden sopimuksen kilpailuttamiseen. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.) Ilorannan ja Pajunen-Muhosen mukaan julkisen hankintayksikön on huomioitava hankintalaki kaikissa hankinnoissaan, vaikka lainsäädäntö säätelee hankintaprosessin vaiheista vain kilpailutusta. Julkisten hankintojen kehittämisen mahdollisuudet ovat erityisesti suunnittelu- ja sopimusvaiheissa. Tätä varten on kerättävä kaikista prosessin vaiheista palautetta. Julkisella puolella painopistettä tulee siirtää kilpailutuksen juridiikasta tavoitteellisempaan ja systemaattisempaan hankintojen toteuttamiseen. Tavoitteena on kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon löytäminen sekä julkisten varojen käytössä rehellisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen. (2015, 255, 385-386, 391.)

5.1 Suunnittelu ja valmistelu

Hankintayksikön hankintojen valmistelu aloitetaan hankintastrategian laadinnasta, joka määrittelee hankintatoimen organisoinnin ja hankintojen toteuttamisen suunta-vaivat. Tämän lisäksi voidaan määrittää kilpailuttamisen pelisäännöt ja käytännön hankintaohjeet. Hankintayksikkö arvioi pitkällä tähtäimellä hankintojen tarvetta, käytössä olevia resursseja, menettelytapoja, lain vaatimuksia, hankinnan laatuvaatimuksia, kustannustehokkuutta, palvelutarjonnan muutoksia sekä uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Nämä linjaukset tulee saattaa käytännön toimintaan ohjaten kaikkia hankintoja tekeviä henkilöitä. Strategia tulee olla yritysten saatavilla, jolloin sillä on

merkitystä toimittajamarkkinoille. Näin yritykset voivat varautua tuleviin investointeihin ja kilpailutuksiin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 125-126.)

Hankintaprosessi alkaa olemassa olevasta tarpeesta, jota tulee tarkastella kriittisesti. Kustannuksia vältetään parhaiten, kun ei osteta tarpeetonta. Esimerkiksi kuljetuspalveluiden hankinnassa voidaan harkita kuljetusten reittien optimointia tai kuljetustarpeen eliminointia. Uuden teknologian käyttöönotossa on huolellisesti määriteltävä tavoite ja miten se voidaan saavuttaa. Markkinoilla olevat toimittajat tietävät parhaiten, mikä on mahdollista ja järkevää nykyisellä teknologialla, tuotteilla ja osaamisella. (Nieminen 2016, 58-59.) Hankintayksikkö saa päättää mitä ostaa sekä määrittää ostettavan sisällön ja laadun omien tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti. Määrittely on tehtävä ennen kilpailuttamista. Hankintalaki ei estä ostamista, sitä mitä hankintayksikkö haluaa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 125.)

Hankintalain 2 § mukaan hankintayksikön on tehtävä hankintansa suunnitelmallisesti (HE 108/2016, 2 §). Lainsäädännön vastaista ei kuitenkaan katsota olevan hankinnan huono suunnittelu. Käytännössä hankintojen suunnittelu on olennaisin vaihe koko hankintaprosessissa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 124.) Tässä on esitelty suunnittelussa mahdollisesti käytettäviä keinoja. Sinällään kaikkia keinoja ei tarvitse käyttää ja keinojen ajallinen järjestys saattaa vaihdella. Suunnitteluvaiheessa on varmistettava, ettei suunnittelu ja valmistelu aiheuta kilpailutusvaiheessa tarjoajien hankintalain 3 § mukaisten tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden vastaista kohtelua (HE 108/2016, 3 §). Suunnitteluvaiheessa voidaan lisätä hankintalain avoimuuden periaatteen toteutumista.

Hankintojen suunnittelu on osa normaalia varainkäyttöä. Suunnittelussa on pohdittava käytössä olevat varat talousarviossa, hankinnan elinkaaren kokonaiskulut huomioiden vanhojen sopimusten irtisanominen ja siirtokulut, mahdolliset tulevat kulut kuten huolto- ja ylläpitomaksut sekä tuotteen käyttöikä sekä poistokulut. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 137.) Tämä vaihe sisältää toimittajamarkkinoihin tutustumisen ja

mahdollisuuksien löytämisen, loppukäyttäjien tarpeiden analysoinnin, mahdolliset rajoitukset, hankinnan strategiset valinnat ja ratkaisuvaihtoehtojen ennakoanalyysit. On tärkeää lisätä hankintayksikön omaa ymmärrystä, jotta hankinnalle voidaan asettaa tavoitteet ja saada käsitys hankintaan liittyvistä riskeistä. Suunnitteluvaihe valmistele kilpailutuksen toteutusta sekä linjaa pääperiaatteet ja tavoitteet sopimuseaikaiseen toimintaan. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 386-387.) Valtion hankintakäsikirjan mukaan hankintojen suunnittelun tarkoituksena on ennakoida tulevat hankinnat yksikön toiminnan mukaan, hankintatarpeiden priorisointi, määrittellä vuosi- ja puitesopimukseen otettavat tuoteryhmät, toimintaohjeiden antaminen sekä budjetoinnin tukeminen. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 33.) Suunnitteluvaiheessa voidaan hyödyntää hankintojen analysoinnista saatua tietoa.

5.1.1 Hankintasuunnitelma

Hankintasuunnitelma (Ks. taulukko 1.) kokoaa kaikki hankintayksikön hankinnat yhteen asiakirjaan ja se on hyvä olla kaikkien työntekijöiden saatavilla esimerkiksi sisäisessä verkossa. Se on tarkoituksenmukaista tehdä taloussuunnitelman laadinnan yhteydessä. Ilman hankintasuunnitelman laadintaa hankinnat ovat hajallaan osittain taloussuunnitelman käyttötalouden ja osittain investointiosan suunnitelmassa (Muuramen kunnan talousarvio vuodelle 2016 ja taloussuunnitelma 2017 – 2018 2015). Hankintasuunnitelman on hyvä kattaa talousarviovuoden kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. Siihen voidaan ottaa mukaan myös kansallisen kynnysarvon alittavia eli pienhankintoja sekä tulevien vuosien hankintoja.

Kullekin hankinnalle on yksi rivi, johon kootaan sen hankinnan keskeiset tiedot. Näitä ovat: hankinnan yksilöivä tieto, vastaava taho ja henkilö, kustannusarvio, tieto pienhankinta, suoramankinta, kansallisen kynnysarvon ylittävä tai EU – kynnysarvon ylittävä hankinta, suunniteltu hankintamenettely, rahoitus esimerkiksi kustannuspaikka, suunniteltu toimitus- tai sopimusaika ja muut lisätiedot. Lisätietoina voidaan antaa esimerkiksi suunnitelma, johon hankinta perustuu tai edellisen hankintapäätöksen yksilöivä tieto. Tietojen perusteella on mahdollista suunnitella tarkoituksenmukaisia

hankintakokonaisuuksia ja laskea hankinnan kilpailuttamisen aloittamisen ajankohta. Rahoitustiedon ja ennakoidun arvon perusteella tiedetään hankinnasta päättävä taho.

Taulukko 1. Kuvitteellinen esimerkki hankintasuunnitelmasta

Hankinnan nimi	Kuvaus	vastuutah o	vastuuhenkilö	Ennakoitu arvo	hankintamenettely	rahoitus	aikataulu	Toimitus-/sopimusaika	Muut lisätiedot
Venelaituri	Kinkomaan veneranta	Tekniset palvelut	Kiinteistö päällikkö Meikäläinen	50 000,-	Pienhankinta	Tekniset palvelut	Q1/2016	31.5.2016	Kinkomaan alueen suunnitelma x
Jääkiekkokakalo	Mäkelän koululle junioreita varten	Vapaa-aikapalvelut	Vapaa-aikajohtaja Nieminen	65.000,-	Avoin, kansallinen	Tekniset palvelut/ AVI avustus 30 %	Q2/2016	31.10.2016	Koulunmäen lähiliikuntapaikan kehittämissuunnitelmat x ja y
Vanhusten palveluasuminen	Koskikotisäätiön tiloissa	Vanhus- ja vammaispalvelut	Palvelupäällikkö Hänninen	1 800 000,-	Avoin, EU	Vanhus- ja vammaispalvelut	Q2/2016	1.1.2017 – 31.12.2020 + 2 optiovuotta	Edellinen päätös ASPA 5.11.2013 §13


Hankintasuunnitelmalla voidaan päästä keskittämällä hankintoja parempiin sopimusehtoihin, toiminnan tehostumiseen vähentäen päällekkäistä työtä sekä yksikön hankintojen kokonaiskuvan hahmottamisella parempaan valvontaan (Hytönen & Lehtomäki 2010, 34).

5.1.2 Hankintakalenteri

Hankintasuunnitelma voidaan julkaista sellaisenaan verkkosivuilla tai siitä voidaan muokata hankintakalenteriksi kutsuttava versio. Tarkoituksena on lisätä hankintojen avoimuutta ja tiedottaa hankintayksikön tulevista hankinnoista varhaisessa vaiheessa. Hankintakalenterin julkaisusta voidaan tiedottaa käytössä olevien tiedotuskanavien kautta esimerkiksi yritysten sähköpostilistalla tai tiedotuslehdessä. Hankinnoista on tärkeää tiedottaa paikallisia yrityksiä, palvelun tulevia käyttäjiä, kuntalaisia

ja alueella toimivia järjestöjä. Taulukossa 2 on ote Laukaan kunnan hankintakalenterista. (Ks. taulukko 2.)

Taulukko 2. Esimerkki hankintakalenterista (Hankintakalenteri 2015)

Laukaan kunta		HANKINTAKALENTERI 2015			
					
Kanslia					
Hankinnan nimi	Kuvaus	Hankintamenettely	Aikataulu	Hankinnasta vastaavan yhteystiedot	Hankinnan ennakoitu arvo euroa
AV-laitteet	Kunnan yksikköjen AV-laitteiden hankinta, liitytään KL-Kuntahankintojen kilpailutukseen	KL-Kuntahankinnat	Q1 / 2015	Jarmo Pasanen, 014 2675 211	150.000 - 200.000
Tietoliikenneyhteydet	Kunnan toimipaikkojen välisten tietoliikenneyhteyksien ja internetyhteyden hankinta kolmen vuoden sopimuksella	Avoin, kansallinen	Q3 / 2015	Antti Heikala, 014 2675 221	180.000 - 200.000
Valokuituverkon tarvikkeet	Kunnan omien valokuituverkkojen rakennustarvikkeet, mm. putket ja kaivot vuodelle 2015	Avoin, pienhankinta	Q1 / 2015	Antti Heikala, 014 2675 221	20.000
Valokuituverkon urakoitsijat	Kunnan omien valokuituverkkojen kaivu- ja aurauSORakoitsijan hankinta	Avoin, pienhankinta	Q1 / 2015	Antti Heikala, 014 2675 221	alle 30.000
Vakuutukset	Kunnan vakuutusten kilpailutus, käytetään vakuutusmeklarina Marsh Oy:tä	Avoin, EU-hankinta	H1 / 2015	Jarmo Pasanen, 014 2675 211	1.200.000
Vuosilomien suunnitteluohjelma	Henkilöstöhallinnon käyttöön tuleva työntekijöiden vuosilomien suunnitteluohjelma, hankintaan suoraHankintana henkilöstöhallinnon järjestelmätoimittajalta CGI Oy:ltä	SuoraHankinta	H1 / 2015	Erkki Jäppinen, 014 2675 240	10.000

5.1.3 Markkinakartoitus

Markkinakartoituksen tavoitteena on tunnistaa, missä ja minkälaisia ovat todennäköisesti parhaat toimittajat, ja tutustua mahdollisten toimittajien tarjoamaan sekä varmistaa molemmin puoleinen mielenkiinto. Tehtävänä on saada perustietoa ja syvällisempää tietoa tarjoajien kyvykkyydestä ja kapasiteetista. Kartoituksessa voidaan saada tarjoajilta ehdotuksia hankinnan kohteen määrittelystä ja tietoa kustannuksista. Saadut tiedot vaikuttavat hankinnan sisällön määrittelyyn sekä valinta- ja vertailuperusteisiin kilpailutusvaiheessa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 227 – 235.) Onnistuneella tuotemäärittelyllä saadaan parhaiten useita ja tarkoitustaan vastaavia tarjouksia. Tähän tarvitaan ennen kaikkea markkinavuoropuhelua ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä. (Pohjonen ym. 2011, 1.)

Uudistuvaan hankintalakiin on esitetty kokonaan uutta pykälää 65 §, joka koskee ennen hankintamenettelyn aloittamista suoritettavia markkinakartoituksia. Hankintayksikkö voi antaa tietoa toimittajille hankintaa koskevista suunnitelmista ja vaatimuksesta. Hankintayksikkö voisi käyttää erilaisia keinoja kuten tietopyyntöä tai kutsua vapaamuotoiseen dialogiin tai tarkempaan tekniseen vuoropuheluun. (HE 108/2016, 65 § yksityiskohtaiset perustelut.) Tärkeää on huomata, että markkinakartoitus on hankintayksikön ja yritysten välistä vuorovaikutteista toimintaa.

Markkinakartoituksesta vastaava taho on määriteltävä. Se voi olla hankinnan substanssiosaaja. Hankinnan laajuus, erityisosaamisen vaatimus ja toimittajamarkkinoiden tunteminen vaikuttavat markkinakartoituksen tarpeellisuuteen ja laajuuteen. Mikäli ostetaan kertahankintana palvelu, jota ei ennestään tunneta hyvin, on markkinakartoitus tehtävä laajemmin ja syvällisemmin. Esimerkiksi verkkosivujen uudistaminen voidaan tehdä kerran viidessä vuodessa tai uimahallin kulunvalvonta kerran 10 vuodessa. Tietoa voi kerätä internetistä, messuilta, julkaisuista, muista hankintayksiköistä sekä suoraan yrityksiltä.

Yksi markkinakartoituksen menetelmänä voidaan pitää markkinavuoropuhelua. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö oikoo hankintayksiköiden käsityksiä markkinavuoropuhelusta. Toimittajien kanssa saa ja pitää keskustella ennen varsinaista hankinnan kilpailutusta. Vuoropuhelu toimii myöhemmin sopimusaikana hyvän sopimus-kumppanuuden perustuksena. Markkinapuheluun valitaan hankinnan laajuuteen nähden sopiva määrä toimittajia huomioiden hankintalain suhteellisuusperiaate. Tarkoitus on, että hankintayksikkö saa hankinnasta riittävästi tietoa ja kykenee itsenäisesti laatimaan tarjouspyynnön. Tapaamiset voivat olla hankintayksikön ja yritysten kahdenvälisiä tapaamisia, jolloin yritys voi kertoa vapaammin toiminnastaan ja tuotteistaan. Vuoropuhelun varjolla ei saa ottaa tuotetta tai palvelua pilottikäyttöön, mikäli hankinta ylittää kansallisen kynnsarvon. Vuoropuhelu on erotettava selkeästi kilpailutuksesta ja se ajoitetaan ennen tarjouskilpailua. Tarjouskilpailun tavoitteena on tarjouskilpailun voittajan valinta ja hankintasopimuksen solmiminen. Sitä ei voi käyt-

tää hintatason tai vallitsevan markkinatilanteen selvittämiseksi. Markkinavuoropuhelun laajuudessa ja aikataulutuksessa kannattaa huomioida pienten yritysten resurssit. (Thörnroos 2015.)

Ennen tarjouskilpailutuksen aloitusta alustava tarjouspyyntö tai sopimusluonnos voidaan lähettää mahdollisille tarjoajille kommentoitavaksi. Palautteena saadaan siis huomioita tarjouspyynnöstä eikä tarjouksia. Tätä keinoa kannattaa käyttää erityisen haastavissa hankinnoissa. Tarkoituksena on selvittää hankinnan sisällön vaatimusten selkeys ja ymmärrettävyys, jotta kilpailutuksessa saadaan vertailukelpoisia tarjouksia. Saatujen kommenttien arvioinnissa on huomioitava tarjoajien oma intressi vaikuttaa tarjouspyyntöön heitä itseään hyödyttävällä tavalla. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 142.) Markkinavuoropuhelun toteutumiseen vaikuttaa yrityksen taholta liikesalaisuuden säilyttäminen sekä mahdollinen kilpailutuksesta poissulkeminen. Suunnitteluun vahva panostus saattaa muodostaa tarjoajalle aseman, joka on syrjivä muihin tarjoajiin nähden. (Pohjonen ym. 2011, 37.)

Markkinavuoropuhelulla voidaan selvittää, mikäli kilpailutuksessa ei ole saatu juuri-kaan tarjouksia. Syitä tähän voivat olla esimerkiksi liian tiukat tuotemäärittelyt, turhat vaatimukset ja viivästyssakon suuruus suhteessa hankintaan. (Pohjonen ym. 2011, 36.)

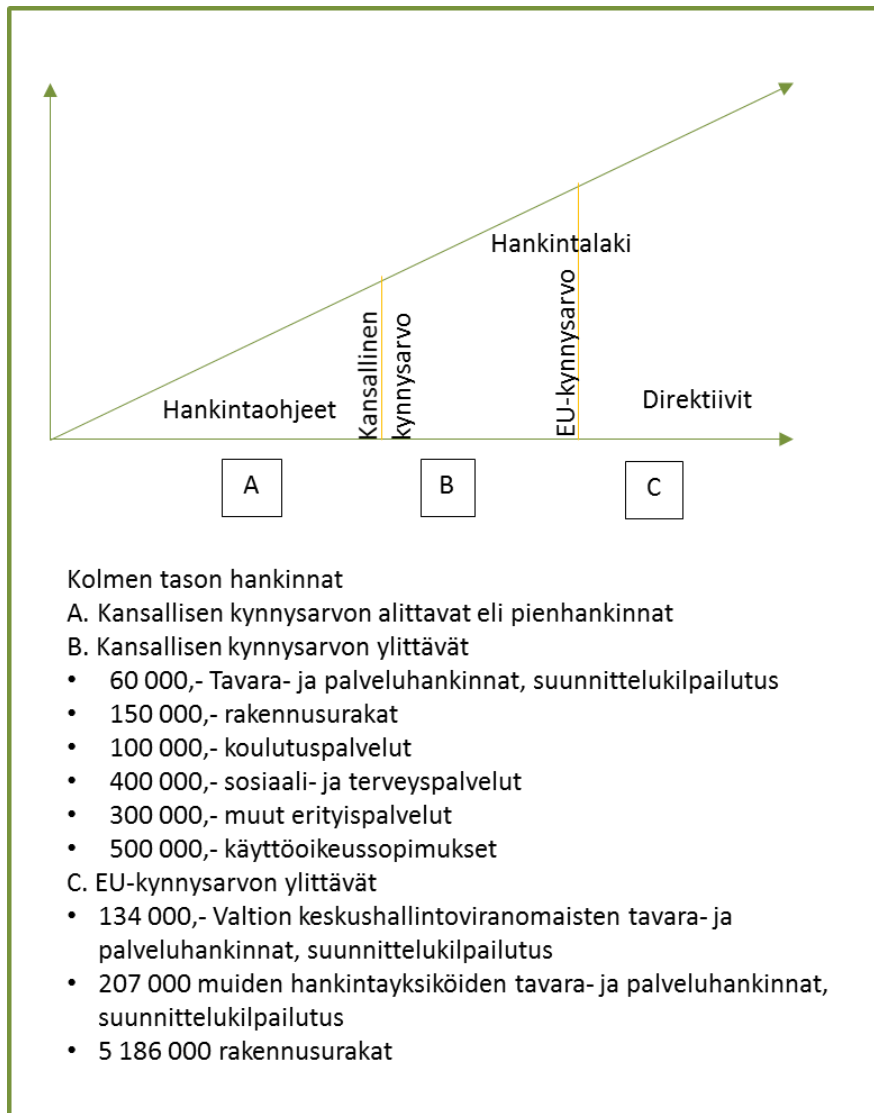
5.1.4 Yritysten tapaaminen

Hankintayksikkö voi järjestää kaikille yrityksille avoimia keskustelu- ja neuvontatapaamisia, jossa tiedotetaan ja keskustellaan tulevista kunnan hankinnoista ja koulutetaan yrityksiä tekemään toivottuja tarjouksia huomioiden julkisten hankintojen kilpailutusten erityispiirteet. Keski-Suomen asiamiespalvelun tavoitteena on edistää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista laajemmin julkisiin hankintoihin ja siten varmistaen eurojen ja verotulojen pysyminen alueella. Keinoina tässä muun muassa ovat hankintaillat ja yhteistyö. (Hankinta-asiamiespalveluhanke N.d.) Kilpailutuksen hävinneille voidaan järjestää myös tapaaminen. Tämän tarkoituksena

on kertoa hävinneelle tarjoajalle syyt heidän tarjouksensa heikkouteen voittaneeseen tarjoajaan nähden. (Pohjonen ym. 2011, 36.)

5.2 Kilpailutus

Julkisten hankintojen kilpailutuksesta määrätään hankintalaissa. Kun hankintalain 4 luvun mukaan hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton arvo ylittää joko kansallisen tai EU kynnyksarvon, hankinta on kilpailutettava hankintalain määräysten mukaisesti. (Ks. kuvio 7) Hankintalain 2 § mukaan hankintojen toteutuksessa on otettava huomioon taloudellisuus ja laadukkuus. Olemassa olevat kilpailutusolosuhteet on hyödynnettävä huomioiden ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat. (HE 108/2016, 2 §, 25-26 §.) Käytännössä lain vaatimukset voidaan toteuttaa kilpailuttamalla hankinnat. Hankintayksikön tulee valita hankintaan nähden sopiva hankintamenettely, tarkoituksenmukainen hinta-laatusuhde vertailu- ja painotusperusteissa sekä hyödyntää keskitettyä hankintaa alentaen näin hallinnollisia kuluja. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 125).



Kuvio 7. Kolmen tason hankinnat hankintalain mukaan (Oksanen 2010, 15; HE 108/2016, 25-26 §)

5.2.1 Hankinnan henkilöresurssien varaaminen

Kuten hankintaosaamista kuvaavassa luvussa tuotiin esille, niin hankinta on moniammatillista osaamista vaativa prosessi. Laajat hankintamenettelyt vaativat yhteistyötä ja erilaisia ammatillisia taitoja kuten teknistä, lainopillista sekä talousosaamista. Hytösen mukaan hankinta on organisoitava eli määriteltävä ne tahot, jotka osallistuvat hankinnan toteutukseen ja heidän tehtävänsä. Hankintaan voi osallistua esimerkiksi

sisäiset ja ulkopuoliset asiantuntijat, loppukäyttäjän edustajat, hankinnan substanssiosaajat, julkisen hankinnan asiantuntijat sekä tarjousten käsittelijät. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 45.)

5.2.2 Kilpailutuksen suunnittelu

Kilpailutuksen valmistelu on tehtävä huolella, jotta julkisten varojen käytöllä saavutetaan paras mahdollinen lopputulos ja hankinnan asianmukaista hoidosta ollaan varmoja jo etukäteen. Valmistelussa huomioitavia asioita ovat muun muassa hankinnan toteutustavan järkevyyden, taloudellisuuden ja lainsäädännön mukaisuuden, hankintamenettelyn soveltuvuus hankintaan nähden, hankinnan riskikartoitus ja riskienhallinnan varmistaminen sekä hankinnan työmäärä ja ajankohta. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 44.) Hankintayksiköillä on usein äkillinen tarve hankintaan. Hankintalain suora hankinnan käytölle on oltava erityiset perusteet. Hankintayksiköstä johtuvasta kiireestä kilpailutus usein joudutaan tekemään nopealla aikataululla ja puutteellisella suunnittelulla. Lopputuloksena on kauppahintaa korkeampi kilpailutettu hinta ja hankinnan vastaamattomuus tarpeeseen nähden. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 78.)

Kilpailutuksen aikatauluun vaikuttavia tekijöitä ovat käytössä olevat resurssit, valmiiden asiakirjamallien olemassaolo ja käytettävyys, ulkopuolisen avun tarve, hankinnan arvo sekä valitun hankintamenettelyn määräajat. Hankintamenettelyn valinnassa huomioidaan hankinnan kohde ja arvo sekä hankinnan laatu ja monimutkaisuus. Valinnassa on syytä selvittää olemassa olevat hankinnan taustatiedot, hankinnan määrittelyn valmiusaste, vaihtoehtoiset toimintatavat, potentiaalisten toimittajien lukumäärä, aiottu toimittajien valinta määrällisesti, aiottu hankintasopimuksen laatu ja sopimusehtojen valmiusaste. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 145.)

Vuonna 2009 ylivoimaisesti käytetyin (86,8 % tehdyistä kilpailutuksista) ja tunnetuin hankintamenettely on ollut avoin menettely (Eskola & Ruohoniemi 2011, 145). Hankintalain 5 luvun mukaan hankintamenettelyjä ovat: avoin menettely, rajoitettu me-

nettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, suora hankinta, dynaaminen hankintajärjestelmä ja suunnittelukilpailu. Kilpailutuksissa voidaan hyödyntää puitejärjestelyä, sähköistä huutokauppaa ja sähköisiä luetteloita. (HE 108/2016, 32-55 §.)

Valtion hankintakäsikirjan mukaan laajoissa hankinnoissa hankinnan riskien kartoitus voidaan tehdä hankinnan valmisteluvaiheessa. Mahdollisia riskejä ovat tehtävän määrittelyn puutteellisuus ja tiukat vaatimukset, tarjoajien tai kilpailun vähäisyys, hinta-arvion pitämättömyys, aikataulujen viivästyminen, ennakoimattomat tehtävät, henkilövaihdokset, toimittajariskit ja hankinnan turvallisuusriskit. Riskejä voidaan minimoida laatimalla yksityiskohtainen tehtävä- ja vastuunjakotaulukko. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 46.)

5.2.3 Tarjouspyyntö

Kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja kutsutaan pienhankinnoiksi, jotka voidaan kilpailuttaa kevyesti esimerkiksi lähettämällä sähköpostilla kirjallinen tarjouspyyntö viidelle tarjoajalle. Tarjouspyyntöpohjana voidaan käyttää kuntaliiton neuvontayksikön laatimaa tarjouspyyntömallia (Kynnysarvojen alittavien tavaroiden yleinen tarjouspyyntömalli N.d). Pienhankintoja tehdessä hankintalain 3 § suhteellisuuden, syrjimättömyyden, tasapuolisuuden ja avoimuuden periaatteita tulee noudattaa (HE 108/2016, 3 §).

Hankintalain mukaisen kilpailutuksen tärkein vaihe on tarjouspyynnön laadinta. Siiriäisen (Siiriäinen 2010) tutkimuksen mukaan yleisin markkinaoikeuden toteama virhe on tarjouspyynnön puutteellisuus tai virheellisyys. Tarjouspyyntö on 67 ja 104 § mukaan laadittava niin selvästi, että saadaan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia (HE 108/2016, 67 §, 104 §). Tapolan (2012) mukaan oikeuskäytäntöä tarkastellessa tarjouspyynnön epäselvyys voi johtua hankinnan kohteen kuvaamisen puutteellisuudesta nykytilan tai tavoitetilan kuvaamisen osalta. Tällöin tarjoajille muodostuu erilainen kuva hankintayksikön tarpeista. Viittaaminen vastaavaan tuotteeseen

tai tavaramerkkiin aiheuttaa kohteen kuvaamisen epäselvyyttä, mikäli tuotteen määrittely jää tarjoajan vastuulle. Tavaramerkin maininta on lähtökohtaisesti hankintalain vastaista. Hintojen erilainen ilmoittaminen aiheuttaa hintojen vertailuun epäselvyyttä ja ongelmia sopimuskauden aikana. Laadullisten perusteiden käyttö tulee tarjouspyynnössä olla selkeästi joko tarjousten vähimmäisvaatimuksena tai vertailuperusteena. (20-29.)

Hankintalain (HE 108/2016, 67 §, 104 §) mukaan tarjouspyynnössä muun muassa määritetään tarkasti hankittava kohde, tarjoajille asetetut vaatimukset sekä tarjouksen valinta – ja vertailuperusteet. Hankintayksikkö voi itse päättää hankittavan kokonaisuuden kuitenkin huomioon ottaen hankinnan pilkkomista kieltävät määräykset. Hankintalaki määrittelee täsmällisesti hankintailmoituksen sisällön. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja voidaan laatia seuraavan sisällysluettelon pohjalta:

1. Hankinnan nimi
2. Hankintamenettely
3. Hankinnasta ilmoittaminen
4. Tilaajan tiedot ja yhteyshenkilöt
5. Hankinnan kohteen määrittely
6. Toimitus- ja keskeiset sopimusehdot
7. Tarjousta koskevat vaatimukset
 - a. tarjousten kieli
 - b. tarjouksen muoto ja muut vaatimukset
8. Tarjoajalle asetetut vaatimukset sekä vaaditut selvitykset
9. Tarjousten valinta – ja vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus
10. Lisätietojen pyyntö- ja vastausmenettely
11. Asiakirjojen julkisuus
12. Sopimuksen laadinta
13. Hankintapäätöksestä tiedottaminen
14. Tarjouksen jättämistä ja voimassaoloa koskevat tiedot
 - a. määräaika tarjouksen tekemiselle
 - b. osoite, johon tarjoukset toimitetaan
 - c. tarjousten voimassaoloaika
15. Muut olennaiset tiedot

5.2.4 Tiedottaminen HILMA

Hankinnasta tiedotetaan hankintalain mukaan Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA www.hankintailmoitukset.fi. Tämän lisäksi hankinnasta voidaan ilmoittaa hankintayksikön omilla verkkosivuilla tai sanomalehdessä. Hankinnan asiakirjat liitteineen on oltava kaikkien mahdollisten tarjoajien

suoraan saatavilla sähköisesti, ilmaiseksi ja rajoituksetta. (HE 108/2016, 60 §, 69 §, 101 §.)

5.2.5 Lisätietojen pyyntö- ja vastaaminen

Tarjouspyynnössä on määriteltävä menettely lisätietojen ja tarkennusten esittämiselle ja vastaamiselle. Tarjoajat voivat esittää kirjallisesti kysymyksiä ja tarkennuksia tarjouspyyntöön liittyen ja näihin vastataan kirjallisesti kaikille mahdollisille tarjoajille yhtäaikaisesti. Kysymykset voidaan esimerkiksi lähettää tiettyyn hankintayksikön sähköpostiin ja vastaukset julkaista hankintayksikön omilla verkkosivuilla ennalta ilmoitetun aikataulun mukaisesti. Uudistuvassa hankintalaissa 62 § lähtökohdaksi on asetettu sähköinen tiedonvaihto (HE 108/2016, 62 §).

5.2.6 Tarjousten vastaanottaminen

Tarjousten vastaanotossa on huolehdittava tarjousehtojen salassapito. Tarjoukset avataan samanaikaisesti tarjousten avaustilaisuudessa. Tarjouspyynnössä on määriteltävä tarjousten viimeinen jättöaika – ja muoto. Mikäli nämä vaatimukset eivät täyty, tarjous on hylättävä tarjoukselle asetettuja vaatimuksia vastaamattomana. (Oksanen 2010, 56.) Tarjouksen muodolliset vaatimukset täyttävät tarjoukset etenevät seuraavaan vaiheeseen.

5.2.7 Tarjousten avaaminen

Tarjouksen avaamista ei määritellä hankintalaissa. Tarjousten avaamistilaisuudessa saadut tarjoukset avataan. Tilaisuudesta voidaan laatia avauspöytäkirja, johon merkitään saapuneet tarjoukset mukaan lukien myöhässä saapuneet hylättävät tarjoukset. Tässä tilaisuudessa voidaan tarkistaa tarjouksista tarjoajille asetettujen vaatimusten täyttyminen ja pyydettyjen liitteiden oikeellisuus. Tarjousten avaaminen, tarjoajille asetettujen vaatimusten täyttyminen ja tarjousten vertailu voidaan tehdä samassa tilaisuudessa.

5.2.8 Tarjousten vertailu

Siiriäisen (Siiriäinen 2010) tutkimuksen mukaan toiseksi yleisin virhe on markkinaoikeuden toteamat virheellisuudet tarjousvertailussa. Tarjousten vertailu on kaksivaiheinen: ensin tarkistetaan tarjoajalle asetettujen vaatimusten täyttyminen ja sen jälkeen tarjoukselle asetettujen vaatimusten täyttyminen. Hankintalain 80 § mukaan hankintayksikön on pakko päätöksellään poissulkea tarjoaja, mikäli tarjoajan kohdalla täytyy pakolliset poissulkemisperusteet. Lain 81 § mukaan hankintayksiköllä on myös harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. (HE 108/2016, 80-81 §.) Tapolan mukaan oikeuskäytännön perusteella kaikki tarjouksen puutteellisuudet eivät ole sellaisia puutteita, joiden perusteella tarjous voidaan hylätä. Hankintayksikön tulee arvioida hylkäämisperustetta tarjoajien tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaarantumisen näkökulmasta. (Tapola 2012, 118.) Tarjousvertailuun otetaan mukaan tarjoukset, jotka täyttävät tarjoajalle sekä tarjoukselle asetetut vaatimukset. Nämä tarjoukset vertaillaan tarjouspyynnössä olevien vertailuperusteiden mukaisesti ja tästä laaditaan tarjousten vertailutaulukko. (Oksanen 2010, 58.)

5.2.9 Hankintapäätös

Siiriäisen (Siiriäinen 2010) mukaan kolmanneksi yleisin hankintayksikön tekemä virhe on puutteet hankintapäätöksen perusteluissa. Hankintapäätöksen tekee se, viranomainen, jolle päätösvalta asiassa kuuluu. Päätös on tehtävä 123 § mukaan kirjallisesti ja se on perusteltava. Tarjouksen hylkäyksestä on käytävä ilmi keskeiset hylkäykseen vaikuttavat tekijät. Päätöksestä on käytävä ilmi valittu tarjous, tarjousten valintaperuste, kokonaistaloudellisen edullisen valinnassa arviointiperusteet ja niiden käyttö, tarjousten keskinäinen paremmuus ja erot. Vaihtoehtona hankintapäätökselle on 124 § mukainen hankintamenettelyä koskeva kertomus. (HE 108/2016, 123-124 §.)

5.2.10 Päätöksestä tiedottaminen

Hankintapäätös valitusosoituksen ja oikaisuohjeen kanssa on annettava kirjallisesti tiedoksi niille, joita asia koskee. Päätöksestä on valitusoikeus hankintalain perusteella. Päätöksen tiedottamisen jälkeen voidaan tehdä hankintasopimus huomioiden päätöksen tiedoksisaantiaika ja EU kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa odotusaika. Puutteellisuudet päätöksen sisällössä tai tiedoksiannossa vaikuttavat valitusajan keston. EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on lisäksi tehtävä jälki-ilmoitus. (HE 108/2016, 58 §, 127-129 §, 145 §.)

5.3 Sopimuskausi

5.3.1 Sopimuksen laatiminen

Epäselvyyden välttämiseksi tarjouspyyntöön on laitettava tieto, että tehtävä hankintapäätös ei ole sopimus vaan se laaditaan erikseen. Hankintasopimuksen laatiminen on hankintalain 128 § mukaan tehtävä kirjallisesti (HE 108/2016, 128 §). Laki ei aseta sopimukselle muita muotovaatimuksia. Hankintasopimus pohjautuu edeltäneeseen hankintamenettelyyn ja laaditaan laadittujen asiakirjojen mukaan, joista ei voi olenaisesti poiketa. Sopimusneuvotteluissa sovitaan aiemmin määräämättä jääneistä sopimusehdoista ja käytännön toteutuksesta. Onnistuneen sopimuksen pohja luodaan jo hankinnan suunnitteluvaiheessa. Sopimuksen laatii yleensä hankintayksikkö. (Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 13 – 20.)

5.3.2 Sopimuksen toteuttaminen

Sopimus toimii toimintaohjeena. Sopimuksenaikainen toiminta aloitetaan käynnistyspalaverissa. Erityisesti huomioidaan sopimuksen ydinsisältö, yhteistyökäytänteet, kokousjärjestelyt, reklamointikäytäntö sekä loppukäyttäjien tiedottaminen. Sopimus velvoittaa sen kaikkia osapuolia, myös hankintayksikköä, täyttämään sopimuksen mukaiset velvoitteet. Avoin tiedonkulku varmistaa sopimuksen toteutumisen, väärin-

ymmärrysten välttämisen ja aiheettoman tyytymättömyyden. Toimintaa voidaan kehittää sopimuksen aikana hyvällä yhteistyöllä, jakamalla kokemuksia ja kuuntelemalla loppukäyttäjiä. Tarvittaessa voidaan käydä hintaneuvottelut. (Koskelainen ym. 2013.) Sopimus on hyvä olla sopimusta käyttävien saatavilla sähköisessä muodossa esimerkiksi hankintayksikön sisäisessä verkossa huomioiden sopimuksen julkisuus ja viranomaisen vaitiolovelvollisuus.

5.3.3 Seuranta

Sopimuksen seurantaan varten nimetään yhteyshenkilöt tai sovitaan seurantatyöryhmästä. Seurannan keinoja ovat seurantakokoukset, tarkistuskäynnit, laaturaportit, palautekyselyt sekä sanktio ja – kannustinjärjestelmät. Mikäli huomautettavaa sopimuksenaikana kuitenkin ilmenee, niin silloin tehdään reklamaatio. Asia kannattaa ensin ottaa esille suullisesti ohjaavana palautteena hyvässä yhteistyön hengessä. Mikäli tämä ei tuota toivottua muutosta, kirjallinen reklamaatio on ainoa vaihtoehto. Reklamoinnissa kirjataan ylös ongelman syyt ja tehtävät korjaavat toimenpiteet. Se toimii myöhemmin dokumentaationa mahdolliselle hinnanalennusvaateelle tai sopimuksen purkuperusteena. (Koskelainen ym. 2013.) Tarve sopimukseen puuttumiseen ei aina ole poikkeamat suorituksessa tai sopimusrikkomukset. Ennakoimattomat tilanteet ja sopimuksen täyttämisen edellytysten muutokset voivat synnyttää tarpeen neuvotella sopimuksesta. (Aarto ym. 2009, 133.)

5.3.4 Sopimussuhteen päättäminen

Sopimus päättyy joko sopimuksen voimassaoloajan päättymiseen tai irtisanomiseen tai kertaluonteisen hankinnan toimittamiseen. Mikäli hankintayksiköllä on edelleen tarve sopimuksen mukaiselle hankinnalle, hankinta on kilpailutettava. Kilpailutus on aloitettava hyvissä ajoin, jotta edellinen sopimuskausi ei ehdi päättymään ennen seuraavan sopimuksen alkua. Päättävää sopimusta saa jatkaa ilman kilpailuttamista lähinnä suorahankinnan, option ja lisätilauksen kautta. (Aarto ym. 2009, 116 – 118.)

Sopimussuhde päätetään yhdessä läpikäyden sopimussuhteen ”tilinpäätös”. Kaikki sopimusveloitteet eivät suinkaan pääty tähän. Hankinnan käyttökausi voi jatkua vielä pitkään. Takuut, salassapitovelvoite ja mahdolliset myöhemmät korvausvaateet säilyvät edelleen. (Koskelainen ym. 2013.)

5.4 Palaute

Hankintaprosessin kaikissa eri vaiheissa on hyvä huomioida ja kerätä mahdollisia kehittämideoita ja tarpeita. Kehittämiskohteena on hankinnan sisältöön liittyvät seikat, hankintayksikön ja toimittajan toiminta sekä hankinnan prosessi ja toimintatapa. Kehittäminen on jatkuvaa oppimista. Jyväskylän kaupungin hankintayksikkö on asettanut itselleen tavoitteeksi: ”Tavoitteemme on kehittää yhdessä asiakkaidemme ja sopimuskumppaniemme kanssa uusia ja parempia toimintatapoja. Tavoitteenamme on tarjota laadukkaita ja kustannustehokkaita hankintoja” (Pohjonen ym. 2011, 65). Tästä periaatteesta on hyvä ottaa oppia. On tärkeää kerätä palautetta, mutta se ei yksin riitä, palautteen pitää myös antaa vaikuttaa.

Hankinnan sisällöstä voidaan kerätä palautteena tietoa toimittajan päivittäisestä suorituskyvystä, saavutetuista ja ylläpidetyistä hyödyistä, jatkuvasta parantamisesta, luovuudesta sekä innovatiivisuudesta. Hankintayksikön toiminnasta voidaan arvioida toimittajamarkkinoiden tuntemus ja hyödyntäminen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 369 – 370.) Sopimusten seuranta ja sopimushallinta varmistavat hankinnan tavoitteiden toteutumisen (Pohjonen ym. 2011, 1).

Hankintatoimen arvioinnissa voidaan kerätä palautetta hankintaorganisaation hyödyistä muulle organisaatiolle. Yhteistyöstä kartoitetaan yhteistyön muodot, sujuminen ja saavutukset hankinnan kannalta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 369 – 370.) Pohjosen ja muiden (2011, 1.) mukaan hankintaprosessin onnistumisen tärkein kriteeri on hankinnan vastaavuus käyttäjän tarpeeseen. Muita vaikuttavia seikkoja

ovat esimerkiksi prosessin ja siinä käytettyjen asiakirjojen käytettävyys, helppous ja toimivuus.

6 Tutkimuksen toteuttaminen - metodologia

6.1 Metodologia

Ei ole olemassa yhtä totuutta, joka määrittelee laadullisen tutkimuksen ja siinä käytettävät tutkimustekniikat ja -filosofiat. Laadullinen tutkimus on muodostunut laajasta kirjosta teoreettista perinnettä. On useita eri koulukuntia, joilla on erilainen käsitys asiasta. Masonin mukaan laadullinen tutkimus on systemaattista, perustellusti ja strategisesti ohjattua, kuitenkin joustavaa ja sisältöön sidottua, tutkijan kriittisesti ja aktiivisesti refleктоima tuottaen selvityksiä tai argumentteja, joita joiltakin osin on yleistettävissä ja sitä johtaa eettinen käytäntö. Määrällisen ja laadullisen tutkimuksen ero ei aina ole selkeä. (Mason 2012, 7- 8.)

Tapaustutkimus on tutkimusstrategia, jolla ei ole määriteltyjä metodologioita. Tapaustutkimus hyödyntää laadullisen ja määrällisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmiä. Näitä ovat muun muassa haastattelut, havainnointi, dokumentit sekä tilastot ja kyselylomakkeet. Tapaustutkimuksen tavoitteena on tutkittavan ilmiön, tietyn kokonaisuuden, ymmärtäminen syvällisesti. Tapaustutkimusta lähellä ovat kehittämis- ja toimintatutkimus, joissa tavoitteena on muutos. Näissä tutkija on keskeisessä roolissa muutoksen aikaansaamiseksi. Tapaustutkimuksessa tutkija on ennemminkin ulkopuolinen havainnoija. (Kananen 2015, 67 – 77.) Silvermanin mukaan (2005, 126) tapaustutkimus tutkii yhtä tapausta tai pientä määrää tapauksia, joita tutkitaan yksityiskohtaisesti käyttäen kulloinkin tarkoitukseen sopivia menetelmiä. Tavoitteena on tapauksen syvällinen ymmärtäminen. Tapaustutkimukselle on luonteenomaista yksilöllistäminen, kokonaisvaltaisuus, monitieteisyys, luonnollisuus, vuorovaikutus, mukautuvaisuus ja arvosidonnaisuus (Saarela-Kinnunen & Eskola 2015, 181).

Tässä tutkimuksessa on kyseessä tapaustutkimus, jossa käytetään pääasiassa kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Lisäksi käytetään kvantitatiivisia menetelmiä. Tutkimuskohteena on yksi tapaus, yksi rajattu kokonaisuus. Ilmiötä hankintaprosessi pyritään ymmärtämään syvällisesti ja laatimaan siitä tarkka kuvaus. Tutkimus on tutkijan kriittisesti ja aktiivisesti refleктоимаа. Tutkimuksen tekijä ei ole tutkimuksen aikana työssä toimeksiantajalla, vaan rooli on ulkopuolinen havainnoija. Tutkimuksessa on kehittämis- ja toimintatutkimuksen piirteitä. Tutkimuksen aikana ei pyritä muutokseen. Tavoitteena on ehdotus uudeksi toimintatavaksi, jonka käyttöönotosta toimeksiantaja erikseen päättää, ja näin ollen lopullinen päämäärä on muutoksen aikaansaaminen.

Haastattelu on vuorovaikutuksellinen tilanne, joka on ennalta suunniteltu, haastattelijan alulle panema, ohjaama ja motivoima sekä luottamuksellinen. Haastattelijan on tunnettava oma roolinsa. Haastattelulla on tavoitteena saada tutkittavasta ilmiöstä luotettavaa tietoa, jonka edellytyksenä on haastattelijan perehtyneisyys käytäntöön ja teoriaan. Haastattelu voi olla täysin avoin, täysin strukturoitu tai jotain siltä väliltä. Puolistrukturoidussa haastattelussa haastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin. Haastatteluun valitaan teema-alueita ja tarkentavia kysymyksiä, jotka toimivat haastateltavan muistilistana sekä haastattelua ohjaavina pisteinä. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 43, 47, 66.)

Keskeiseksi tutkimusmenetelmäksi on valittu teemahaastattelut, jotta saadaan esille erilaiset näkökulmat, mielipiteet ja parhaat käytännöt. Haastateltaville annettiin mahdollisuus kertoa juuri heille tärkeistä asioista, toisaalta haastattelija ohjasi haastattelua. Haastateltavat ovat alan asiantuntijoita, joilla on käytännön kokemusta tutkittavasta ilmiöstä. Tarkoitus on syventää käsitystä tutkittavasta ilmiöstä haastateltavien käytännön kokemusten kautta. Tutkija on työskennellyt julkisten hankintojen parissa vuodesta 2008 alkaen sekä on perehtynyt alan teoriaan ennen haastatteluja, mikä mahdollistaa teemahaastattelun onnistumisen.

6.2 Empiirisen tutkimuksen prosessi

Empiirisen tutkimuksen prosessi, aineiston kerääminen ja analysointi, on esitetty kootusti taulukossa 2. Alatutkimuskysymysten osalta tutkimusaineistona käytettiin yhtä haastattelua ja kirjanpidon raporttia, jotka tutkija analysoi päätyen tutkimukselle asetettuihin tavoitteisiin. Päättökysymyksen osalta lopulliseen tutkimustavoitteeseen päädyttiin välivaiheen kautta. Aluksi teemahaastatteluilla tutkittiin, mitkä tekijät keskeisesti vaikuttavat hankintaprosessin yksinkertaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Lopullinen tavoite saavutettiin tutkijan tekemällä synteeseillä tutkimustuloksista ja teoreettisesta viitekehystä. Aineiston keruu ja analysointi on kuvattu tarkemmin seuraavissa kappaleissa. Näiden jälkeen on arvioitu tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia.

Taulukko 2. Tutkimusaineiston kerääminen ja analysointi

Alatutkimuskysymykset			
Tutkimustavoite	Aineiston keruu	Syntynyt aineisto	Aineiston analysointi
Nykyisen hankintaprosessin kuvaus ja sen keskeiset ongelmat	Teemahaastattelu: toimeksiantajan talous- ja henkilöstöjohtaja	Haastattelun kesto noin 50 minuuttia, litteroitua tekstiä 9 sivua	Tutkijan syvälinen sisällönmäärittäminen.
Hankintojen analyysi	Kirjanpidon raportti 1.1.-31.1.2015	Hankinnan kustannukset kirjanpidon tileittäin kustannuspaikoittain ja yhteenvetona	Kulu- ja ABC –analyysi, Krajlicin matriisi
Päättökysymys			
Tutkimustavoite	Aineiston keruu	Syntynyt aineisto	Aineiston analysointi
Hankintaprosessiin vaikuttavat tekijät (välivaihe)	Teemahaastattelu: toimeksiantajan talous- ja henkilöstöjohtaja	Haastattelun kesto 1 h 15 min	Tutkijan syvälinen ymmärryksellä tehty haastattelun koonti pituudeltaan 9 sivua, josta edelleen analysoitu tutkimusaineiston synteeseiksi.
	Teemahaastattelu: Laukaan kunnan hankinta- ja kehittämisspäällikkö	Haastattelun kesto 2 h 10	
	Teemahaastattelu: Keski-Suomen yrittäjien hankinta-asiamies	Haastattelun kesto 1 h 50 min	
Pienelle hankintayksikölle soveltuva hankintaprosessi ja -ohjeet	Tutkimuksen väli tuloksena syntynyt 12 hankintaprosessiin keskeisesti vaikuttava tekijää.		Tutkijan syvälinen ymmärrys koko tutkimusaineistosta ja teoreettisesta viitekehystä.

6.2.1 Aineiston keruu

Alatutkimuskysymysten selvittämiseksi tutkimuksessa kartoitettiin toimeksiantajan hankintatoimen nykytila, jotta tiedetään mistä kehittäminen lähtee. Aluksi selvitettiin käytössä oleva hankintaprosessi, sen keskeisimmät ongelmat sekä tehtiin toimeksiantajan hankintojen analyysi.

Hankintaprosessin kulku ja sen haasteet kartoitettiin talous- ja henkilöstöjohtajan teemahaastattelulla. Haastattelu kesti noin 50 minuuttia. Tutkija teki haastattelun haastateltavan työhuoneessa kasvokkain ja se nauhoitettiin. Haastattelun tukena oli hankintaprosessin pelkistetty malli paperille tulostettuna pöydällä sekä haastattelijan etukäteen valitsemat teemat ja tarkentavat kysymykset (ks. liitteet 1 ja 3). Nämä toimivat tarvittaessa haastattelun ohjaavina ja keskustelun herättävinä asioina, jotta haastattelussa pysyttiin valitussa ilmiössä. Haastattelun oli tarkoitus edetä hankintaprosessin vaiheiden mukaisessa järjestyksessä, mutta haastateltavan annettiin poiketa tästä. Haastateltavalle annettiin mahdollisuus kertoa juuri hänelle tärkeistä asioista ja toisaalta haastatteli ohjasi keskustelua tutkimuksen kannalta tärkeisiin asioihin. Haastatteluaineisto litteroitiin viikon sisään haastattelusta sanatarkasti, jolloin kirjoitettua tekstiä oli 9 sivua rivivälillä 1,5, fonttikoolla 12 ja tekstityypillä calibri. Tutkija kuunteli äänitteen ennen seuraavaa haastattelua.

Tutkija on työsuhteessa toimeksiantajaan ja on osallistunut kilpailutusten järjestämiseen, joten tutkijalla on olemassa näkemys toimeksiantajan hankintaprosessin nykytilasta ja sen ongelmista. Tutkija on perehtynyt hankintaprosessiin, hankintatoimessa yleensä esiintyviin haasteisiin teorian ja tutkimusten kautta. Haastatteluja tehtiin vain yksi, koska haastateltava on todennut ongelmien olemassaolon ja hänellä oletetaan olevan luotettavaa tietoa ja syvällistä asiantuntemusta. Tutkija uskoi saavansa riittävästi tietoa hankintaprosessin nykytilanteesta yhdestä haastattelusta, tutkimustiedosta, omasta kokemuksesta ja toimeksiantajan dokumentaatiosta.

Hankintojen analyysinä käytettiin kulu- ja ABC analyysia sekä Krajlicin matriisia (Krajlic 1983). Kuluanalyysi toimii hankintojen perusanalyysinä, josta voi jatkaa selvittämällä hankintojen tärkeät ja merkitykselliset osat ABC analyysin avulla. Nämä perustuvat hankintojen määrällisiin analysointeihin. Laadullisen näkökulman antaa Krajlicin matriisi, jossa tuotteet ja palvelut jaotellaan neljään ryhmään: rutiinituotteet, volyymituotteet, pullonkaulatuotteet ja strategiset tuotteet huomioiden vaikutuksen tulokseen ja toimittajamarkkinoiden hallittavuuden. Tarvittava aineisto on toteutuneet ostot ja niiden kustannukset. (Nieminen 2016, 82 – 86.) Analyysissä käytetyt tiedot on saatu toimeksiantajan kirjapidosta ajanjaksolla 1.1.- 31.12.2015. Tutkija on saanut käyttöönsä sisäisen laskennan Intime järjestelmän talousraportin, jossa kustannukset on jaoteltu kirjanpidon tileittäin ja kustannuspaikoittain sekä näiden yhteenvetona. (Käyttötalouden raportti tilivuosi 2015.) Raportin tiedot ovat julkisia ja saatavilla toimeksiantajalta tai tutkijalta. Ostoreskontran raportteja ei käytetty, koska toimeksiantajan järjestelmästä ei saanut pelkästään hankintoihin liittyviä tapahtumia.

Pääkysymyksen selvittämiseksi tutkimusmenetelmänä käytettiin teemahaastatteluja, joilla pyrittiin selvittämään parhaat käytännöt ja erilaisia näkemyksiä. Haastatteluun valittiin hankinnan asiantuntijoita, joilla oletettiin olevan käytännönläheistä ja syvälistä tietoa. Koska toimeksiantaja on havainnut kehittämistarpeen, oli perusteltua kerätä tietoa toimeksiantajasta riippumattomalta ulkopuoliselta taholta. Tätä tutkimusta ei tarvitsisi tehdä, jos oletettaisiin toimeksiantajalla olevan paras käytäntö ja asiantuntijuus ilmiöstä.

Kukin haastateltava edusti eri toimijaa: toimeksiantajaa, toimeksiantajan kaltaista hankintayksikköä ja tarjoajaa. Ensimmäinen haastateltava oli toimeksiantajan talous- ja henkilöstöjohtaja, jolla on vahva julkisten hankintojen työkokemus julkisesta hankintayksiköstä ja näkemys toimeksiantajalle soveltuvasta hankintaprosessista. Hän on havainnut kehittämistarpeen olemassaolon. Toisena haastateltavana oli Laukaan kunnan hankinta- ja kehittämispäällikkö. Haastateltavaa suositteli opinnäytetyöh-

jaaja TkT Sanna Nieminen. Perusteina hänen mukaansa olivat Laukaan kunnan edistykseellisyys hankinnoissa edustaen näin parhaita käytäntöjä sekä kunnan koon olevan lähellä toimeksiantajaa. Kolmantena haastateltavana oli Keski-Suomen yrittäjien hankinta-asiamies, jonka tehtäviin kuuluu maksuton hankinta-asiamiespalvelu. Hänen tavoitteensa on parantaa yritysten ja hankintayksiköiden yhteistyötä muun muassa neuvomalla hankintaprosessin suunnittelussa. Hankinta-asiamies edustaa yrittäjiä eli tarjoajia. (Hankinta-asiamiespalveluhanke N.d.)

Haastateltavien henkilöllisyyttä ei ole tarpeen salata, koska tutkimus liittyy heidän työtehtäviinsä ja heidän kertomansa asiat olivat julkista tietoa. Mikäli haastatteluissa haastateltavat kertoivat arkaluontoisena pidettävää tai ei julkista tietoa, näitä ei tuotu ilmi tutkimuksessa. Heidän asiantuntijuutensa taso ja näkökulmansa ilmiöön oli relevanttia ja syvällistä tietoa. Haastateltaville alan yleinen käsitteistö ja teoria ovat tuttuja, joten heidän käyttämänsä kieli on yhteneväinen tutkijan käyttämän kielen kanssa.

Haastatteluja tehtiin kolme, joiden kestot olivat 1 tunti ja 15 minuuttia, 1 tunti 50 minuuttia sekä 2 tuntia 10 minuuttia eli yhteensä noin 5 tuntia. Tutkija teki haastattelut kasvokkain kunkin omassa työhuoneessa. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja tehtiin kahden viikon sisällä. Tutkija kuunteli edellisen haastattelun nauhoitteen ennen seuraavaa haastattelua, jolloin hän pystyi huomioimaan esiin tulleita seikkoja seuraavassa haastattelussa. Haastatteluaineisto litteroitiin viikon sisään haastattelusta sanatarkasti, jolloin kirjoitettua tekstiä oli 49 sivua rivivälillä 1,5, fonttikoolla 12 ja tekstityypillä calibri.

Haastattelujen tukena oli hankintaprosessin pelkistetty malli paperille tulostettuna pöydällä sekä haastattelijan etukäteen valitsemat teemat ja tarkentavat kysymykset (ks. liitteet 2 - 3). Nämä toimivat tarvittaessa haastattelun ohjaavina ja keskustelun herättävinä asioina, jotta haastattelussa pysyttiin valitussa ilmiössä. Haastattelun oli

tarkoitus edetä hankintaprosessin vaiheiden mukaisessa järjestyksessä, mutta haastateltavan annettiin poiketa tästä. Haastateltaville annettiin mahdollisuus kertoa juuri heille tärkeistä asioista. Toisaalta haastattelija ohjasi keskustelua tutkimuksen kannalta ja aiempien haastatteluiden mukaan tärkeisiin asioihin. Esitetyt kysymykset vaihtelivat tilanteen ja haastateltavan mukaan. Haastateltavia oli ohjattava hieman eri tavalla. Yksi haastateltavista kaipasi selkeitä kysymyksiä, kun taas toinen puhui vapaammin ja laveasti aihealueesta. Haastateltavat erosivat myös toisistaan tarvittavien mietintätaukojen pituuden suhteen.

6.2.2 Aineiston analysointi

Toimeksiantajan käytössä olevan hankintaprosessin ja sen ongelmien tutkimiseksi tehty haastattelun litterointi tulostettiin paperille, jonka tutkija luki useampaan kertaan tehden siihen merkintöjä jäsentäen haastattelussa esiin nousseita asioita. Tutkijan pyrkimyksenä oli ymmärtää toimeksiantajan hankintaprosessia syvällisesti. Tutkimustuloksena esitettiin kuvaus toimeksiantajan hankintaprosessin vaiheista ja siinä esiin tulleista seikoista. Tästä tutkija teki johtopäätökset peilaten tutkimustuloksia teoriaan päätyen keskeisimpiin hankintaprosessin ongelmiin.

Hankintojen analyysinä käytettiin kulu- ja ABC analyysia sekä Krajlicin matriisia. Tutkimustulokset on esitetty vaihe vaiheelta, jotta tutkimustuloksista on nähtävissä, miten niihin on päädytty. Hankintojen havainnollistamiseksi on käytetty kuvioita ja taulukoita. Johtopäätökset on tehty peilaamalla tutkimustuloksia teoriaan. Tutkijan pyrkimyksenä oli ymmärtää syvällisesti, miten hankintojen analyysia voidaan hyödyntää hankintojen kehittämisessä ja tehdä niiden perusteella johtopäätöksiä.

Päätutkimuskysymyksen selvittämiseksi litteroidut haastattelut tulostettiin paperille. Tutkija luki haastattelut useampaan kertaan tehden papereihin merkintöjä jäsentäen

ja luokitellen esiin nousseita asioita pyrkien haastateltavien syvälliseen ymmärtämiseen. Tämän perusteella tutkija kirjoitti haastattelujen koonnin, joka oli pituudeltaan 9 sivua rivivälillä 1,5, fonttikoolla 12 ja tekstityypillä calibri. Tutkija selvensi koontiin haastatteluissa esiin nousseita keskeisiä näkökohtia ja teemoja. Tässä vaiheessa teksti noudatti hankintaprosessin vaiheiden mukaista järjestyksessä. Koonnin tutkija luki useampaan kertaan pyrkien sen syvälliseen ymmärtämiseen keskustellen aineistosta teoreettisen viitekehyksen kanssa. Tutkimustuloksiin tutkija päätyi etsien, ymmärtäen ja supistaen haastattelujen keskeisimmät seikat. Analyysin tuloksena tutkija päätyi synteisiin: 12 hankintaprosessiin vaikuttavaan tekijään. Päättökysymyksen selvittämiseksi tämä oli välivaihe. Seuraavaksi tutkija pyrki koko tutkimusaineiston ja viitekehyksen syvälliseen ymmärtämiseen päätyen lopulliseen tavoitteeseen: pienelle hankintayksikölle soveltuvaan hankintaprosessiin ja -ohjeeseen. Raportissa tulokset ja johtopäätökset on esitetty erikseen.

Ohjetta täydentämään tutkija teki toimeksiannon mukaisesti malliasiakirjat: hankintakalenteri, hankintasuunnitelma ja tarjouspyyntö liitteineen. Hankinnan erilaiset valmiit malliasiakirjat, erityisesti tarjouspyyntö, ovat alan yleisesti käytössä olevia ja noudattavat lain vaatimuksia sekä alalla yleisesti hyväksi katsottuja muotovaatimuksia ja suosituksia. Tutkija on tehnyt liitteenä olevat malliasiakirjat (ks. liitteet 4 - 8) perustuen alan vakiintuneeseen käytäntöön ja hankintalakiin. Lähteenä on käytetty Kuntaliiton ja Tapolan tarjouspyyntömalleja (Tarjouspyyntömalli 2015; Tapola 2012, 283-292). Tutkija on saanut lisäksi toimeksiantajalta sekä Keski-Suomen hankintasuostamuksesta suullisesti kasvokkain palautetta hankintaohjeesta ja malliasiakirjoista.

6.3 Validiteetti ja reliabiliteetti

Laadullinen tutkimus vaatii sen tekijältä teoreettista tietämystä sekä tutkimusmenetelmällisen prosessin ymmärrystä. Tutkimuksen tulee kertoa menettely, miten tutkimustulokseen on päästy, jotta tutkimuksen yleisö voi arvioida tutkimuksen validiteettia. Validiteetti eli totuus tarkoittaa tutkimuksen pätevyyttä. Laadullisen tutkimuksen validiteettiin ei ole olemassa yksiselitteistä ratkaisua. Tutkijan tulee vakuuttua itse ja

vakuuttaa yleisönsä tutkimustulosten perustuvan koko tutkimusaineiston kriittiseen tarkasteluun. (Silverman 2005, 209 – 211, 220 – 224.) Tapaustutkimusta on kritisoitu edustavuuden, kurinalaisuuden ja systemaattisuuden puuttumisesta aineiston keuruussa ja analysoinnissa. Tähän on vaikuttanut näkemys tutkijan subjektiivisuudesta ja vaikutusmahdollisuudesta tutkimukseen, koska tutkijalla on rajaton määrä vaihtoehtoja tehdä tutkimusta ja koota tutkimusaineistoa. Tästä syystä on tärkeää, että tutkija tekee perusteltuja valintoja ja omien menettelytapojen reflektointia. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan parantaa tekemällä näkyväksi tutkimusprosessi ja kuvaamalla raportissa, miten johtopäätöksiin on päädytty. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2015, 181 – 182.)

Laadulliseen tutkimukseen liittyy paljon valintoja, joita tutkija tekee tutkimussuunnitelmassa, toteutuksessa ja raportoinnissa. Tutkija valitsee ja päättää tutkittavan ilmiön ja teoreettisen viitekehukseen otettavan aineiston. Hän päättää tutkimuksen toteutustavan ja käytetyt menetelmät sekä valitsee raportoitavat asiat ja tekee johtopäätökset. Tutkimuksen lopputulos on tutkijan subjektiivinen näkemys valitusta ilmiöstä. Toisaalta tätä tutkimusta ohjaa toimeksiantaja sekä Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Tutkija ja tutkimus ovat erilaisten vaatimusten ja arviointien kohteina. Toimeksiantaja haluaa lopputuloksen, jolla on merkitystä toimeksiantajalle. Oppilaitos haluaa laadukkaan opinnäytetyön sisältäen laadukkaan tutkimuksen, jolla on laajempaa merkitystä ammattialalle tai yhteiskunnalle. Tutkija haluaa ylemmän korkeakoulututkimuksen hyvällä arvosanalla. Tutkimukseen vaikuttaa siis kolme osapuolta: tutkija, toimeksiantaja sekä oppilaitos. Tutkija näkee nämä vaatimukset ja erilaiset odotukset opinnäytetyön kannustimena ja lisäävän tutkimuksen validiteettia.

Tutkimus on tehty haastattelemalla kolmea henkilöä. Haastattelujen tavoitteena on ollut löytää erilaisia näkökulmia ja parhaita käytäntöjä sekä ymmärtää syvällisemmin ilmiötä. Tutkija on työskennellyt julkisten hankintojen parissa vuodesta 2008 ja perehtynyt hankintoihin liittyvään teoriaan ja tutkimuksiin ennen haastattelujen tekemistä, mikä on edesauttanut tutkijan onnistumista teemahaastatteluissa ja ilmiön ymmärtämisestä. Haastatteluissa haastateltaville on annettu mahdollisuus kertoa juuri

heille tärkeistä asioista ja toisaalta haastattelu on tehty haastattelijan ohjaamana ja motivoimana. Tutkija on kertonut ja avannut tutkimusaineiston keräämistä ja analysointia mahdollisimman tarkkaan, jotta lukija voi arvioida miten tutkimustulokset ja johtopäätökset on tehty. Raportissa tulokset ja johtopäätökset on esitetty erikseen.

Reliabiliteetti tarkoittaa tutkimuksen luotettavuutta. Se kertoo tutkimustulosten pysyvyydestä. Eri aikoina ja eri tutkijoiden toimesta tutkimustulokset tulisi olla samoja. (Silverman 2005, 220 – 224.) Hirsjärvi, Remes ja Sajavaaran mukaan reliabelius on mittausten toistettavuutta (2007, 226).

Tutkimuksen aihe on hankintaprosessi. Ilmiö liittyy työn organisointiin ja määrittelyyn. Tutkimus käsittelee tutkittavien työhön liittyviä asioita, eikä ihmisyyteen liitettäviä asioita. Näin ollen voidaan olettaa, että tutkittavat kertoivat avoimesti asioista. Haastateltavat olivat kokeneita alansa asiantuntijoita ja heidän käyttämänsä kieli oli samaa kuin tutkijan käyttämä kieli. Tältä osin väärinymmärryksen mahdollisuus oli vähäinen. Heillä oli ilmiön kannalta relevanttia ja luotettavaa tietoa.

Haastattelut tehtiin haastattelijan ohjaamina ja hankintaprosessin vaiheiden mukaisesti. Niissä käytettiin teemoja ja tarkentavia kysymyksiä sekä hankintaprosessimallia apuna (ks. liitteet 1 - 3). Haastattelijat tarkensivat tarvittaessa haastateltavien vastauksia varmistaen näin oman ymmärryksensä ja syventäen teemaa. Tutkijan näkemyksen mukaan haastattelut voidaan toistaa toisen tutkijan toimesta saaden lähes samankaltainen lopputulos. Pitemmän ajan jälkeen toistettaessa haastattelu, haastattelun lopputulos todennäköisesti eroaa, koska haastateltavien tieto ja näkemys ilmiöstä muuttuu toimintaympäristön muuttuessa. Haastattelijat olivat kokemattomia haastattelijat, jonka osaaminen lisääntyi tutkimusta tehdessä. Tutkijan näkemyksen mukaan kokemattomuus vaikutti haastattelujen pituuteen. Haastattelijat varoivat liiaksi keskeyttämästä haastateltavaa. Mikäli kokemusta olisi ollut enemmän, haastattelut olisi pystytty tekemään nopeammin.

Hankintojen analyysissä käytettiin pääosin kvantitatiivista tilastollista tietoa. Tutkimus perustui kirjanpidosta saatavaan julkiseen aineistoon. Tutkimuksen eteneminen on kuvattu tarkoin, jolloin on mahdollista tehdä sama tutkimus uudestaan päätyen samaan lopputulokseen. Tutkimuksessa ei ollut käytössä ostoreskontran aineistoa, koska sitä ei toimeksiantajan järjestelmästä ollut saatavissa kohtuullisella työpanoksella. Mikäli tietoa toimittajien ja tilausten lukumäärästä olisi ollut saatavilla, tutkimustulos olisi ollut laadukkaampi. Hankintoihin liittyvän johdon tarvitseman tiedon puuttuminen on kansainvälisesti todettu puute IRSP1 tutkimuksen mukaan.

Hankintalainsäädäntö on uudistumassa tämän vuoden aikana. Tässä tutkimuksessa otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan uudistuva lainsäädäntö, koska opinnäytetyön lopputuloksen oletetaan tulevan käyttöön uuden lain voimassa ollessa. Tutkimuksen aikana lakia ja sen tulkintaa ei ole. Lisäksi olemassa oleva tutkimus ja teoria saattavat olla tältä osin vanhentuneita. Tutkija ottaa huomioon nämä validiteettia ja reliabiliteettia mahdollisesti alentavat seikat huomioon. Tutkija näkee jo tässä vaiheessa jatkokehitystarpeena hankintaprosessin ja malliasiakirjojen tarkistuksen, kun uudesta laista on oikeuskäytäntöä ja kirjallisuutta, eli kun ymmärretään lain tulkintaa paremmin.

7 Tulokset

7.1 Hankintojen nykytila

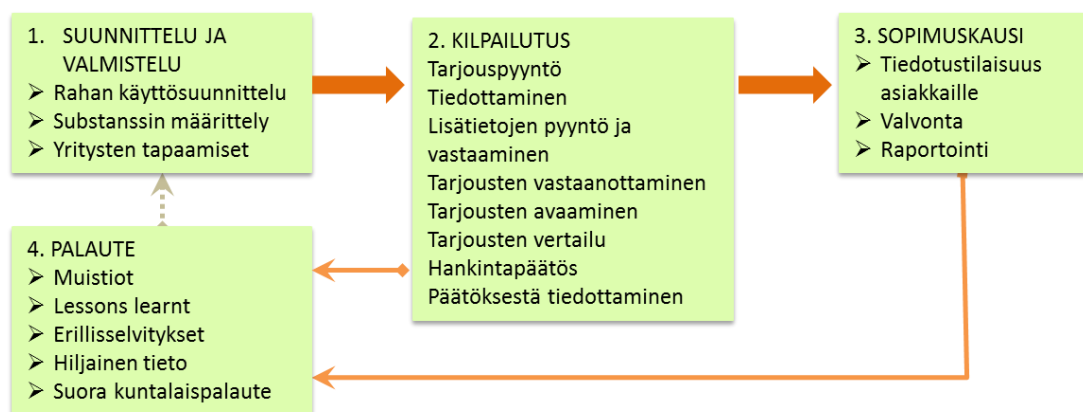
Tutkimuksessa kartoitettiin ensin toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi ja sen haasteet. Lisäksi tehtiin hankinta-analyysi. Alakysymykset, joihin haettiin vastausta, ovat:

Millainen on toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi?

Mitkä ovat nykyisen hankintaprosessin keskeisimmät ongelmat?

7.1.1 Nykyinen hankintaprosessi

Kuviossa 8 on kuvattu tämän tutkimuksen mukaan toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi. Tärkeimpänä kehittämiskohteena nähdään dokumentoitu ja määritelty hankintaprosessi, hankintaohje ja malliasiakirjat. Ohje velvoittaisi tekemään hankinnat saman kaavan mukaisesti, jolloin toiminta näyttäisi ulospäin ammattimaiselta. Tulevaisuudessa hankintojen merkityksen ja määrän arvioidaan kasvavan. Kuvion jälkeen on esitetty tarkemmin toimeksiantajan nykyisen hankintaprosessin vaiheet, niissä tehtävät toimenpiteet ja keskeiset ongelmat.



Kuvio 8. Toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi

Suunnittelu ja valmistelu

Valmistelu- ja suunnitteluvaiheesta ovat vastuussa toimialat itsenäisesti. Käytännössä tämä valmistelu kattaa substanssin: tarpeen määrittelyn, vaatimusmäärittelyn ja rahasuunnittelun talousarvion laadinnan yhteydessä. Käyttötalous suunnitellaan vuosi kerrallaan. Investointien suunnittelu tehdään pitemmällä ajanjaksolla. Valmistelu on ennen kaikkea rahan käytön suunnittelua. Substanssin suunnittelua ei aina aloiteta

samaan aikaan kuin rahan käytön suunnittelu. Joskus substanssin suunnittelua ei tehdä valmisteluvaiheessa lainkaan. Pääosin tarjouspyynnöt lukee useampi henkilö, jolloin voidaan havaita ja kyseenalaistaa asioita. Liian myöhään aloitettu suunnittelu on joskus aiheuttanut puutteellisen määrittelyn, joka on huomattu myöhemmin prosessin aikana, jolloin sitä on ollut vaikea muuttaa. ”Mutta jos olisi laadukkaampaa suunnittelua, niin ne olisi varmasti huomattu jo siinä suunnitteluvaiheessa.”

Toimeksiantajalla ei ole hankintoja varten omaa tietojärjestelmää. Hankintoja ei suunnitella kokonaisuutena eikä koordinoita mitenkään. Pitkän tähtäimen suunnitelmaa ei laadita käyttötalouden hankinnoista. Hankintasuunnitelmaa ei tehdä. Hankinnan koordinoiminen puute nähdään haasteena. Toimialat hankkivat toisistaan tietämättä jopa samoja tai toisiaan sivuavia tai toisistaan riippuvia asioita. Aikatauluja ja hankintojen rajapintoja ei suunnitella. Hankinnoista ei tiedoteta organisaation sisällä. Valmisteluvaiheessa tulevista hankinnoista tiedotetaan yrityksiä hankintailloissa ja muissa yritysten tapaamisissa.

Hankintaa ei ole tunnustettu omaksi prosessiksi, jolloin sillä ei ole organisaatiossa virallista asemaa. Hankinnoista vastaavat kukin toimiala itsenäisesti. Hankintoja tehdään oman toimen ohella. Tehtävät ovat muotoutuneet käytännön työn kautta ilman tehtävänkuvauksissa olevaa tarkkaa määrittelyä. Osaaminen on kehittynyt työn mukana, itse oppimalla, koulutuksilla tai aiemman työkokemuksen kautta. Muutamilla ihmisillä on tarvittava hankinnan kaupallinen osaaminen. Substanssiosaajilta puuttuu kaupallisen asianhoidon osaaminen kokonaan. Heillä ei ole käytännössä osaamista tehdä julkisia hankintoja lainsäädännön mukaan. Osaaminen nähdään haasteena, jota lisää muuttuva lainsäädäntö. Valmisteluvaiheen onnistumisena nähdään kilpailutusten määrä. Organisaatiossa on ymmärrys siitä, että hankinnat pitää kilpailuttaa.

Kilpailutus

Toimeksiantaja kilpailuttaa ne hankinnat, joista ei ole käytettävissä kunnille tehtyjä hankintasopimuksia. Kilpailutus alkaa tarjouspyynnön laadinnasta, jossa arvioidaan

onnistuttavan kohtuullisen hyvin. Tarjousten valintaperusteena käytetään poikkeuksellisen paljon halvinta hintaa, minkä katsotaan toimivan erittäin hyvin, koska kunnan tarjoamien palveluiden lain vaatimustaso voidaan asettaa pakolliseksi vähimmäisvaatimukseksi. Tarjousehtona käytetään paljon julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja. Markkinakartoituksen tekevät substanssiosaajat työn ohella. Tietopyyntöjä ei käytetä. Työryhmän kokoonpano riippuu toimialasta, hankinnan suuruudesta ja käytettävissä olevista henkilöstöresursseista. Resurssien kohdentamisessa on havaittu puutteita. Tarjouspyynnön hankintalainmukaisuuden vaatimuksista huolehditaan ennen tarjouspyynnön julkistamista. Kilpailutuksesta tiedotetaan HILMA:n lisäksi toimeksiantajan omilla verkkosivuilla ja paikallislehdessä. Lisätietojen pyynnöt tulevat sähköpostilla, ja niihin vastaaminen tapahtuu toimeksiantajan verkkosivuilla etukäteen kerrotun aikataulun mukaan.

Tarjoukset menevät suoraan toimialoille. Tarjoukset avataan avaustilaisuudessa, josta laaditaan pöytäkirja. Tilaisuudessa on vähintään kaksi ihmistä. Pöytäkirjaan rekisteröidään määräaikaan mennessä saapuneet ja myöhästyneet tarjoukset. Joillekin ovat epäselviä pöytäkirjaan merkittävät asiat. Avauspöytäkirjasta ei ole ohjetta. Tarjousten vertailu on yleensä eri tilaisuus kuin tarjousten avaustilaisuus. Vertailun tekevät yleensä samat henkilöt, jotka ovat laatineet vaatimusmäärittelyn ja tarjouspyynnön. Tarjoajan soveltuvuuden arvioinnissa katsotaan onnistuttavan. Tarjoajat yleensä laativat tarjouksen tarjouspyynnön mukaisesti. Mikäli tarjoajat ovat tarjouspyynnöstä poikenneet, tarvitaan tukea. Hankintapäätöksen tekee se taho, jolla kunnan hallintosäännön mukaan on ratkaisuoikeus. Päätöspohja on käytössä. Kaikki eivät ole sisäistäneet, milloin päätös on julkinen. Valmisteluvaiheen ja tarjouspyynnön aikainen vuoropuhelu on selvillä.

Määrällisesti eniten hankinnoista on pienhankintoja. Ne ovat suuruudeltaan muutama sataan euroon asti. Niillä ei nähdä juurikaan olevan taloudellista merkitystä. Pienhankinnat tehdään hintatiedustelun perusteella suorina tilauksina. Toimintatavan katsotaan olevan hyvä vähäisen hallinnollisen työn vuoksi. Pienhankintoihin ei ole ohjetta.

Haasteina nähdään kilpailutuksen kustannukset hyötyyn nähden ja riittävän kilpailun aikaansaaminen. Kilpailuttamisen kulujen hankintaa kohden arvioidaan olevan noin 500 – 1000 euroa ja työmäärä suureksi. Palveluhankinnoissa tarjoajat ovat paikallisia yrityksiä, jolloin niillä on käytännössä monopoliasema. Onnistumisena nähdään kilpailutuksen selkeä tavoite. Aito kilpailutus realisoituu sopimuksessa, joka perustuu tarjouspyyntöön.

Sopimuskausi

Kukin hallintokunta hoitaa itsenäisesti sopimusten hallinnan ja vastaa arkistoinnista. Sopimuksissa, joissa on laatuvaatimukset, on myös raportointivaatimukset. Lisäksi saadaan suoraa kuntalaispalautetta. Sopimuksen mukaista toimintaa valvotaan ja epäkohtiin puututaan tarvittaessa. Yleensä sopimusta ei ole muutettu sopimuksen aikana. Onnistumisena nähdään sopimusehdoista kiinni pitäminen. Vaikka toimittaja on tehnyt osittain liiketaloudellisesti kannattamattoman sopimuksen, vaaditaan sopimuksen ehtojen noudattamista. Palveluhankinnoissa käytetään vuotta pidempiä sopimuksia, esimerkiksi 4 vuotta. Toistaiseksi voimassaolevia sopimuksia ei ole. Kerran kuntalaisilta on tullut adressi, jossa esitettiin, ettei palveluita kilpailutettaisi henkilöstömuutosten välttämiseksi. Asiakkaille järjestetään tiedotustilaisuus, kun keskeisessä palveluntuotannossa toimija vaihtuu. Tilaisuudessa esitellään uuden toimijan henkilöstö ja mahdollisesti johto. Palvelun tuottajan vaihtuminen aiheuttaa kitkaa liikkeenluovutustilanteessa. Edellinen tarjouskilpailutuksen hävinnyt tuottaja ei tue riittävästi toiminnan siirtoa uudelle toimijalle.

Haasteena nähdään sopimushallinta, jota ei tehdä keskitetysti. Tämä saattaa aiheuttaa hankintayksiköstä johtuvan kiireen, jolloin on jouduttu jatkamaan entisiä sopimuksia.

Välillä tuntuu tulevan yllättäen se, että nyt tämä sopimus pitääkin kilpailuttaa. Ja kun aloitetaan suunnittelemaan sitä sopimuksen kilpailuttamista uudestaan, niin huomataankin, että se on jo aikataulullisesti mahdotonta. Ettei onnistukaan hankintalain puitteissa.

Palaute

Palautetta on kerätty sopimuksen valvontaan osallistuneilta ja asiakkailta sekä onnistuneista että epäonnistuneista hankinnoista. Palautetta on voitu kerätä muistioon tai 'lessons learnt' -muotoisesti. Tarkastuslautakunta on laatinut erillisselvityksiä epäonnistuneista hankinnoista kunnan luottamuselimen pyynnöstä. Hankintaan osallistuneet ovat keränneet palautetta, joka jää heille hiljaiseksi tiedoksi ja kasvattaa heidän omaa osaamistaan. Toimeksiantajan henkilöstön vaihtuvuus on suurta, jolloin hiljaisen tiedon hyödyntäminen jää vähäiseksi. Palaute ei ole kehittänyt hankintaprosessia, koska määriteltyä prosessia ei ole. Haasteena nähdään palautteen huono dokumentointi ja sen käytettävyys.

7.1.2 Hankintojen analysointi

Tutkimuksessa tehtiin hankintojen analysointi kirjanpidosta saatujen tietojen avulla. Käytössä oli vuoden 2015 tilinpäätöksen mukainen käyttötalouden talousraportti, joka sisälsi kustannukset kustannuspaikoittain ja yhteenvetona kaikista kustannuspaikoista. Analyysiin on otettu huomioon kirjanpidon tilit palvelujen ostot sekä aineet, tarvikkeet ja tavarat. Analysoinnissa käytettiin kuluanalyysia, ABC-analyysiä ja Krajlicin matriisia.

Muuramen kunnan käyttötalouden hankinnat vuonna 2015 ovat yhteensä 27 Me. Ne jakaantuivat 92 % palveluihin sekä 8 % aineisiin, tarvikkeisiin ja tavaroihin (myöhemmin tavarat). Taulukossa 3 on hankintojen jakautuminen tavara- ja palveluhankintoihin.

Taulukko 3. Hankintojen jakautuminen tavara- ja palveluhankintoihin

	euroa	%
palvelujen ostot	24 810 430	92
aineet, tarvikkeet ja tavarat	2 218 205	8
yhteensä	27 028 635	100

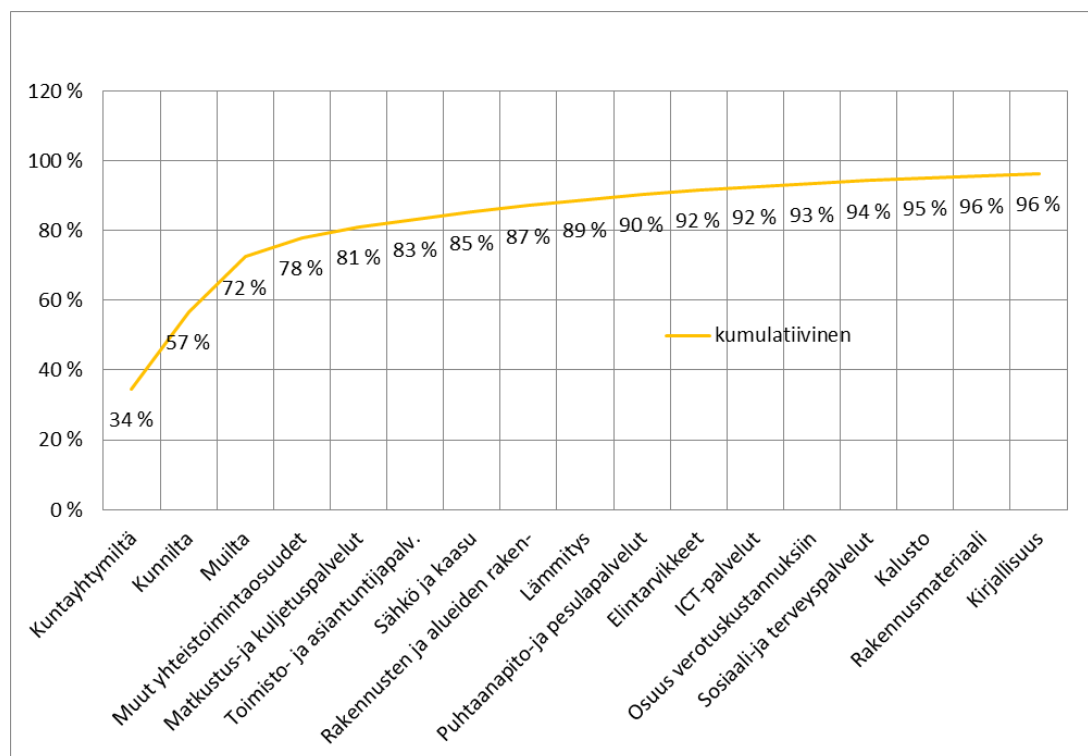
Kuviossa 9 on kaikki kunnan hankinnat jaoteltuna kirjanpidon tileittäin suuruusjärjestyksessä. Kuviossa on kaikki tilit, joille kustannuksia on kirjattu. Kustannuksia tarkastellaan prosentteina kaikista hankinnoista. Kuviosta nähdään heti, että kolme tiliä on suuruusluokaltaan huomattavasti muita suurempia. Valtaosa hankinnoista on pieniä ja jakaantuu eri tileille.



Kuvio 9. Hankinnat kirjanpidon tileittäin prosenteissa kaikista hankinnoista

Kuviossa 10 on tarkasteltu kaikkien hankintojen kumulatiivista kertymää prosenteissa. Lähtötiedot on järjestetty suuruusjärjestykseen. Käytössä ei ole tietoa hankintojen lukumääristä. Hankintoja tarkastellaan pelkästään taloudellisen merkittävyyden perusteella. Ostot kuntayhtymiltä, kunnilta ja muilta ovat kukin yli 15 % kokonaishankinnoista ja aiheuttavat yhteensä 73 % kuluista. ABC-analyysin luokittelun mukaan

nämä ovat A-hankintoja. Muut hankinnat kirjanpidon tileittäin tarkasteltuna ovat kukin alle 7 % ja aiheuttavat yhteensä 23 % kuluista. Nämä ovat B-hankintoja. ABC -analyysissä on jaettu tuotteet ja palvelut vain kahteen kategoriaan. Hankintojen jakaminen kolmeen olisi vaatinut tarkempaa tietoa toimittajien ja tilausten lukumäärästä, jotta hankintojen volyymi olisi voitu huomioida.



Kuvio 10. Kumulaatiivinen kustannusten kertymä prosentteissa kirjanpidon tileittäin suuruusjärjestyksessä

Taulukko 4 tarkastelee kustannusten aiheuttajia tarkemmin taloudellisesti merkittävien A-hankintojen osalta. Kustannusten aiheuttajat ovat pääosin terveystoimen palveluja. Vanhusten palvelut ovat toiseksi suurin kustannusten aiheuttaja. Lisäksi joitakin kuluja aiheuttaa opetus- ja varhaiskasvatuksen sekä vammaisten ja kehitysvammaisten toiminnoista.

Taulukko 4. Kustannusten suurimmat aiheuttajat A-hankinnoissa

kirjanpidon tili	yhteensä Me	jaottelu kustannuksen aiheuttajan mukaan, yli 100 000,-erät	summa Me
ostot kuntayhtymiltä	9,3	sairaanhoitopiiriltä erikoissairaanhoito	9,2
ostot kunnilta	6,0	Jyväskylän yhteistoiminta-alueen terveyskeskukselta (JYTE) perusterveydenhoito	4,4
		hammashuolto (JYTE)	0,9
		perusopetus	0,2
		päiväkodit	0,2
Ostot muilta	4,3	vanhusten palveluasuminen (Mikeva Oy)	1,1
		vanhusten palvelukodit	0,8
		esiopetus	0,3
		kehitysvammaisten asumispalvelut	0,3
		vammaisten asumispalvelut	0,2
		mielenterveyshuollon asumispalvelut	0,2
		muiden koulujen perusopetuspalvelut	0,2
		lasten ja perhepalveluiden jälkihoito	0,1
		avohuollon sijoitukset	0,1
		kehitysvammaisten päivä- ja työtoiminta	0,1
		avohuolto	0,1
		avohuollon tukitoimet	0,1
		vanhusten ja vammaisten henkilökohtaiset avustajat	0,1

Erikoissairaanhoito ostetaan sairaanhoitopiiriltä. Keski-Suomen alueella kokonaisvaltaisesti erikoissairaanhoidon palveluja tarjoaa vain sairaanhoitopiiri, jonka omistaa 21 kuntaa mukaan lukien Muurame. Perusterveydenhoidon ja hammashuollon tuottaa Jyväskylän yhteistoiminta-alueen terveyskeskus JYTE. Vanhusten asumispalvelut ostetaan pääasiassa yhdeltä toimittajalta, Mikeva Oy:ltä. Palvelutalo Koskikodin asumispalveluissa ostetaan asiakkaiden palvelua, eikä se sisällä asumiseen tarkoitettua rakennusta. Rakennuksen omistaa Koskikotisäätiö, jolla on kunnan kanssa pitkäaikai-

nen vuokrasuhde. (Asumispalveluiden lautakunnan pöytäkirja 8.9.2015.) Lisäksi asumispalveluita ostetaan muilta palveluntuottajilta. Sopivia tarjoajia on useita. Muissa A-hankinnoissa on useampia toimittajia. Toimeksiantaja on perustanut Muuramen hyvinvointi -liikelaitoksen, joka tuottaa kunnan sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut vuoden 2017 alusta ja on irtisanoutunut JYTE:stä. Muuramen hyvinvoinnille siirretään toimeksiantajan nykyiset sopimukset, ja jatkossa näistä hankinnoista vastaa Muuramen hyvinvointi toimeksiantajan tukipalveluyksikön avustuksella. Koska hyvinvointipalveluja tuottava yksikkö on kunnallinen liikelaitos, lopullinen vastuu säilyy toimeksiantajalla. (Kunnanvaltuuston pöytäkirja 29.8.2016.)

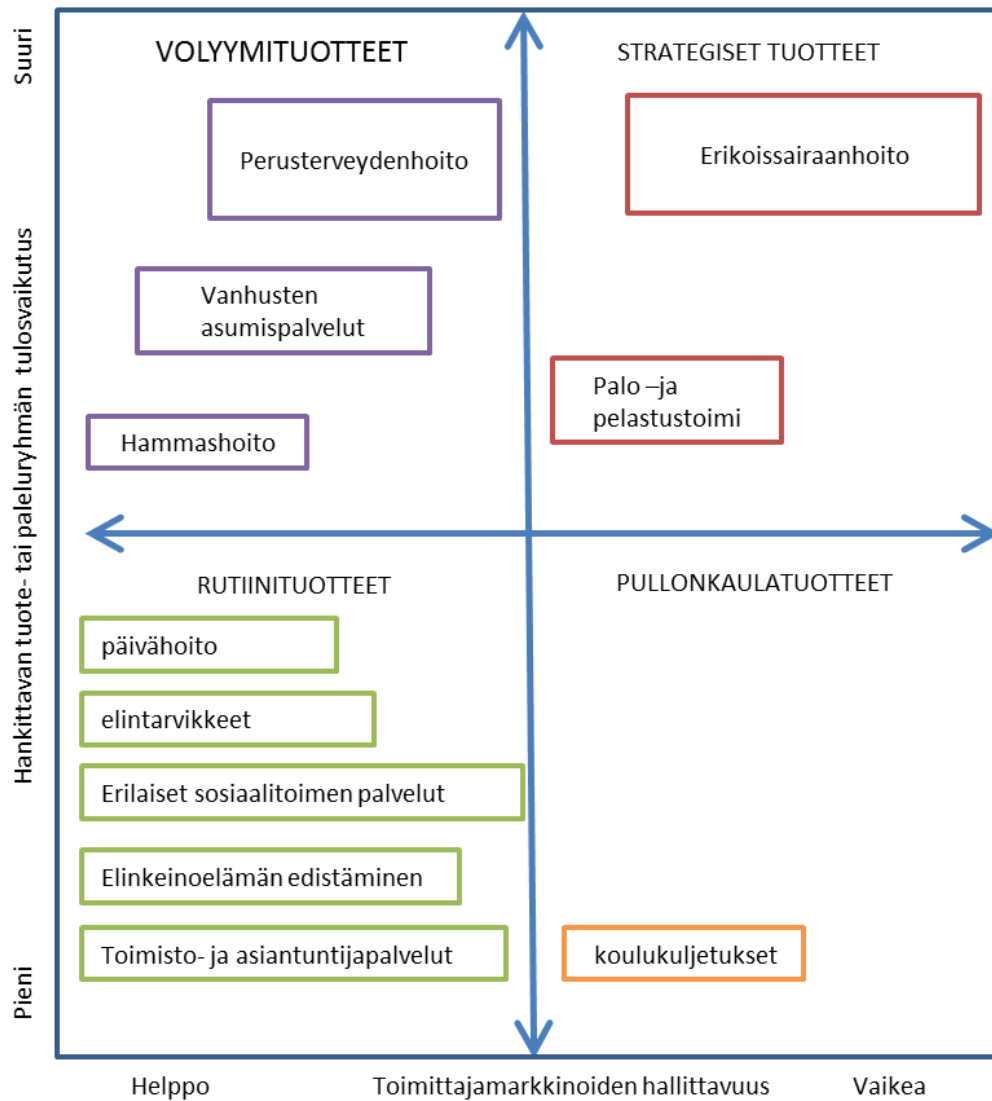
Taulukko 5 tarkastelee kustannusten aiheuttajia tarkemmin taloudellisesti vähemmän merkittävien B-hankintojen osalta. Tarkasteluun on otettu yli 300 000 euron erät. Taloudellisesti vähemmän merkittäviä palveluita ovat muun muassa yhteistoimintaosuudet, matkustus- ja kuljetuspalvelut, toimisto- ja asiantuntijapalvelut, rakennusten ja alueiden rakentamispalvelut, puhtaanapito- ja pesulapalvelut. Taloudellisesti vähemmän merkittäviä tavarahankintoja ovat: sähkö ja kaasu, lämmitys ja keskuskeittiön käyttämät elintarvikkeet. Osa kustannuksista jakaantuu useille eri toimintoille sisältäen erilaisia palveluja, jolloin ei voi kirjanpidon tilien mukaan selkeästi todeta kustannusta aiheuttavaa tekijää.

Taulukko 5. Kustannusten suurimmat aiheuttajat B-hankinnoissa

kirjanpidon tili	yhteensä Me	jaottelu kustannuksen aiheuttajan mukaan, yli 100 000,- erät	summa Me
muut yhteistoimintaosuudet	1,5	palo- ja pelastustoimi Keski-Suomen pelastuslaitos	0,8
		elinkeinoelämän edistäminen	0,2
		yleishallinnon yhteistoimintaosuudet	0,2
		viemäriverkostot	0,1
matkustus- ja kuljetuspalvelut	0,8	koulukuljetukset	0,3
		joukkoliikenne	0,2
toimisto- ja asiantuntijapalvelut	0,6	joukkoliikenne	0,2
sähkö ja kaasu	0,6	kulttuurikeskus	0,1
rakennusten ja alueiden rakentamispalvelu	0,5	jakaantuu useaan pieneen erään, aiheuttajaa ei voi päätellä	
lämmitys	0,4	kulttuurikeskus	0,1
puhtaanapito- ja pesulapalvelut	0,4	jätehuolto	0,3
elintarvikkeet	0,3	keskuskeittiö	0,3

B-hankinnat ovat pääasiassa palveluita. Toimittajia on useita, mikä johtuu erilaisten palveluhankintojen moninaisuudesta. Toisaalta on sellaisia kohteita, joita voidaan ostaa vain yhdeltä toimittajalta, esimerkiksi Keski-Suomen pelastuslaitos tuottaa alueen palo- ja pelastustoimen palvelut. Sen lisänä voi toimia vapaaehtoinen palokunta. Koulukuljetuksia on mahdollista ostaa usealta eri toimittajalta, mutta palvelun luonteen vuoksi vain alueen yrittäjillä on mahdollisuus palvelun tuottamiseen, joten heillä on monopoliasema.

Kuviossa 11 on Muuramen kunnan tuote- ja palveluhankinnat sijoitettuna Krajlicin matriisiin niiden tulosvaikutuksen ja toimittajien hallittavuuden perusteella (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 126). Kuviossa matriisiin on sijoitettuna vain osa taloudelliselta merkittävyydeltään vähäisistä rutiinituotteista ja -palveluista.

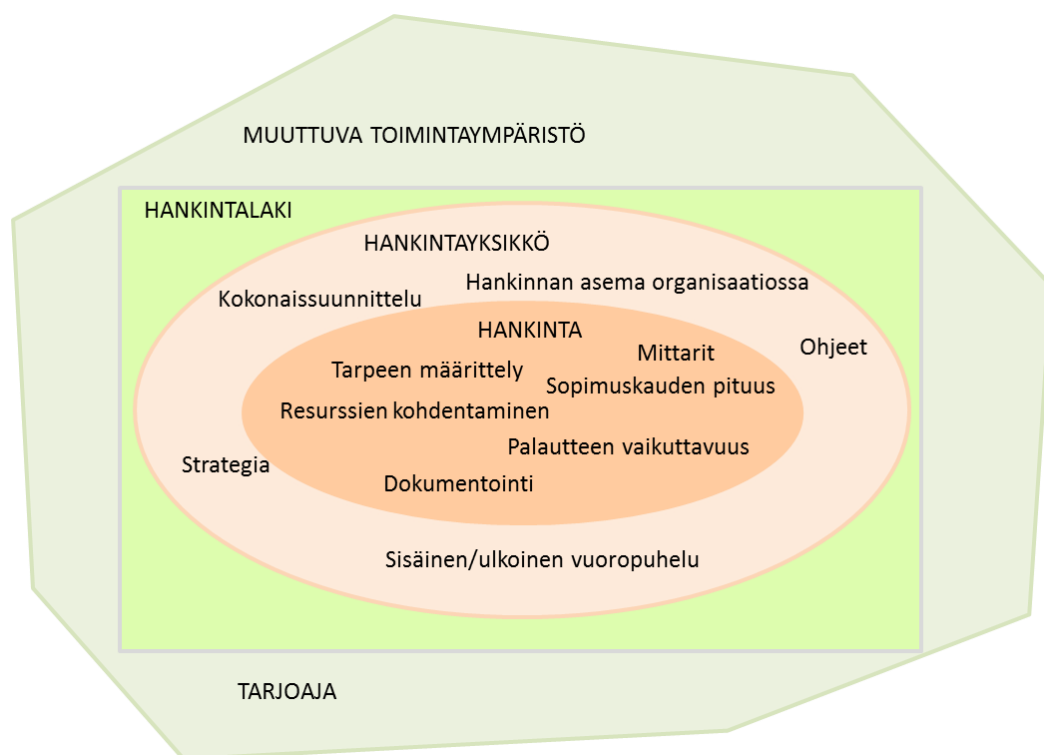


Kuvio 11. Toimeksiantajan hankinnat sijoitettuna Krajlicin matriisiin

7.2 Hankintaprosessiin vaikuttavat tekijät

Päätutkimuskysymys, johon haettiin vastausta, on: Millainen pienen hankintayksikön hankintaprosessin tulee olla, jotta se on yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen? Päätutkimuskysymyksen selvittämiseksi tutkittiin ensin hankintaprosessiin vaikuttavat tekijät. Välivaiheen kautta päädytään johtopäätöksissä tutkimuksen lopulliseen tavoitteeseen eli pienelle hankintayksikölle soveltuvaan hankintaprosessiin ja ohjeisiin.

Tässä tutkimuksessa on päädytty 12 keskeiseen tekijään, jotka lisäävät tai heikentävät hankintaprosessin yksinkertaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Nämä tekijät ovat kuviossa 12. Kaiken taustalla on muuttuva toimintaympäristö, jossa hankintayksikkö ja tarjoaja toimivat. Kuvion jälkeen on tarkemmin käsitelty kutakin tekijää, jotka tekstissä on kirjoitettu kursivilla.



Kuvio 12. Hankintaprosessin yksinkertaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vaikuttavat keskeiset tekijät

Strategian yhtenä osa-alueena tulee olla hankinta, mikä sisältää poliittisen ohjauksen ja luo suuntaviivat. Siinä määritellään hankintayksikön 'tehdä tai ostaa' -valinnan periaatteet, oman paikkakunnan yritysten huomioimisen elinkeinopolitiikan välineenä sekä yhteishankintayksiköiden käytön periaatteet.

Hankinnan asema organisaatiossa on määriteltävä, koska se mahdollistaa hankintojen johtamisen ja kokonaisuuden hallinnan. Pienen hankintayksikön resurssit eivät mahdollista joka toimialalla olevaa syvällistä hankintatoimen asiantuntijuutta. Organisaatiossa tulee olla vähintään yksi hankinnan erityisasiantuntija. Hankintojen vastuu on toimialoilla, joten heillä tulee olla hankinnan lähitukihenkilö. Substanssiosajien tulee olla perillä hankintalain periaatteista ja keskeisestä sisällöstä. Pienelle hankintayksikölle soveltuu hankintojen haja-keskitetty organisointi.

Hankintaohjeistuksessa on huomioitava eri suurusluokan hankinnat. Pienhankinnoille, kansallisen kynnyksarvon ja EU-kynnyksarvon ylittävillä on laadittava omat kirjalliset ohjeet. Erityisesti pienhankinnoissa on huomioitava sopiva hankintamenettelyn valinta kilpailutuksen hyötyyn nähden. Pienhankintojen taloudellinen merkitys hankintayksikölle ja alueen yrityksille kasvaa uuden hankintalain myötä. Tehtyjen pienhankintojen lukumäärää tai niihin käytettyjä rahamääriä ei ole tiedossa, mikä nähtiin puutteena.

Ohjeistuksen hyötyinä ovat tehokkuus, toimintatavan yhtenäisyys sekä näyttäminen ulospäin ammattimaiselta organisaatiolta. Hankintaohje sisältää tarvittavat mallipohjat, joita muokataan hankinnan mukaan. Tarvittavat malliasiakirjat ovat: hankintasuunnitelma, hintatiedustelu, tarjouspyyntö, tarjouslomake, avauspöytäkirja, päätös ja reklamaatio. Kaikissa hankinnoissa tulee käyttää julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja, mikäli mahdollista. Hankintaohjeessa määritellään ne seikat, joissa hankintayksiköllä on hankintalain puitteissa harkintavaltaa. Ohjeistuksen liiallista byrokrattisuutta tulee välttää.

Kokonaissuunnittelu mahdollistaa hankintayksikön hankintojen kokonaishallinnan, sopivien kilpailutettavien kokonaisuuksien löytämisen, aikataulutuksen ja resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen sekä mahdollistaa sisäisen tiedonkulun ja hankinnan ajallisen nopeuttamisen ennakoilmoituksella. Suunnittelun välineenä käyte-

tään hankintasuunnitelmaa ja sopimushallintaa. Keskitetyllä sopimushallinnalla voidaan keskitetysti seurata sopimusten päättymistä ja valmistautua seuraavan sopimuskauden kilpailutukseen riittävän ajoissa.

Yksi haastatelluista kiteytti hyvin hankintaprosessin yksinkertaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavat tekijät näin:

Keskeiset tekijät on ne, että meille tulee kirjallinen dokumentoitu ohje, jossa on määritelty minkälainen on kunnan hankintaprosessi. Ja se, että siihen saadaan suunnitelmallisuutta ja kokonaisuuden hallinta, kun pystytään tekemään hankintasuunnitelmalla. Silloin sitä prosessia voidaan myös johtaa.

Sisäinen ja ulkoinen vuoropuhelu lisää hankintayksikön ymmärrystä parantaen sopimuksen toteutumista. Hankintayksikön sisällä on tiedettävä kaikki tulevat hankinnat ja niiden vaikutus muihin sekä olemassa olevat sopimukset, niiden keskeinen sisältö ja käyttö. Tarvittavan tiedon määrä riippuu työtehtävistä: poliittinen päättäjä tai sopimuksen noudattamista valvova taho tarvitsee eri tiedon kuin laskun asiatarkastaja. Hankintayksikön sisällä on ymmärrettävä eri vaiheissa hankinnan julkisuus. Valmisteluvaiheessa hankinnasta on suositeltavaa keskustella, kilpailutusvaiheessa tarjoajien tasapuolisesta kohtelusta on huolehdittava ja sopimuksenaikana säilytetään yrityssalaisuudet. Eräs haastatelluista korosti tarjousten samanaikaista avaamista. ”Siinä on riski, että oot antanu toisen tarjouksen tietoa. Aina jos on tällainen epäily, niin se on pahasta.”

Ulkoista vuoropuhelua käydään mahdollisten tarjoajien, valitun sopimuskumppanin ja loppukäyttäjien kanssa. Julkisten hankintojen monialaisuuden vuoksi hankintayksiköllä ei aina ole riittävän syvällistä ja ajantasaista tietoa hankinnan substanssista. Hankintayksikkö voi käyttää apuna konsulttia tai tukeutua mahdollisten tarjoajien kanssa käytävään vuoropuheluun. Yrityksille viestitään hankintayksikön hankinnoista,

mikä mahdollistaa valmisteluvaiheessa yritysten kanssa käytävän vuoropuhelun, uusien innovaatioiden, toimintatapojen löytymisen sekä sosiaalisten ja ympäristönäkökohtien huomioimisen. Käytettäviä menetelmiä ovat hankintayksikön verkkosivuilla julkistettava hankintakalenteri, markkinavuoropuhelu, tekninen vuoropuhelu, yritysten tapaamiset ryhmässä ja kahden kesken sekä hankintaillat. Hankinnoista tiedottaminen riittävän ajoissa on ensisijaisen tärkeää pienille ja keskisuurille yrityksille, jotta he voivat valmistautua ja tarvittaessa verkottua tarjoten parempia, innovatiivisia ratkaisuja ja suurempia kokonaisuuksia. Valmisteluvaiheessa vuoropuhelun tavoite on tehdä tarkoituksenmukainen hankinnan määrittely, valinta- ja vertailuperusteet.

Hankintalaki sekä lisää että vähentää hankinnan selkeyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Sinällään hankintalaki tuo selkeyden kilpailutusvaiheeseen, koska se määrittelee hankintaprosessin toimintatavan ja etenemisen. Hankintalaki on 'apulainen'. Toisaalta hankintaa vierastetaan.

Monet näkee sen hankinnan peikkona, varsinkin hankintalain peikkona. Ehkä se on hyvä, että he näkeekin. He eivät uskalla ruveta omin päin tekemään. Elikä kysyvät tai pyytävät apua.

Julkista hankintaa vierastavat myös useat pienyritykset, jolloin ne eivät tee kauppaa julkisten toimijoiden kanssa. Usein ongelmana on, että kunta on jossain kauempana ja pelätään virkamiehen kanssa asioimista. 'Virkamiesmäisyys' ja julkiset hankinnat koetaan byrokraattisina verrattuna yksityissektoriin. Pienyritykset eivät tiedä mitä kuntiin voisi tarjota. Yksi haastatelluista lisäisi ammatti- ja ammattikorkeakoulujen opintoihin julkisten hankintojen erityispiirteet.

Uuden hankintalain uskotaan keventävän hankintamenettelyjä, vähentävän byrokratiaa, lisäävän pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia ja parantavan alueen työllisyyttä. Hyvänä puolena mainittiin ympäristöasioiden korostuminen ja sosiaalisten näkökulmien huomioiminen, jolloin hankinta tuottaa lisäarvoa yhteiskunnalle kuten tukityöllistämistyöpaikkoja. Kynnysarvojen nostaminen on tarkoituksenmukaista,

koska kilpailutuksella saadaan kustannushyötyä ja syntyy oikeaa kilpailua. ”Uusi hankintalaki on näin ollen tarkoituksenmukaisempi.”

Uuden hankintalain myötä kokonaistaloudellisen edullisuuden käytön arveltiin lisääntyvän, mikä tekee vertailusta hankalampaa ja lisäävän hankinnan hintaa. Toisaalta laatukriteerien avoimuus saattaa lisätä kilpailua. Toisaalta esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden laissa on riittävästi mietitty tehokkuutta ja vaikuttavuutta, jolloin palveluntuotannon kilpailutuksessa on tarpeetonta käyttää lain ylittävää kriteeristöä tai laatuvaatimuksia.

Resurssien kohdentamisessa on tärkeää huomioida hankinnan luonne ja laajuus. Eri-laisiin hankintoihin vaaditaan eri määrä osaamista ja aikaa. Hankintayksikön sisällä hankintojen kokonaissuunnittelu auttaa resurssien ajallisen ja määrällisen oikean kohdistamisen. Uusi, innovatiivinen tai monitahoinen palveluhankinta vaatii valmisteluvaiheen vuoropuhelussa huomattavia resursseja sekä hankintayksiköltä että mahdollisilta tarjoajilta. Hyvin valmisteltu suunnittelu vähentää resurssien tarvetta hankinnan myöhemmissä vaiheissa ja parantaa sopimuksen laatua.

Hankintayksiköillä on rajallinen määrä resursseja, jotka on kohdennettava tarkoituksenmukaisesti. Hankinta vaatii monialaosaamista, joten hankintaa varten kootulle työryhmälle määritellään työnjako. Tarkoituksenmukainen työnjako virkamiesten ja poliittisten päättäjien kesken määrätään hankinnan ratkaisuoikeuksilla. Poliittisen päättäjän rooli on päättää hankinnan tarve ja rahoitus sekä ’osta tai tehdä itse’ -valinta sekä vaikuttaa hankinnalla saavutettavaan tavoitteeseen. Poliittisia päättäjiä tulee kouluttaa, jotta he ymmärtävät riittävästi hankinnan lainsäädännöstä ja oman roolinsa.

Tarpeen määrittely on hankinnan lähtökohta ja yksi vaikeimmista asioista. Tarjouspyyntöön on erittäin tärkeää määritellä selkeästi hankinnan sisältö, vaatimukset, ver-

tailu- ja valintaperusteet, pisteytys ja painoarvot. Selkeintä olisi, mikäli tarjoaja pystyisi laskemaan pisteensä tarjouspyynnössä annetuilla tiedoilla, mikä usein ei ole mahdollista. Vaatimusten on oltava perusteltuja. Painoarvot vaativat testaamista ennen tarjouspyynnön julkaisemista. Tässä voidaan käyttää tarjoussimulaatiota mahdollisten porsaanreikien löytämiseksi. Tarjoaja voi käyttää hyväkseen huonosti laadittua painotusta ja voittaa kilpailutuksen kalliimmalla hinnalla. Haastatellut toivat esille hankinnan kohteen määrittelyn hankaluuden ja tärkeyden. ”Eli mitä halutaan ostaa. Se on yksi vaikeimmista asioista.” ”Sillä niin kuin pilataan kaikki, että yrittäjä ei osaa tarjota.”

Sopimuskauden pituuteen vaikuttavia tekijöitä ovat hankinnan luonne, suuruus, palvelun ajallinen tarve, toimittajan investointien ja muiden panostusten tarve, kilpailuttamisen vaatimat resurssit, alan teknologian kehittyminen, toimittajavaihdoksen aiheuttamat kustannukset ja sujuvuus sekä palvelun käyttäjälle koitua muutos. Mikäli sitoudutaan yhteen toimittajaan toistaiseksi voimassaolevalla sopimuksella, toimialan teknologian kehittymistä ei välttämättä hyödynnetä eikä toimintaa paranneta. Määräaikaisen sopimuksen loppuessa ja uuden toimijan aloituksessa on loppukäyttäjälle aiheutuva muutos otettava huomioon erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa. Asiakkaalla on itsemääräämisoikeus. Sopimuskauden pituus määrittelee sopimuksen tarkoituksenmukaisuuden.

Pienen hankintayksikön sopimuskauden aikana toiminta on aika vähäistä. Kun kauppa on tehty, niin tyydytään siihen. Vain suurempiin ongelmiin puututaan.

Mutta meillä ei ole monestikaan sopimukseen kirjattu tällästä pykälää, että pyrittäs parempaan suoritukseen systemaattisesti. Kehitettäs sitä palvelua tai toimintaa.

Sopimusaikana tapahtuvan kehittämiseen ja jatkuvaan parantamiseen ei ole julkisella puolella totuttu kuten yritysmaailmassa. Innovaatiot eivät välttämättä vaadi muuta kuin uutta ajattelua toimia toisin. Yhden haastatellun mukaan laiskuus edesauttaa luovuutta ja uusien menetelmien käyttöönottoa. Innovaatioiden esteenä nähdään

kunnallisen talouden perustuvan vuosittain tehtävään budjettiin sekä uuden toimintatavan kustannushyödyn laskemisen hankaluus. Lisäksi asiaan vaikuttaa julkisen ja yksityissektorin erilainen käsitys yksikkökustannusten laskennasta, mikä vaikuttaa oman palvelutuotannon kustannusten vertaamiseen yksityissektoriin.

Dokumentointia on tehtävä kaikissa hankinnan vaiheissa, sillä mahdollistetaan hankinnan toteutumisen seurannan ja parantamisen. Kirjallinen hankintaohje on johtamisen väline. Uusista innovatiivisista hankintamenettelyistä voidaan videoida ja kirjallisesti dokumentoida yritysten kanssa käyty vuoropuhelu. Hankintapäätöksen liitteenä tulee olla tarjousten valinta - ja vertailuperusteista taulukko. Lisäksi hankintayksikön on hyvä laatia lyhyt muistio valinta- ja vertailuperusteiden käytöstä, jolloin asiaan on helppo palata jälkikäteen. Tarjouskilpailun hävinneille tulisi antaa mahdollisuus tulla kuulluksi esimerkiksi palautetilaisuudessa. Yleensä kilpailutuksen hävinneiltä palaute tulee vain valituksen muodossa. Sopimuksia tulee valvoa ja valvonta tulee dokumentoida. Sopimuksenaikana tehtävät reklamaatiot ovat vieraita julkisille toimijoille. Valvontaan voidaan ottaa mallia yritysmaailman auditoinneista, joissa käydään läpi toiminta ja se dokumentoidaan. Sopimus on saatettava kaikkien sitä käyttävien tietoon, muutoin valvonta ei ole mahdollista. Seurannan tulee olla systemaattista ja sovitut muutokset on tehtävä kirjallisesti.

Mittareita käytetään sopimuksen seurannan ja palautteen välineenä. Sopimukseen tulee kirjata laadun määrittäminen ja mittaus, jotta eri osapuolilla on samanlainen käsitys asiasta. Palautteen kerääminen on myös osa sopimusta, koska suora palaute asiakkaalta hankintayksikölle voi olla joskus hankala saada. Mikäli palvelusopimus on monialaista yhteistyötä eri toimialojen kanssa, on tärkeää saada kokonaiskäsitys toiminnan vaikutuksista. Yksittäisen toimialan sopimuksenvastaiset odotukset saattavat tuottaa negatiivista palautetta. Tietojärjestelmästä tulisi näkyä esimerkiksi palautteen määrä, hoitoon pääsyn kesto ja palvelun kesto. Sopimuksen aikana muutokset ovat lähinnä hinnantarkistuksia ja lainsäädännöstä johtuvia tarpeita. Yksi haastatelluista toi esille, että hinnanmuutokset tehdään yksipuolisesti. Sopimukseen yleensä

kirjataan, että hankintayksikkö voi päättää hinnanmuutoksesta. Tähän tulisi olla selkeä mittari. Mikäli tarjouspyynnössä tai sopimuksessa hinnanmuutokset eivät ole selkeästi määriteltyjä, niin yritys laskee hintansa koko sopimuskauden ajan muuttumattomana.

Palautteen vaikuttavuus on jatkuva oppimisprosessi. Palautetta voidaan kerätä asiakailta, tarjouksen tehneiltä ja hankinnan tehneiltä henkilöiltä. Yleensä palautteessa keskitytään negatiiviseen palautteeseen, mutta positiivinen palaute on yhtä tärkeää. Palautetta voidaan hyödyntää seuraavassa kilpailutuksessa tai sopimuksessa. Laadussa vaikutukset tapahtuvat hitaasti. Rakentavan palautteen tulee vaikuttaa toimintaan ja niistä pitää oppia. Hyvät käytännöt on monistettava.

Henkilöstön vaihtuvuuteen vaikuttaa kunnallisen toimialan muutokset. Tuleva sote- ja aluehallinnon uudistuksen vaikutukset organisaatioon ja omaan työhön huolestuttavat työntekijöitä. Kunnissa eläköityminen on suurta. Hankinnan kannalta menetetään hiljaista tietoa ja yritysten kanssa solmittuja kontakteja, mikä pysäyttää oppimisprosessin. Hiljaisen tiedon siirtämisen tärkein väline on dokumentointi. Tieto tulee tehdä näkyväksi, jotta sitä voidaan tarkastella myöhemmin ja hyödyntää. Hankintaosaaminen on usein organisaatiossa keskittynyt harvoille, joskus jopa yhdelle. Tällöin hankintaosaamisen laajentamiseen on selkeä tarve.

8 Johtopäätökset

Johtopäätöksissä tarkastellaan, miten tutkimustuloksia voidaan hyödyntää toimeksiantajan hankintojen ja hankintaprosessin kehittämisessä ottaen huomioon teoreettisen viitekehyksen sekä tämän tutkimuksen mukaan 12 keskeistä hankintojen yksinkertaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavaa tekijää. Aluksi käsitellään toimeksiantajan hankintaprosessin nykytilanne ja sen keskeiset ongelmat. Tämän jälkeen tarkastellaan hankintojen ja hankintaprosessin kehittämistä.

8.1 Hankintaprosessin nykytilanne ja sen ongelmat

Toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi keskittyy lähinnä kilpailutukseen ja lain vaatimusten täyttämiseen. Suunnittelu ja valmistelu on vähäistä, jossain tapauksissa jopa puuttuu kokonaan, keskittyen lähinnä rahankäytön suunnitteluun. Sopimuksen-aikaisessa toiminnassa tyydytään seuraamaan sopimuksen toteutumista ja puututaan lähinnä ongelmiin. Palautetta kerätään jonkin verran. Sen dokumentointi on puutteellista ja käytettävyys heikkoa. Hankinnan keskeiset ongelmat liittyvät toimintaympäristön muutokseen, organisatoriseen asemaan, hankintaosaamiseen, määriteltyyn hankintaprosessiin ja hankinnan jatkuvuuteen. Kuviossa 13 on toimeksiantajan hankinnan nykytilanteen keskeiset ongelmat sekä niihin liittyviä syitä ja seurauksia.



Kuvio 13. Toimeksiantajan nykytilanteen keskeiset ongelmat

Toimeksiantajan toimintaympäristössä on menossa muutos, johon vaikuttavat Muuramen Hyvinvointi -liikelaitoksen toiminnan alkaminen vuoden 2017 alussa, tuleva sote- ja aluehallintouudistus ja hankintalain uudistaminen. Lundströmin mukaan toimeksiantaja elää palveluhankintojen murroksessa, ja se piirtää oman rajapintansa

uudelleen suhteessa verkostoihin. Toiminnallisesti hallinto on muuttumassa hallinnaksi. Uusi terveys- ja sosiaalipalveluja tuottava yhteistyökumppani aiheuttaa rakenteellisen muutoksen. Työntekijöillä on huoli oman työpaikan säilymisestä. Hankintalaki ja sen muutos tuovat osaamisvaateita hankintaan osallistuville. Siiriäisen ja Tynin mukaan nykyisen hankintalain monimutkaisuus ja osaamattomuus aiheuttavat virheitä hankinnoissa. Uuden lain tavoitteena on yksinkertaistaa menettelyjä, mutta se ei poista osaamisvaateita ja hankintojen kompleksisuutta. Palveluhankinnoissa pyritään kohti kumppanuutta. Sopivan kumppanin löytäminen ja sopimussuhteen jatkuva parantaminen vaativat uudenlaista osaamista. Harland ja muiden mukaan toimintaympäristön jatkuvan muutoksen keskellä toimeksiantajan on keskityttävä muutamaa kehittämiskohteeseen ja tehtävä nämä hyvin. Toimeksiantaja on valinnut kehittämiskohteeksi hankintaprosessin määrittelyn, organisoinnin ja ohjeet.

Hankinnalta puuttuu virallinen asema toimeksiantajan organisaatiossa. Hankinta on pääosin hajautettu eri toimialoille, jotka vastaavat kukin niistä itsenäisesti. Tästä seuraa johtamisen pirstaloituminen, jolloin kokonaisvaltainen kehittäminen ja suunnittelu eivät ole mahdollista. Organisatorisen aseman puuttuminen vaikuttaa hankinnan yleiseen mielikuvaan ja arvostukseen heikentävästi.

Toimeksiantajalla ei ole määriteltyä hankintaprosessia. Hankintoja tehdään oman toimen ohella, jolloin osaamisen ylläpitämiselle ei välttämättä jää aikaa tai sitä ei koeta tärkeäksi. Ohjeistuksen puuttuessa hankintaa tekevä joutuu keksimään pyörän uudelleen tai tekemään niin kuin on ennenkin tehty. Siiriäisen mukaan hankintayksiköiden tulee laatia selkeä hankintaprosessimalli sekä tarjouspyyntöpohjat. Määritelty hankintaprosessi auttaa ymmärtämään virheiden vaikutukset hankinnan myöhemässä vaiheessa. Paremmalla valmistelulla saavutetaan parempi lopputulos.

Palvelutarpeet ovat luonteeltaan jatkuvia. Tarpeissa tapahtuu muutoksia lain muuttuessa tai poliittisen päätöksen seurauksena. Erilaiset ratkaisut kuten uudet toimintatavat ja innovaatiot voivat tehostaa toimintaa, mikäli erilaisia ratkaisuille annetaan

mahdollisuus. Joskus riittää, että ajatellaan toisin tai oikeat ihmiset kohtaavat. Hankintojen suunnittelu tulee olla pitkäjänteistä. Yritykset tulee ottaa mukaan jo hankintojen valmisteluvaiheessa. Tulevien hankintojen varhainen tiedottaminen edesauttaa yritysten valmistautumista tuleviin kilpailutuksiin. Sopimusaikaisen toiminnan tulee olla yhteistyötä ja jatkuvaa kehittämistä, josta on opittava. Positiivista ja negatiivista palautetta on kerättävä systemaattisesti ja sen tulee vaikuttaa seuraavaan hankinnan valmisteluun sekä hankintaprosessiin.

Hankintaosaamisessa on selkeä puute, joka vaikuttaa kaikissa hankintaprosessin vaiheissa. Substanssiosaajat ja poliittiset päättäjät tarvitsevat perustiedon hankinnasta. Lundströmin mukaan koulutuksella ja osaamisen kehittämällä voidaan poistaa palveluhankintojen ongelmia. Osaamisen kehittämisen tulee olla systemaattista ja jatkuvaa oppimista. Hankinnan suunnittelulla ja valmistelulla voidaan välttää virheitä, vain mikäli käytössä on riittävät resurssit ja osaaminen. Toimeksiantajan on kohdennettava niukat resurssit tehokkaasti. Eri tyyppiset hankinnat vaativat erilaista panostusta. Luokittelussa ja resurssien kohdentamisessa voidaan hyödyntää Krajlicin matriisia. Hankinnat on organisoitava siten, että niitä voidaan tehdä taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

8.2 Hankintojen kehittäminen

Tutkimustuloksissa sijoitettiin toimeksiantajan hankinnat Krajlicin matriisiin volyympalveluihin, strategisiin palveluihin, pullonkaulapalveluihin sekä rutiinituotteisiin ja -palveluihin (Ks. kuvio 11). Seuraavaksi tarkastellaan, miten tutkimustuloksia voidaan hyödyntää toimeksiantajan hankintojen ja hankintaprosessin kehittämisessä.

Toimeksiantajan hankinnoista volyympalveluita ovat perusterveydenhuolto, vanhus-ten asumispalvelut ja hammashoito. Näissä palveluissa kulutus ja vaikutus tulokseen on suurta. Vaihtoehtoisia toimittajia on useita tai ne voidaan tuottaa itse. Palvelujen tarve on jatkuvaa, jolloin pidemmät sopimukset soveltuvat parhaiten. Uudistuvan

hankintalain 109 § mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen sopimuksen kesto ja muita ehtoja päätettäessä on huomioitava mahdollisuuksien mukaan palvelujen käyttäjille aiheutuvat seuraukset (HE 108/2016, 109 §). Seuraavan sopimuskauden valmistelu on aloitettava riittävän ajoissa. Palveluntarjoajan vaihtuminen on suunniteltava huolella. Kilpailutus vaatii substanssi- ja hankintaosaamista. Sopimussuhteen aikana on kerättävä ja dokumentoitava palautetta, joka huomioidaan viimeistään seuraavassa hankinnan valmistelussa. Sopimukseen on kirjattava selkeät mittarit, jolla seurataan palvelun laadun tasoa sekä määritellään tehtävät hinnankorjaukset.

Terveydenhuollon volyymipalveluissa on pyrittävä mahdollisimman pitkäaikaisiin sopimuksiin, jotka perustuvat luottamukseen. Terveydenhuollon toimivuus on tärkeää kuntalaisille. Heille palveluiden läheinen saatavuus ja käytön helppous ovat tärkeitä asioita. Palveluntuottajan valvonta on haastavaa, koska terveyteen liittyvät asiat ovat salaista tietoa sekä laadun arviointi vaatii erityistä ammattiosaamista. Perusterveydenhuollon toimivuus kohtuullisilla kustannuksilla on kunnalle tärkeää. Taloudellisesti arvokasta volyymipalvelua voidaan kilpailuttaa, koska useita mahdollisia halukkaita tuottajia on paljon. Toisaalta äärimmäinen kilpailutus saattaa heikentää palvelun laatua. Tässä palvelussa tuleekin pyrkiä pitkäaikaiseen sopimukseen mielellään kumppanuuteen.

Vanhusten asumispalveluissa sopivia tarjoajia on useita, jolloin syntyy hintakilpailua. Ostajalla on neuvotteluvoimaa. Tästä seurauksena saattaa olla tarjoajan liian alhaisen hinnan tarjoaminen, jolloin se ei kykene toimimaan laadukkaasti. Palvelun tarve ikääntymisen myötä lisääntyy. Tavoitteena tulee olla yhteistyö, jotta varmistutaan vanhusten laadukkaista palveluista. Ongelmana on, että varsinaiset palvelun käyttäjät eivät itse osaa tai pysty arvioimaan saamansa palvelun laatua. Palvelun tilaajan tulee säännöllisesti käydä vuoropuhelua palveluntarjoajan, käyttäjien ja heidän omaistensa kanssa palvelun tasosta. Vanhusten palveluasumisessa ei kannata liiaksi rakentaa strategista yhteistyösuhdetta, jolloin toimittajan vaihtaminen hankaloituu liiaksi tai useamman pienemmän palveluntarjoajan käyttö estyy. Tässä on lisäksi huomioi-

tava asiakkaan itsemääräämisoikeus. Sopimussuhteissa tulee mahdollisuuksien mukaan huomioida palveluiden saatavuus eri puolilla kuntaa, jolloin kuntalainen kokee tulleensa paremmin huomioituksi. Lisäksi kunnan alueella on työpaikkoja tarjolla laajemmalla maantieteellisellä alueella.

Rutiinituotteissa ja -palveluissa on useita tarjoajia ja niiden vaikutus tulokseen on vähäinen. Käyttö on joissakin tapauksissa hajaantunut eri toiminnoille, mutta toisaalta voidaan osoittaa selkeästi merkittävien palvelun tai tuotteen käyttäjä. Alueen pienyrityksille rutiinipalvelujen taloudellinen merkitys ei ole vähäistä. Tässä kannattaa kuunnella yrityksiä, jotka voivat tapaamisissa esitellä uusia menetelmiä ja innovaatioita. Hankinta lähtee tarpeesta, joka ratkaistaan. Esimerkiksi on tarve huolehtia urheilukenttien kunnosta, jolloin voidaan ostaa eri tavoin toteutettuja kunnossapitopalveluja tai laite, jolla kunnossapito on tehokasta. Hankinnoista tiedotetaan yrityksiä verkkosivuilla julkaistavalla hankintakalenterilla. Tässä kategoriassa on tunnistettava kokonaisvaltaisesti käyttötarpeet, jotka mahdollisuuksien mukaan kilpailutetaan yhden tahon toimesta. Hankintojen kokonaisvaltainen suunnittelu voidaan tehdä hankintasuunnitelmalla. Tässä ryhmässä on tärkeää huomioida hankinnasta aiheutuvat kulut. Tuotteiden ja palveluiden asiantuntijuus on ratkaisevaa, jolloin kilpailutus kannattaa tehdä tuoteryhmäkohtaisesti tuotteen asiantuntijan toimesta tarvittaessa hankinnan asiantuntijan tukemana. Pienen hankintayksikön tulee käyttää hyväksi KL-Kuntahankinnat Oy:n sopimukset ja muut yhteishankintamahdollisuudet. Toimeksiantajan tulee valvoa, että rutiinihankinnoissa käytetään olemassa olevia sopimuksia. Tämä edellyttää, että sopimukset ovat helposti saatavilla esimerkiksi kunnan intranetissä. Hallintokuntien tulee ymmärtää keskitetyn hankinnan edut.

Pullonkaulapalvelu on koulukuljetukset johtuen pienen paikkakunnan tarjoajien vähyydestä. Ne kilpailutetaan vuosittain koulujen oppilaiden tarpeiden mukaan. Tarjoajina ovat yleensä vain paikalliset taksiryttäjät, jotka voivat keskenään sopia kuljetusten jaon ja hinnoitella tarjoukset tämän mukaan. Joillakin syrjäisillä reiteillä on vain yksi mahdollinen taksiryttäjä. Koulukuljetusten minimivaatimus on säädelty lailla,

jota toimeksiantajan tulee noudattaa. Tällöin kustannuksissa säästäminen vähentämällä palvelun tarjontaa on hankalaa. Mikäli kustannukset nousevat liiaksi vähäisen kilpailun vuoksi, toimeksiantajalla on mahdollisuus tuottaa palvelu itse.

Strategisia palveluita ovat erikoissairaanhoito sekä palo- ja pelastustoimi. Molemmissa palveluissa on vain yksi toimittaja ja ne ovat kriittisiä tekijöitä itsenäisenä pysyttelevälle pienelle kunnalle. Palveluita ohjaa lainsäädäntö. Erikoissairaanhoidon osalta on hyväksyttävä yhden toimittajan kanssa oleva toimittaja-tilaajasuhde. Toimittajan kanssa tulee pyrkiä yhteistyöhön. Toimeksiantajan toimesta laadun valvonta on haastavaa. Sähköisesti palautettava voidaan kerätä esimerkiksi palautteen määräästä, hoidon pääsyn kestosta ja hoidon kestosta. Palautetta voidaan verrata muista vastaavista palveluista kertoviin tilastoihin sekä laatia ennusteita tulevista palveluntarpeista – ja kustannuksista. Erikoissairaanhoidon osalta tulisi pyrkiä syventämään yhteistyösuhdetta mielellään kumppanuuteen. Kustannuksiin voi pidemmällä tähtäimellä vaikuttaa vaikuttamalla kuntalaisten terveyteen, jolloin erikoissairaanhoidon tarve vähenee. Ennalta ehkäisevän liikunnan tarjoaminen ja ohjaaminen terveisiin elämäntapoihin osana kunnan palveluja on tärkeää.

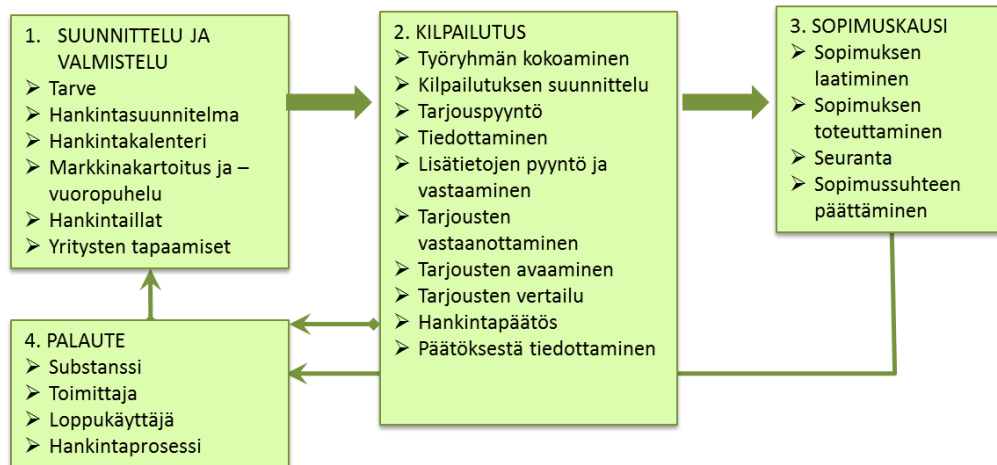
Kuntalaisia lähellä oleva palo- ja pelastustoimi on elintärkeää, jotta alue koetaan turvallisiksi ja avun saaminen on riittävän nopeaa. Palo- ja pelastustoimen osalta on hyväksyttävä yhden toimittajan tilaajasuhde sekä tehtävä yhden toimittajan riskianalyysi. Tilaajan on kehitettävä yhteistyösuhdetta syvemmäksi sekä vähentää riskianalyysin esille tuomia tekijöitä.

8.3 Hankintaprosessin kehittäminen

Päätutkimuskysymys, johon haettiin vastausta, on:

Millainen pienen hankintayksikön hankintaprosessin tulee olla, jotta se on yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen?

Tämän tutkimuksen mukaan pienelle hankintayksikölle soveltuva hankintaprosessi on esitetty kuviossa 14.



Kuvio 14. Pienelle hankintayksikölle soveltuva hankintaprosessi

Hankintaprosessia täydentää laadittu hankintaohje (ks. liite 9), mikä määrittelee tarkemmin hankinnan eri vaiheissa tehtävät toimet. Ohjeessa on huomioitu toimeksiantajan hankintaosaamisen taso hallintokunnissa. Se on käytännönläheinen ja taustoitaa hankintalakia. Siihen on vaikuttanut tämän tutkimuksen mukaan yksinkertaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuteen keskeisesti vaikuttavat tekijät. Avoimuutta voidaan lisätä julkaisemalla hankintaohje kunnan verkkosivuilla, jolloin toimittajat voivat siihen tutustua edesauttaen heidän osaamisen lisäämistä. Ohjetta täydentää laaditut malliasiakirjat: hankintakalenteri, hankintasuunnitelma ja tarjouspyyntö liitteineen (ks. liitteet 4 - 8).

Toimeksiantajan todellinen kehittäminen lähtee liikkeelle päättäjistä, joiden on luotava hankinnalle virallinen organisatorinen asema sekä niukkoja resursseja tehokkaasti hyödyntävä työnjako.

Poliittisilla päättäjillä tulee olla riittävästi tietoa ja ymmärrystä hankinnoista, jotta kehittäminen on mahdollista. Hankinnoilla on suuri merkitys kuntalaisille ja paikallisille yrityksille ja muille toimijoille. Niillä voidaan vaikuttaa alueen työllisyyteen, ympäristöön sekä talouteen. Innovaatioihin tarvitaan kunnan arvomaailman mukaista luovuutta ja rohkeutta toimia toisin kuin ennen sekä innovatiivisuuden mahdollistavaa toimintaympäristöä. Innovaatioita edistämällä toteutetaan visiota 'Mahdollisuuksien Muurame – elinvoimainen edelläkävijä'. Poliittisten päättäjien on otettava hankinnat osaksi strategiaa sekä määriteltävä hankinnalle virallinen organisatorinen asema. Toimeksiantajan hajautettua hankintaa tulee muuttaa Rozemeijerin ja muiden organisaatiomallien mukaan koordinoituksi tai osittain keskitetyksi.

Hankintoja varten tulee laatia työnjako, jotta niukat resurssit ja osaaminen käytetään tehokkaasti. Tässä voidaan soveltaa Ilorannan ja Pajunen-Muhosen hankintojen organisoitua tehtävien mukaan. Organisaatiossa hoidetaan keskitetysti yhteiset käytännöt, ohjeistus, kokonaissuunnittelu ja osaamisen kehittäminen. Päivittäinen ostaminen, kotiinkutsut ja käytännön järjestelyt hoidetaan hajautetusti. Yksittäisen hankinnan valmistelusta, kilpailuttamisesta ja sopimuksesta vastuu on hajautettu talousarviosta vastaavalle taholle. Hankinnan syvälinen asiantuntijuus on keskitettyä, johon tukeudutaan tarvittaessa. Perustason hankintaosaamista tulee olla organisaatiossa hajautetusti.

Hankintalaki on yksi hankintaprosessiin vaikuttava tekijä, mikä tuo vieraannuttavaa byrokraattisuutta ja 'virkamiesmäisyyttä'. Sekä hankintoja tekevät että yritykset pelkäävät julkisia hankintoja. Monissa julkisissa organisaatioissa on paljon virheellisiä mielikuvia rajoittaen niiden toimintaa tarpeettomasti. Hankintalaki on kaiken julkisen hankinnan taustalla, mutta se ei estä tekemästä onnistuneita hankintoja. Toimeksiantajan on huolehdittava hankintalain mukaisesta toiminnasta, mutta virkamiehet eivät saa rakentaa siitä itselleen norsunluutornia. Palveluhankinnoissa tulee keskittyä juridisen hankinnan suorittamisen ja kustannusten välttämisen sijaan kehittämään pitempiä aikaista kumppanuutta, josta hyötyy molemmat osapuolet. Julkiset hankinnat

ovat ihmisten välistä toimintaa, jossa vuoropuhelulla on olennainen merkitys onnistumiseen. Tässä tutkimuksessa on otettu huomioon myös tarjoajien näkökulma, mikä osaltaan edesauttaa virkamiesten ja tarjoajien välistä vuorovaikutusta vähentämällä turhia ennakkoluuloja.

9 Pohdinta

Toimeksiantaja oli pieni noin 10 000 asukkaan Muuramen kunta, jonka käyttötalouden hankinnat olivat vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaan yhteensä noin 28 Me (Muuramen kunnan toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2015) ja se on hankintalain mukaan hankintayksikkö. Tutkimuksen tavoitteena oli kehittää pienelle hankintayksikölle soveltuva hankintaprosessi määrittäen toimeksiantajan tavan tehdä hankintoja. Lisäksi tavoitteena oli kehittämisen lähtötilanteen selvittäminen määrittelemällä toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi sekä tekemällä hankinta-analyysi.

9.1 Tulosten ja johtopäätösten tarkastelu

Päätutkimuskysymys, johon haettiin vastausta, oli: Millainen pienen hankintayksikön hankintaprosessin tulee olla, jotta se on yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen? Vastauksena tähän määritettiin soveltuva hankintaprosessi ja hankintaohje. Johtopäätöksinä esitettiin, miten toimeksiantajan tulee kehittää hankintaprosessia. Lisäksi ehdotettiin käytettäväksi mallipohjia: hankintasuunnitelma, hankintakalenteri ja tarjouspyyntö. Niissä huomioitiin tutkimuksen tulokset, johtopäätökset ja teoreettinen viitekehys.

Lopulliseen tutkimustulokseen päästiin välivaiheen kautta. Siinä tuloksena saatiin 12 hankintaprosessiin keskeisesti vaikuttavaa seikkaa: 1) strategia, 2) hankinnan asema

organisaatiossa, 3) ohjeet, 4) kokonaissuunnittelu, 5) sisäinen ja ulkoinen vuoropuhelu, 6) hankintalaki, 7) resurssien kohdentaminen, 8) tarpeen määrittely, 9) sopimuskauden pituus, 10) dokumentointi, 11) mittarit ja 12) palautteen vaikuttavuus.

Välituloksina saadut hankintaan keskeisesti vaikuttavat tekijät tukevat nykyistä teoriaa, aiempaa tutkimusta ja tutkijan omaa ennakkokäsitystä. Sopimuskauden pituuden vaikutus sopimuksen tarkoituksenmukaisuuden keskeisimpänä tekijänä oli tutkijalle osittain uutta tietoa. Vaikuttavat seikat nousivat esille sekä hankintayksikön että tarjoajan haastatteluissa. Julkisella puolella on totuttu lyhempiin sopimuksiin, jotka perustuvat budjetoituihin varoihin usein vuosiperusteisesti. Se on johtanut pidemmällä aikavälillä epätarkoituksenmukaisiin sopimuksiin sekä hankintayksikön, loppukäyttäjien että tarjoajien näkökulmasta. Sopivan sopimuskauden pituuden määrittäminen tulee olemaan haastavaa. Sopimuksessa tulee huomioida hankinnan koko elinkaaren kustannukset, tarjoajien vaatimien panostusten määrä ja palveluntuottajan vaihdoksesta aiheutuva muutos loppukäyttäjille, jotta sopimus on tarkoituksenmukainen kaikille sen osapuolille.

Alakysymykset, joihin haettiin vastausta, olivat: Millainen on toimeksiantajan nykyinen hankintaprosessi? Mitkä ovat nykyisen hankintaprosessin keskeisimmät ongelmat? Toimeksiantajan hankintaprosessista esitettiin kuvio 8. Nykyinen hankintaprosessi keskittyy lähinnä kilpailutukseen ja lain vaatimusten täyttämiseen. Suunnittelu ja valmistelu olivat vähäistä. Sopimuksenaikaisessa toiminnassa seurataan lähinnä sopimuksen toteutumista. Palautteen hyödyntäminen on vähäistä. Hankinnan keskeiset ongelmat liittyvät toimintaympäristön muutokseen, organisatoriseen asemaan, hankintaosaamiseen, määriteltyyn hankintaprosessiin sekä hankinnan jatkuvuuteen. Hankinnan kehittämisen lähtökohdaksi esitettiin hankintojen jaottelu Krajlic'n matriisin mukaan volyymipalveluihin, strategiaan palveluihin, pullonkaulapalveluihin sekä rutiinituotteisiin ja -palveluihin (Ks. kuvio 11.). Johtopäätöksissä annettiin ehdotuksia hankintojen kehittämiseksi huomioiden hankinta-analyysi, tässä tutkimuksessa esitetyt hankintaprosessiin keskeisesti vaikuttavat seikat sekä teorettinen viitekehys.

Toimeksiantajan hankintaprosessi ja siihen liittyvät ongelmat ovat tavanomaisia erityisesti pienille hankintayksiköille, joissa hankinnat hoidetaan oman toimen ohella. Tulokset vahvistavat aiempaa teoriaa, tutkimusta ja tutkijan ennakkokäsitystä. Hankinnan tempurata ja keskittyminen juridisiin ongelmiin kuvaavat hankintaprosessia. Hankinnoista relevantin tiedon saamisen hankaluus tietojärjestelmästä on todettu kansainvälisessä tutkimuksessa.

Hankinnan kehittämisen vastuu on toimeksiantajalla. Opinnäytetyössä on tuotu esille kehittämisen lähtökohta ja konkreettisia kehittämistoimenpiteitä. Ilorannan ja Pajunen-Muhosen mukaan vaarana kehittämiselle on sen jääminen pelkästään uudeksi organisaatiomalliksi ja titteleiksi ilman sisältöä. Todellinen muutos vaatii panostusta, riittävästi resursseja sekä uudenlaista osaamista hankintoihin vaikuttavilta ja osallistuvilta tahoilta. Toimeksiantajan tulee muuttaa hankinnan organisoinniksi haja-keskittetty malli, mikä mahdollistaa hankintojen johtamisen ja ammattimaisuuden. Hankinnan osaamisen kehittäminen tulee olla systemaattista kattaen niin päättäjien, substanssiosaajien kuin tarjoajienkin eritasoiset tarpeet.

9.2 Jatkokehittämisehdotukset

Hankintalainsäädäntö on uudistumassa vuoden 2016 aikana. Tässä tutkimuksessa on otettu huomioon mahdollisuuksien mukaan uudistuva lainsäädäntö. Tutkimuksen aikana uutta lakia ja sen tulkintaa ei ole. Lisäksi olemassa oleva tutkimus ja teoria saattavat olla vanhentuneita. Jatkokehittämisehdotus on hankintaohjeen ja malliasiakirjojen päivitys, kun uudesta laista on ohjeistusta ja oikeuskäytäntöä saatavilla eli kun ymmärretään lain tulkintaa paremmin.

Uudessa hankintalain 62 § mukaan tarjoukset ja osallistumishakemukset sekä muu hankintamenettelyyn liittyvä tietojenvaihto on toimitettava sähköistä muotoa käyttäen. Sähköinen tietojenvaihto on 174 § mukaan oltava hankintayksiköillä käytössä

18.10.2018 mennessä. (HE 108/2016, 174 §.) Jatkokehitysehdotus on, että toimeksiantaja varaa tarvittavan rahoituksen ja hankkii sopivan tietojärjestelmän sähköistä tietojenvaihtoa varten vuonna 2018, jolloin markkinoilla todennäköisesti on saatavilla lain vaatimukset täyttäviä ja testattuja järjestelmiä. Samassa yhteydessä suositellaan tarkasteltavan dynaamisen hankintajärjestelmän ja sähköisen huutokaupan soveltuvuutta ja käyttöönottoa.

9.3 Laajemman merkityksen tarkastelu

Uudistuvan hankintalain tavoitteena on hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja käsitteiden selkeyttäminen tehostaen resurssien käyttöä sekä parantamalla pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin ja innovaatioihin. Tutkimus toteutti hankintalain keskeisintä sisältöä. Siinä löydettiin hankintaprosessin yksinkertaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ottamalla huomioon myös tarjoajien näkökulman. Lisäksi tuotiin esille tarvetta lähentää tarjoajia ja hankintayksikköä muun muassa byrokratiaa vähentämällä ja puhumalla samaa kieltä. Paikallisesti voidaan yhteistyössä yritysten ja hankintayksikön kesken tehdä innovaatioita pienhankinnoissa. Hankintayksikkö hyötyy tehokkaampina menetelminä, laadukkaampana toimintana tai kustannussäästönä. Yritys voi testata omaa innovatiivista ratkaisuaan saaden luotettavan referenssin.

Opinnäytetyössä on kattava teoreettinen viitekehys julkisista hankinnoista ja käytännönläheinen tutkimus. Lundströmin mukaan osaaminen on palveluhankintojen onnistumisen näkökulmasta keskeisintä, jonka täytyy olla kunnissa riittävällä tasolla. Opinnäytetyö voi toimia julkisten hankintojen perehdytyspakettina poliittisille päättäjille, hankintoja tekeville ja tarjoajille.

Opinnäytetyössä on määritelty hankintaprosessi ja hankintaohje, joka soveltuu pienelle hankintayksikölle. Mallia voivat hyödyntää muut pienet kunnat, joilla on tarvetta kehittää hankintoja ja hankintaprosessia. Tässä esitetty toimintamalli ja ohjeet ovat suoraan sovellettavissa tehostaen yhteiskunnan resurssien käyttöä.

Tutkija on pohtinut yksityisen ja julkisen hankinnan samankaltaisuutta ja eroavaisuutta toisistaan. Hänellä on käytännön kokemusta vain julkisista hankinnoista, jolloin pohdinta on tältä osin ennemminkin teoreettista. Usein teoriassa ja alan opinnoissa lähtökohtana on hankintojen samankaltaisuus, toisaalta todetaan julkisten hankintojen omaavan erityispiirteitä (Iloranta & Pajunen-Muhonen; van Weele). Julkista hankintaa ohjataan lainsäädännöllä ja sen tulkinnalla. Hankinnat rahoitetaan julkisilla varoilla ja niillä ohjataan yhteiskunnan toimintaa. Lähtökohtana on yhteiskunnan asettamien velvoitteiden täyttäminen. Hankinnat pääosin ostetaan käyttöä varten. Lainsäädäntö ohjaa käyttäjiltä perittävistä kuluista. Yksityisellä puolella lähtökohtana on markkinoiden kysyntä ja vapaa kilpailu. Hankinta pääosin ostetaan tuotantoa varten tai edelleen myytäväksi. Rahoitus pitkällä aikavälillä perustuu myyntiin ja hinta markkinoiden kysyntään.

Julkisella puolella ei voi käyttää samoja kilpailutuksen käytäntöjä kuin yksityisellä, mikä voimakkaasti ohjaa hankintojen tekemistä. Julkiseen hankintaan liitettiin myös vieraannuttava byrokraattisuus. Yksi haastatelluista toi esille tarjoajien tarvitsevan julkisten hankintojen koulutusta ammatti- ja ammattikorkeakoulussa. Julkisten hankintojen tekijöiksi 'ajaudutaan' jollakin tavoin esimerkiksi työnantajan tarpeesta sisäisesti. Osaamista kerrytetään itse oppimalla, hankintoja tekemällä ja työnantajan kustantamalla koulutuksella. Pienissä hankintayksiköissä hankintoja voidaan tehdä oman toimen ohella vähäisellä koulutuksella. Hankinnasta vastaavalla taholla ei välttämättä ole tarvittavaa osaamista lainkaan.

Julkinen taho tarvitsee ammattimaista hankintaa, koska hankinnat ovat monitahoisia ja vaativia sekä taloudellisesti merkittäviä. Tarve lähtee yhteiskunnasta ja sen arvoista. Tavoitteena on riittävän tasokas palvelu kuntalaisille ja muille toimijoille. Niillä voidaan vaikuttaa yhteiskuntaan lisäämällä työllisyyttä ja edesauttamalla ympäristö- sekä sosiaalisten näkökohtien toteutumista. Tämä on mahdollista vain riittävällä osaamisella ja resursseilla. Tässä tutkimuksessa on korostunut eri toimijoiden osaamisen tarve. Tutkijan käsityksen mukaan julkiset hankinnat tulee tunnustaa niiden

erityispiirteiden vuoksi omaksi asiantuntijuuden alaksi, johon kohdennetaan oma koulutuksensa. Vastuu tulee olla yhteiskunnalla. Tällöin julkinen hankinta saa sille kuuluvan arvon ja alalle hakeudutaan.

Lähteet

Aarresola, E. 2014. Hankintaosaaminen julkisella sektorilla. Opinnäytetyö, ylempi AMK. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Logistiikan koulutusohjelma, Tekniikan ja liikenteen ala.

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

Asumispalveluiden lautakunnan pöytäkirja 8.9.2015. Muuramen kunta. Viitattu 3.9.2016. <http://www.muurame.fi/fi/poytakirjat/?kat=asltk&poyt=2015/08091700.0/&dok=frmtxt21>

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. 2. uud. p. Helsinki: WSOYpro Oy.

Fenson, C. & Edin, P. 2008. How purchasing practitioners use the Kraljic matrix. Master Thesis. Stockholm School of Economics Department of Marketing and Strategy.

Gelderman, C. & van Weele, A. 2003. Handling Measurement Issues and Strategic Direction's in Kraljic's Purchasing Portfolio Model. Journal of Purchasing and Supply Management. Viitattu 11.5.2016.

<http://www.arjanvanweele.com/42/records/9/GeldermanVanWeele.Handling%20measurement%20issues.pdf>

Hankinta-asiamiespalveluhanke. N.d. Keski-Suomen yrittäjien verkkosivusto. Viitattu 3.4.2016. <http://www.yrittajat.fi/fi-FI/keskisuomi/jarjesto/keski-suomen-hankinta-asiamies/hankinta-asiamieshanke/#hankintayksiköille>

Hankintakalenteri 2015. Laukaan kunta. Viitattu 2.9.2016.

http://www.laukaa.fi/sites/default/files/hankintakalenteri_2015.pdf

Hankintasanasto 2015. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 19.4.2016.

<http://www.hankinnat.fi/fi/ukk/hankintasanasto/Sivut/default.aspx#Hankintaprosessi>

Harland, C. Telgen, J. & Callender, G. 2013. International Research Study of Public Procurement. Julkaisussa Handbook of strategic supply management. Cornwall: SAGE Publicatios Ltd.

HE 108/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lain-säädännöksi. Viitattu 22.8.2016. Esitys säädöstietopankki Finlexissä.

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160108?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=108%2F2016>

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. uud. p. Helsinki: Tammi.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki:Yliopistopaino.

Hytönen, T. & Lehtomäki, L. 2010. Valtion hankintakäsikirja 2010. Valtiovarainministeriön julkaisu nro 48. Viitattu 23.4.2016. <http://vm.fi/documents/10623/307565/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2010/a02ceb72-d9c8-41e2-aed1-5de219b1c433>

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2015. Hankintojen johtaminen - Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. 4. uud. p. Tallinna:Tietosanoma.

JHS 192 Kuntien ja kuntayhtymien tililuettelo. 2015. JUHTA Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. Viitattu 20.4.2016. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpito-suositukset-julkaisut/jhs-192-tililuettelo/Documents/Liite%201%20JHS192.pdf>

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisu nro 202. Jyväskylä: Juvenes Print.

Kiviniemi, E. 2011. Hankintaprosessin virheet markkinaoikeudessa 07/2010-06/2011. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Suomen kuntaliitto. Viitattu 19.5.2016 http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2594

Koskelainen, K., Pohjonen, S., Anttila, S. & Passera, S. 2013. Kilpailutustempuradasta hyviin hankintoihin –loppuraportti. Pro2Act hanke, julkisten hankintojen sopimusprosessimalli. Aalto University. http://tuta.aalto.fi/en/midcom-serveattachmentguid-1e481f31cc1b98081f311e4902cef97a01587898789/pro2act_loppuraportti_kilpailutustempuradasta_hyviin_hankintoihin.pdf

Krajlic, P. 1983. Purchasing must become supply management. Harvard Business Review 83509, 109 – 117.

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

Kunnanvaltuuston pöytäkirja 29.8.2016. Muuramen kunta. Viitattu 3.9.2016. <http://www.muurame.fi/fi/poytakirjat/?kat=valt&poyt=2016/29081700.0/&dok=frmtxt37>

Kynnysarvojen alittavien tavaroiden yleinen tarjouspyyntömalli. N.d. Kuntaliiton neuvontapalvelujen verkkosivut. Viitattu 29.3.2016. <http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/asiakirjamalleja/tarjouspyyntomalleja/Sivut/default.aspx>

Käyttötalouden raportti tilivuosi 2015. 2015. Muuramen kunta. Sisäinen laskenta In-time järjestelmästä tilivuosi 012015-122015 laskennallinen 29.2.2016.

Laskelma kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista hankinnoista vuosina 2000-2014. Kuntaliiton julkaisema tilasto. 2015. Viitattu 6.3.2016.

http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/kunnat-kuntayhtymat-ostot/layouts/xlviewer.aspx?id=/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/kunnat-kuntayhtymat-ostot/Documents/hankinnat_ulk.xlsx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekunnat%2Enet%2Ffi%2Ftietopankit%2Ftilastot%2Fkuntatalous%2Fkuntien%2Dtilinpaatokset%2Fkunnat%2Dkuntayhtymat%2Dostot%2FSivut%2Fdefault%2Easpx&DefaultItemOpen=1

Lundström, I. 2011. Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta-väitöskirja nro 227. Johtamiskorkeakoulu. Suomen kuntaliitto: Helsinki.

<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66759/978-951-44-8476-6.pdf?sequence=1>

Mason, J. 2012. Qualitative Researching. 2.uud.p. Wiltshire: SAGE Publications Ltd.

Viitattu 9.4.2016. http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Mason_2002.pdf

Muuramen kunnan hallintosääntö. 2015. Viitattu 24.3.2016.

http://www.muurame.fi/files/muurameinfo/saannot/hallintosaanto_1_12_2015_.pdf

Muuramen kunnan talousarvio vuodelle 2016 ja taloussuunnitelma 2017 - 2018.

Muuramen kunnan julkaisuja 2015. Viitattu 24.3.2016

http://www.muurame.fi/files/kuntatalous/2016/muuramen_kunnan_talousarvio_2016.pdf

Muuramen kunnan toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2015. 2015 Muuramen kunnan julkaisuja. Viitattu 1.8.2016.

http://www.muurame.fi/files/kuntatalous/2016/muuramen_kunnan_tilinpaa-tos_ ja_toimintakertomus_vuodelta_2015.pdf

Muuramen kunnan strategia 2016 – 2021. 2016. Valtuusto hyväksynyt 29.8.2016.

Neimala, A. & Saariketo, J. 2014. Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 54/2014. Viitattu 31.5.2016.

http://www.tem.fi/files/42772/TEM-jul_54_2014_web_15012015.pdf

Nieminen, S. 2016. Hyvä hankinta – parempi bisnes. Helsinki: Talentum.

Oksanen, A. 2010 Kuntien yleiset hankintaohjeet. 3. uud. p. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Pohjonen, S., Boucht, K., Klemelä, P. & Koskelainen, K. 2011. "Mitali rintaan". Jyväskylän kaupungin hankintakeskuksen ja Simlabtutkimusyksikön yhteinen kehittämis- ja tutkimusprojektin loppuraportti. Viitattu 2.4.2016.

http://tuta.aalto.fi/en/midcom-serveattachmentguid-1e481f454ae649681f411e497df47320edd930b930b/1_pro2act_jyvaskylan_osaprojektin_loppuraportti.pdf

Racca, G. & Albano, G. 2013. Collaborative public procurement and supply chain. Julkaisussa Handbook of strategic supply management. Cornwall: SAGE Publications Ltd.

Rozemeijer, F. A., van Weele, A. & Weggeman, M. 2003. Creating Corporate Advantage through Purchasing: Toward a Contingency Model. Journal of Supply Chain Management 39, 4-13. Viitattu 3.5.2016. <http://search.proquest.com.ezproxy.jamk.fi:2048/docview/235220225/fulltextPDF/1E8D7F59515E4A98PQ/1?accountid=11773>

Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. 2015. Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus. Julkaisussa Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. 4.uud.p. Juva: PS-kustannus.

Siiriäinen, S. 2010. Hankintalaki – kilpailuttamisen karikat hankintayksikön näkökulmasta. Pro gradu. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu, laskentatoimi. Viitattu 20.4.2016.

<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/25757/URN%3aNBN%3afi%3ajyu-201101031000.pdf?sequence=1>

Silverman, D. 2005. Doing qualitative research. 2.uud.p. Wiltshire: SAGE Publications Ltd.

Tarjouspyyntömalli. 2015. Kuntaliitto. Viitattu 26.8.2016.

http://www.kunnat.net/fi/haku/sivut//results.aspx?k=1TARJOUSPYYNT%C3%96MALLI_2015_v3.1_2015.docx

Thörnroos, J. 2015. Yleisiä uskomuksia vuoropuhelusta. Julkisten hankintojen neuvontayksikön verkkosivut. Viitattu 24.3.2016.

<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/hankinnan-suunnittelu/markkinoiden-kartoittaminen/vuoropuhelu-uskomukset/Sivut/default.aspx>

Tyni, Jukka-Pekka. 2010. Julkisten hankintojen tarjousvertailun ongelmakohdat vuosien 2008-2009 markkinaoikeuskäytännön perusteella. Pro gradu-tutkielma. Kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta, oikeustieteet.

van Weele, A. 2014. Purchasing and supply chain management. 6. uud. p. Singapore: Seng Lee Press

Waters, D. 2009. Supply chain management an introduction to logistics. 2. uud. p. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelu alatutkimuskysymykset

Haastateltava: toimeksiantajan talous- ja henkilöstöjohtaja

Haastateltavan taustatiedot:

- tärkeimmät työtehtävät
- työkokemus
- koulutus

Avoimet kysymykset:

1. Miten hankinnat suunnitellaan ja valmistellaan?
2. Mitkä ovat hankintojen valmistelun ja suunnittelun suurimmat haasteet?
3. Missä asioissa hankintojen valmistelussa ja suunnittelussa onnistutaan?
4. Miten kilpailutus tehdään?
5. Mitkä ovat kilpailutuksen suurimmat haasteet?
6. Missä asioissa kilpailutuksessa onnistutaan?
7. Mitä tehdään sopimuksen aikana?
8. Mitkä ovat sopimuskauden suurimmat haasteet?
9. Missä asioissa sopimuskautena onnistutaan?
10. Mistä asioista ja keneltä kerätään palautetta?
11. Miten saatu palaute hyödynnetään?
12. Mitkä ovat hankintaprosessin tärkeimmät kehittämiskohteet?

Teemat, tarkentavat kysymykset:

- a. Hankintojen valmistelu ja suunnittelu
 - Miten hankintoja valmistellaan ja suunnitellaan kokonaisuutena?
 - Miten yksittäinen hankinta suunnitellaan?
 - Mitä tietojärjestelmiä on käytössä?
- b. Hankintatoimen asema organisaatiossa
 - Operatiivinen vai strateginen?
 - Miten hankintojen tekeminen on organisoitu?
 - Miten tarvittava osaaminen on varmistettu?
 - Onko käytössä sisäisiä ohjeita tai suuntaviivoja?
- c. Viestintä
 - Miten tulevista hankinnoista tiedotetaan tarjoajia?
 - Miten yritysten ja loppukäyttäjien kanssa käydään vuoropuhelua?
- d. Kilpailutus
 - Käytetäänkö kilpailutuksessa moni osaavaa työryhmää?
 - Onko hankintalaki selkeä ja helppo noudattaa?
- e. Sopimuksenaikainen toiminta
 - Miten sopimuksesta tiedotetaan sisäisiä käyttäjiä?
 - Miten toimittajien kanssa käydään vuoropuhelua sopimuksen aikana?
- f. Palaute: Kerätäänkö palautetta loppukäyttäjältä, toimittajalta, hankintaan osallistuvilta?

Liite 2. Teemahaastattelut päätutkimuskysymys

Haastateltavat:

- toimeksiantajan talous- ja henkilöstöjohtaja
- hankinta- ja kehittämispäällikkö Laukaan kunta
- hankinta-asiamies Keski-Suomen yrittäjät

Haastateltavan taustatiedot:

- tärkeimmät työtehtävät
- työkokemus
- koulutus

Avoimet kysymykset:

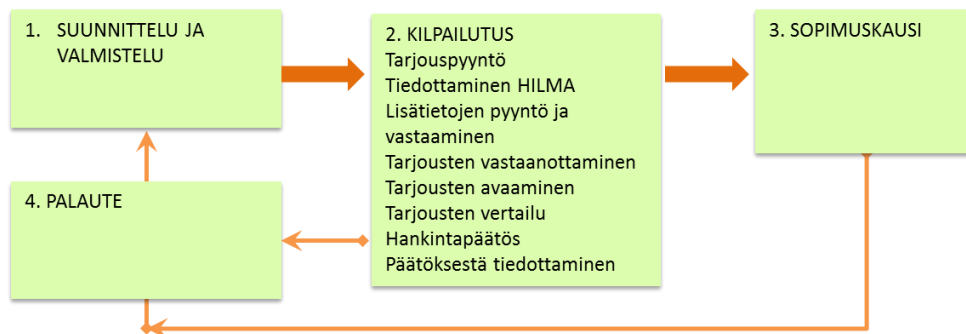
1. Miten hankinnat suunnitellaan ja valmistellaan?
2. Mitkä ovat hankintojen valmistelun ja suunnittelun suurimmat haasteet?
3. Mitä hankintojen valmistelussa ja suunnittelussa on huomioitava, jotta tämä vaihe olisi yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen?
4. Miten kilpailutus tehdään?
5. Mitkä ovat kilpailutuksen suurimmat haasteet?
6. Mitä kilpailutuksessa on huomioitava, jotta tämä vaihe olisi yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen?
7. Mitä tehdään sopimuksen aikana?
8. Mitkä ovat sopimuskauden suurimmat haasteet?
9. Mitä sopimuskauden aikana on huomioitava, jotta tämä vaihe olisi yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen?
10. Mistä asioista ja keneltä kerätään palautetta?
11. Miten saatu palaute hyödynnetään?
12. Mitä mahdollisuuksia julkiset hankinnat antavat?

Teemat, tarkentavat kysymykset:

- a. Hankintojen valmistelu ja suunnittelu
Miten hankintoja valmistellaan kokonaisuutena?
- b. Hankintatoimen asema organisaatiossa
Strateginen vai operatiivinen?
Miten osaaminen on varmistettu?
- c. Viestintä
Mistä asioista viestitään? Miten viestintä on ajoitettu?
- d. Kilpailutus
Onko hankintalaki temppurata vai selkeä ja tarkoituksenmukainen?
- e. Sopimuksenaikainen toiminta
Onko sopimuksenaikainen toiminta yhteistyötä?
- f. Palaute

Liite 3. Hankintaprosessin vaiheet yksinkertaistettuna

Haastattelun tueksi tulostettu kuvio hankintaprosessi A4 kokoiselle paperille.



Liite 6. Tarjouspyyntöpohja

TARJOUSPYYNTÖ HANKINNAN KOHTEESTA

1. Hankintayksikkö / tilaaja

Muuramen kunta

y-tunnus

palvelualue

yhteyshenkilöt

nimi, asema, sähköposti, puh

2. Hankinnan nimi ja lyhyt kuvaus

Hankintayksikkö pyytää tarjousta hankinnan kohteesta. Tarjous jätetään tarjouslomakkeella 1.

Tähän kuvataan lyhyesti hankinnan kohdetta.

Hankinnan kohdetta on kuvattu tarkemmin liitteessä 2.

3. Tarjoukset valinta- ja vertailuperusteet

Tarjouksista valitaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti

edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan

edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras.

(kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet ja niiden suhteellinen painotus tai kohtuullinen vaihteluväli)

4. Sopimuskausi / Toimitusehto

Sopimusaika: pvm – pvm, optio pvm – pvm.

Toimitusehto: TOP Muurame Finnterms 2001

Toimitusosoite annetaan sopimuksen yhteydessä.

5. Hankintamenettely

Hankintamenettely on avoin / rajoitettu menettely. Hankinnasta on julkaistu pvm hankintailmoitus HILMA-palvelussa (www.hankintailmoitus.fi).

6. Sovellettavat lait

Hankinnasta sovelletaan lakia julkisista hankinnoista (xx/2016) sekä lakia tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolisesta työvoimasta (1233/2006). Hankintojen julkisuutta säätelee laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).

7. Hankinta varataan / ei varata työkeskuksille tai vastaaville toimittajille taikka toteutettavaksi työohjelmien yhteydessä.
8. Hankinnan ennakoitu arvo
Hankinta arvo ylittää kansallisen / EU-kynnysarvon tai hintahaarukka tai ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa.
9. Lisäkysymykset tarjouspyyntöasiakirjoista
Hankinnasta voi esittää lisäkysymyksiä suomen kielellä kirjallisesti. Kysymykset lähetään sähköpostilla otsikolla ”Lisätietopyyntö: Hankinnan nimi” henkilölle sähköposti pvm mennessä. Hankintayksikkö ei vastaa muulla tavoin esitettyihin kysymyksiin. Hankintayksikkö julkaisee vastaukset kysymyksiin pvm kunnan internetsivuilla osoitteessa www.muurame.fi / hankinnan sivu. Tarjoaja on velvollinen huolellisesti tutustumaan kysymyksiin ja niihin annettuihin vastauksiin ennen tarjouksen jättämistä sekä huomioimaan vastaukset tarjousta antaessaan.

Keski-Suomen hankinta-asiamiespalvelu tukee tarjoajia tarjousten laadinnassa. Lisätiedot: <https://www.yrittajat.fi/keski-suomen-yrittajat/a/keski-suomen-yrittajat/hankinta-asiamiespalvelu/hankinta-asiamies-487450>

10. Tarjoukselle asetetut vaatimukset
Tarjouspyyntöasiakirjat ovat saatavissa vain suomen kielellä. Tarjous laaditaan kokonaisuudessaan paperille kirjallisesti suomen kielellä. Tarjouksen laatimisesta tai hankintamenettelyyn osallistumisesta ei makseta tarjoajalle korvausta.

Tarjoukset on toimitettava suljetussa kirjekuoressa liitteineen pvm klo mennessä. Tarjouskuoreen tulee tehdä merkintä ”Hankinnan nimi”.

Osoite, johon tarjous on toimitettava:

Virastotie 8 / PL1
40951 MUURAME

Muulla tavoin toimitettuja tarjouksia ei hyväksytä. Myöhästyneet tarjoukset hylätään ja palautetaan avaamattomana lähettäjälle.

11. Hankinnan jakaminen osiin
Hankinta on jaettu osiin. Tarjoajat voivat jättää tarjouksen kaikista osista / korkeintaan x määrästä osasta.

Hankintaa ei ole jaettu osiin. Selvitä tähän jakamattomuuden syyt.

(Syytä voisivat olla esimerkiksi se, että hankintayksikön näkemyksen mukaan jakaminen saattaisi rajoittaa kilpailua tai tehdä sopimuksen toteuttamisesta teknisesti liian vaikeaa tai liian kallista, tai se, että tarve koordinoida osien eri sopimuskumppaneita voisi vakavasti vaarantaa sopimuksen asianmukaisen toteuttamisen. Perusteena voisi edelleen olla hankinnan jakamisesta syntyvä eri osien yhteensopimattomuus tai sen riski.)

12. Osatarjoukset ja vaihtoehtoiset tarjoukset

Osatarjoukset eivät ole sallittuja /ovat sallittuja seuraavasti: selvitys sallituista osatarjouksista.

Vaihtoehtoiset tarjoukset eivät ole sallittuja.

13. Laskutus ja maksuehdot

Laskuista on käytävä ilmi laskutuksen perusteet. Laskutus-, toimitus- tai muita vastaavia lisiä ei hyväksytä. Laskun viitteeksi merkitään yksikkö ja yhteyshenkilön nimi. Maksuehto: 21 päivää netto hyväksytystä laskun vastaanottamisesta. Laskutus ensisijaisesti sähköisesti:

- E-laskuosoite on 003701766999
- Välittäjä Osuuspankin tunnus on OKOYFIHH
- välitystapa Finvoice-välityspalvelu

Laskut voidaan lähettää myös postitse osoitteeseen:

Muuramen kunta
Talous- ja hallintopalvelukeskus
PL 1
40951 MUURAME

14. Tarjoajan kelpoisuudelle asetetut vaatimukset

- Tarjoaja on rekisteröitynyt kaupparekisteriin, ennakkoperintälain mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ennen tarjouksen jättämistä, mikäli lainsäädäntö edellyttää rekisteröitymistä edellä mainittuihin rekistereihin.
- Tarjoaja on suorittanut veronsa, eläkemaksunsa ja muut lakisääteiset maksunsa taikka tarjoajalla on veronsaajan tai muun maksunsaajan hyväksymä maksusuunnitelma.
- Jos tarjoajalla on työsuhteista henkilöstöä, tarjoaja noudattaa työehtosopimusta tai muita keskeisiä työehtoja. Tarjoajan tulee noudattaa vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten on noudatettava saman laatuudessa työssä.
- Tarjoajan työntekijöillä on lakisääteinen työterveyshuolto.
- Tarjoajalla on vastuuvakuutus ja vakuutusmaksut on maksettu.

- Tarjousyhteenliittymällä on keskinäinen sopimus tai aiesopimus olemassa.

Lisää tähän muut tarjoajalle asetetut vaatimukset, muista myös lisätä mahdollisesti vaadittava asiakirja tai selvitys vaatimuksen täyttymisestä.

- esimerkiksi:
- referenssit /kokemus
- vaatimukset tekniselle tai ammatilliselle pätevyydelle
- vähimmäisliikevaihto
- luottotiedot
- muut vaadittavat luvat kunnossa

15. Luettelo toimitettavista asiakirjoista tarjoajan kelpoisuusvaatimusten täyttymisestä

Viimeistään ennen hankintasopimuksen tekemistä, tarjoajan tulee toimittaa tilaajalle pyydetyt asiakirjat tarjoajan kelpoisuusvaatimusten täyttymisestä. Hankintayksikkö tarkistaa kaikkien rekisteritietojen ja tilaajavastuulain mukaisten vaatimusten täyttymisen viimeistään ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista. Hankintayksikkö voi pyytää näitä selvityksiä myös hankintamettelyn aikana. Tarjouksen mukana toimitettavista selvityksistä ja asiakirjoista on luettelo jäljempänä.

Todistukset ja selvitykset eivät saa olla kolmea (3) kuukautta vanhempia.

Muun kuin suomalaisen yrityksen on toimitettava vastaavat tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla.

Todistuksina yhteiskunnallisten veloitteiden täyttämistä hyväksytään myös Tilaaavastuu.fi -raportti tai muu vastaava selvitys, jos sen on antanut yleisesti luotettavana pidetty muu arvioija tai tietojen ylläpitäjä.

Luettelo tarjouksen mukana toimitettavista selvityksistä ja asiakirjoista:

- a) Yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja. Se on laadittava sähköisesti käyttäen yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan vakiolomakkeen vahvistamisesta annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2016/7 vahvistettua vakiolomaketta. ESPD lomake on tulostettava ja toimitettava allekirjoitettuna paperiversiona tarjouksen mukana. Lomake on saatavilla: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espd/filter?lang=fi>
- b) esimerkiksi tarjouslomakkeella pyydetään referenssit, liikevaihto, teknistä tai ammatillista pätevyyttä yksilöivä tieto
- c) esimerkiksi erillisenä liitteenä toimitettava kuvaus laadunhallinnasta

Luettelo viimeistään ennen hankintasopimuksen tekemistä toimitettavista selvityksistä ja asiakirjoista:

- a) Selvitys siitä, onko yritys merkitty kaupparekisteriin, ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantaja- rekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/ 1993) mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, jos lainsäädäntö edellyttää rekisteröitymistä.
- b) Selvitys rekisteröimättömyyden perusteista, jos tarjoaja ei kuulu kauppa-, ennakkoperintä-, työnantaja- tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Selvitys voi olla tarjoajan itsensä laatima.
- c) Kaupparekisteriote tai yksityisen elinkeinonharjoittajan osalta YTJ:stä muutoin saadut kaupparekisteriotetta vastaavat tiedot.
- d) Todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus taikka selvitys siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty.
- e) Todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että eläkevakuutusmaksujen suorittamisvelvollisuutta ei ole tai erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty. Selvitys voi olla tarjoajan itsensä laatima.
- f) Selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.
- g) Vakuutusyhtiön todistus vastuuvakuutuksen voimassaolosta ja maksetuista vakuutusmaksuista. Vastuuvakuutuksen tulee kattaa tässä hankinnassa Tilaajalle, kolmannelle osapuolelle tai näiden omaisuudelle aiheutuneet vahingot ja sen on oltava riittävä suhteessa hankinnan laajuuteen ja riskeihin nähden ja muilta ehdoiltaan vastattava tavantomaista vastuuvakuutuskäytäntöä.
- h) Tarjousyhteenliittymän sopimus tai aiesopimus.
- i) Lisää tähän muut tarvittavat tarjoajan kelpoisuuteen vaadittavat selvitykset tai asiakirjat

16. Alihankinta ja tarjousryhmittymä

Alihankinnan tai tarjousryhmittymän käyttö on sallittua.

Tarjous voidaan tehdä tarjoajien ryhmittymänä. Tällöin tarjoajat sitoutuvat yhteisvastuullisesti hankinnan toteuttamiseen. Tarjous on tehtävä kaikkien ryhmittymien nimissä ja kaikkien ryhmittymien jäsenten on sitouduttava tarjouspyynnön ja sen liitteiden mukaisiin ehtoihin. Hankintalain 80 ja 81 § mukaiset tarjoajan kelpoisuudelle asetetut vaatimukset koskevat kaikkia ryhmittymän jäseniä erikseen ja kelpoisuuden osoittavat asiakirjat on toimitettava kaikkien ryhmittymän jäsenten osalta. Muiden tarjoajalle asetettujen vaatimusten täyttymisestä vastaa ryhmittymä yhdessä.

Mikäli tarjoaja antaa osan sopimuksesta alihankintana kolmansille, on siitä ilmoitettava tarjouksessa, sekä ehdotetut alihankkijat. Tarjoaja vastaa alihankkijan osuudesta kuten omastaan ja alihankkijoiden työn tulee olla tässä tarjouspyynnössä edellytetyn laatutason mukaista. Alihankkijoiden käyttö tulee kuvata tarjouksessa ja alihankkijoita koskevat soveltuvin osin samat vaatimukset kuin tarjoajaa. Alihankkijat eivät ole sopimussuhteessa tilaajaan.

Hankintayksikkö pidättää oikeuden hylätä tai hyväksyä aiotun alihankkijan käytön.

17. Tarjouksen voimassaolo

Tarjouksen on oltava voimassa kolme kuukautta tarjouksen viimeisestä jättöpäivästä lukien.

18. Tarjousasiakirjojen julkisuus

Tarjoajan tulee ilmoittaa tarjouksessaan, sisältääkö tarjous ammatti- ja liikesalaisuustietoja. Nämä tulee merkitä luottamuksellisiksi ja toimittaa erillisellä liitteellä. Hankintayksikkö harkitsee tapauskohtaisesti, ovatko liike- ja ammatillisuudeksi merkityt tiedot julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä. Tieto tarjousvertailusta käytetystä hinnasta tai muusta vertailutekijästä on aina vähintään asianosaisjulkinen.

19. Päätöksestä tiedottaminen

Hankintapäätöksestä tiedotetaan ensisijaisesti sähköisesti tarjoajan antamaan sähköpostiosoitteeseen tai toissijaisesti postitse.

Hankintapäätöksen tiedoksiannolla ei vielä synny hankintasopimusta osapuolten välille. Hankintasopimus tehdään erikseen kirjallisesti.

20. Hankintasopimus ja sopimusehdot

Tarjoukseen ei saa liittää tarjoajan omia sopimusehtoja.

Hankintayksiköllä on hankintalain mukaisin perustein oikeus keskeyttää hankintamenettely hankintasopimusta tekemättä.

Hankintasopimus syntyy, kun valitusajan jälkeen hankintayksikkö ja valittu toimittaja ovat molemmat allekirjoittaneet hankintasopimuksen.

Hankintaan sovelletaan julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja (JYSE 2014 TAVARAT / PALVELUT), ellei tässä tarjouspyynnössä tai sen liitteessä ole muuta mainittu.

21. Allekirjoitukset

Paikka ja pvm

LIITTEET

1. Tarjouslomake (tarjoaja palauttaa täytettynä liitteineen tarjouksensa mukana)
2. Hankinnan kohteen kuvaus

Liite 7. Tarjouslomake

TARJOUSLOMAKE

Tarjouspyynnön liite 1

Hankinnan nimi

Tarjoajan tiedot	
Yrityksen nimi	
y-tunnus	
osoite	
Käytetyn tarjousryhmittymän tiedot	
yhteyshenkilön tiedot: nimi, sähköposti, puh	
sähköpostiosoite, johon hankintapäätös lähetetään sähköisesti	

Tarjoaja vakuuttaa täyttävänsä seuraavat hankintayksikön tarjoajalle asettamat vaatimukset. Hankintayksikkö tarkistaa kaikkien rekisteritietojen ja tilaajavastuulain mukaisten vaatimusten täyttymisen viimeistään ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista.	kyllä (x)	ei (x)
Tarjoaja on rekisteröitynyt kaupparekisteriin, ennakkoperintälain mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ennen tarjouksen jättämistä, mikäli lainsäädäntö edellyttää rekisteröitymistä edellä mainittuihin rekistereihin.		
Tarjoaja on suorittanut veronsa, eläkemaksunsa ja muut lakisääteiset maksunsa taikka tarjoajalla on veronsaajan tai muun maksunsaajan hyväksymä maksusuunnitelma.		
Jos tarjoajalla on työsuhteista henkilöstöä, tarjoaja noudattaa työehtosopimusta tai muita keskeisiä työehtoja. Tarjoajan tulee noudattaa vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten on noudatettava saman laatuudessa työssä.		
Tarjoajan työntekijöillä on lakisääteinen työterveyshuolto.		
Tarjoajalla on vastuuvakuutus ja se on maksettu.		
Tarjousyhteenliittymällä on keskinäinen sopimus tai aiesopimus olemassa.		

Tarjoaja vakuuttaa täyttävänsä seuraavat hankintayksikön tarjoajalle asettamat vaatimukset. Tarjouspyynnön mukana tai tässä tarjouslomakkeessa on selvitys vaatimuksen toteutumisesta	kyllä (x)	ei (x)	liite nro
Tarjouksen mukana on allekirjoitettu ESPD lomake.			

Lisää tähän muut tarjoajalle asetetut vaatimukset esim referenssit, tekninen tai ammatillinen pätevyys			
Voit myös pyytää selvennyksen tähän tarjouslomakkeeseen.			

Alihankinta ja ryhmittymänä tarjoaminen	kyllä (x)	ei (x)
Tarjoaja aikoo käyttää tarjouspyynnön mukaisessa palveluntuotannossa yhtä tai useampaa alihankkijaa.		
Tarjoaja vakuuttaa, että sen mahdollisesti käyttämät alihankkijat täyttävät hankintalain 80 ja 81 § mukaiset tarjoajalle asetetut vaatimukset. Muiden tarjoajille asetettujen vaatimusten täyttymisestä vastaa tarjoaja yhdessä alihankkijoiden kanssa. Tarjoaja vastaa alihankkijansa työstä kuin omastaan. Tarjoajan tulee toimittaa tarjoajan kelpoisuusvaatimuksia vastaavat selvitykset alihankkijoistaan hankintayksikön pyynnöstä.		
Tarjous on tehty tarjousryhmittymänä.		

Alihankkijan tiedot	
nimi	
y-tunnus	
osoite	
Kuvaus alihankkijan käytöstä.	

--	--

Tarjoukselle asetettujen vähimmäisvaatimusten täytyminen	kyllä (x)	ei (x)
Tarjoaja on tutustunut tarjouspyyntöön ja sen liitteisiin, hyväksyy niissä asetetut ehdot ja vaatimukset sekä sitoutuu tarjoamaan vähintään asetettujen ehtojen ja vaatimusten mukaista tavaraa ja palvelua.		
Tarjous on voimassa 3 kuukautta tarjouksen viimeisestä jättöpäivästä lukien.		
Lisää tähän, mikäli haluat korostetusti tuoda esille jonkin tietyn hankinnan sisällölle asetetun vähimmäisvaatimuksen täyttymisen.		

Tarjousten vertailuperusteena käytettävät tiedot		
Pyydä tässä tiedot hankinnan sisällölle asetetuista vaatimuksista, joita käytetään tarjousten vertailuperusteena. Vaatimukset esitetään tarjouspyynnössä tai liitteessä 2.		
Esimerkiksi käytössä olevan henkilöstön työkokemus vuosissa tai vastuuhenkilön koulutus tai tuotteen mitattavissa oleva suorituskyky.		
Mieti huolellisesti, miten saatua tietoa arvioidaan. Annettujen tietojen tulee olla yksiselitteisiä ja vertailtavissa toisiinsa. Tarvittaessa pisteytys selvennetään erikseen.		

Tarjottu hinta	
Hintaa pyydetessä kiinnitä huomiota siihen, miten hinta pyydetään esittämään.	
Kokonaishinta, tuntihinta, yksikköhinta, suoritukseen sidottu hinta, elinkaari-kustannukset.	
Mikäli osatarjoukset on sallittu, hinta pyydetävä erikseen jokaisen osatarjouksen osalta.	
Mieti huolellisesti, miten pyydettyä hintaa / hintoja käytetään valinta- ja vertailuperusteena. Tarvittaessa pisteytys selvennetään erikseen.	

Hankintayksiköltä saatu tarjoushintaan vaikuttava taloudellinen tuki	kyllä (x)	ei (x)	suuruus
Tarjoaja on saanut tai on saamassa tilaajalta rahallista tukea.			
Tarjoaja on saanut tai on saamassa tilaajalta takuuvastuun.			

Tarjouksen allekirjoitus	
päiväys	

allekirjoitus	
asema ja nimenselvennys	

Liite 8. Hankinnan kohteen kuvaus

HANKINNAN KOHTEEN KUVAUS

Tarjouspyynnön liite 2

Erittele riittävän tarkasti ja yksilöidysti hankinnan sisällön kuvaus. Tarjoajilla tulee olla sama käsitys hankittavasta kohteesta. Määritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua. Vaatimukset on oltava selkeästi joko vähimmäisvaatimuksina tai vertailuperusteina. Hankintalain 71, 72 ja 73 § määrittelevät hankinnan kohteen kuvausta. Tarjoajalle asetetut vaatimukset esitetään varsinaisessa tarjouspyynnössä ja ne on selkeästi erotettava hankinnan kohteen vaatimuksista. Alla oleva lista ei ole täydellinen luettelo sisällön kuvauksesta vaan toimii määrittelyn tukena.

1. Nykytilan kuvaus
2. Tavoitetilan kuvaus
3. Pääasiallinen CPV -koodi
 - a. lisäkoodi
4. Määrä
5. Hinnan muodostus
 - a. kokonaishinta
 - b. yksikköhinta
 - c. aikaan / suoritukseen sidottu
 - d. elinkaarikustannukset
 - e. muut kustannusten korvaukset
6. Tuotteen ominaisuus
7. Tuotteen suorituskyky
8. Tuotteen toiminnallisuus
9. Huolto- ja käyttöohjeet
10. Huolto ja korjausmahdollisuudet
 - a. vasteaika
 - b. saatavuus
11. Varaosien saantimahdollisuudet
12. Käyttöönottokoulutus
13. Takuu
 - a. aika
 - b. kattavuus
14. Lain xx mukainen minimitaso
15. Käytettävän henkilöstön työkokemus ja koulutus
16. Vastuuhenkilön vaatimukset ja tehtävät tai vastuut
17. Tekniset vaatimukset
18. Käytettävissä olevat tietojärjestelmät
 - a. toimivuus käytössä olevan järjestelmän kanssa
19. Salassapito
 - a. asiakkaiden henkilötietojen
 - b. muut salassa pidettävät asiat
20. Yleisesti käytössä oleva standardi tai vastaava
 - a. laatustandardit
 - b. ympäristöstandardit
21. Ympäristöystävällinen tuotantomenetelmä

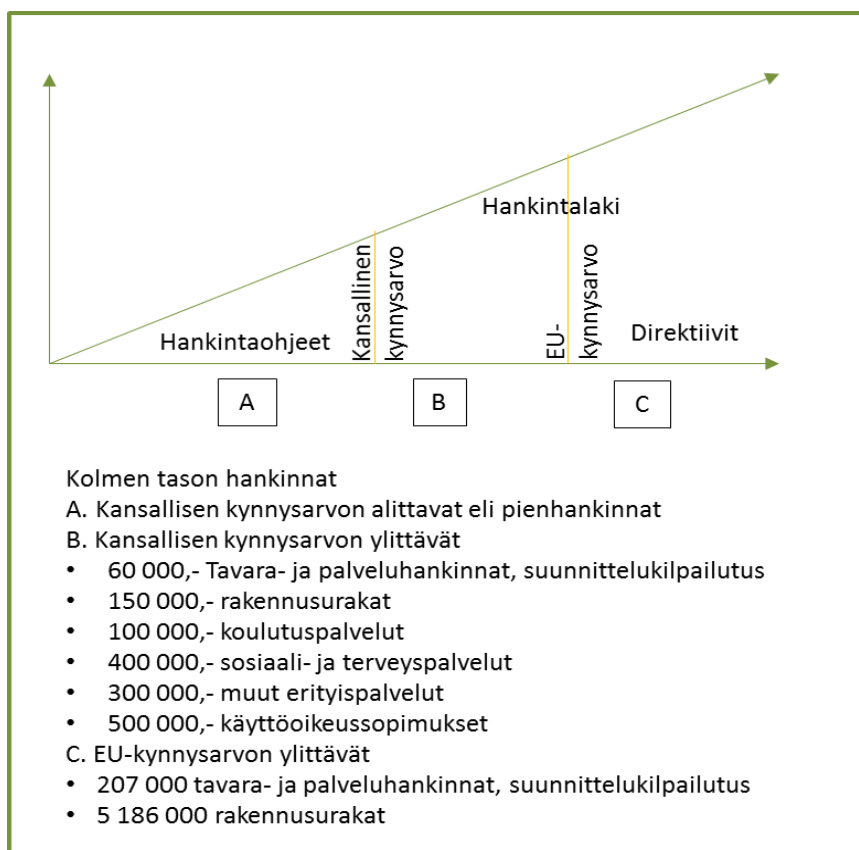
- a. elintarvikkeet luomu
 - b. sähkön tuottaminen uusiutuvalla energialla
- 22. Yleisesti käytössä olevat ympäristömerkit tai vastaavat
- 23. Esteettömyys
- 24. Soveltuminen erityisryhmän käyttöön
- 25. Yhteydenpito
 - a. Määrätty yhteyshenkilö
- 26. Seuranta / valvonta
- 27. Asiakaspalutteen kerääminen

Liite 9. Hankintaohje

HANKINTAOHJE

1 Yleistä

Julkisten hankintayksiköiden on noudatettava lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (myöhemmin hankintalaki). Hankinnat on pyrittävä toteuttamaan taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti hyödyntäen olemassa olevat kilpailuolosuhteet. Lain tarkoituksena on edesauttaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa sekä mahdollisuuksia huomioida ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia. Hankintalain mukaan noudatettavat periaatteet ovat: tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus ja suhteellisuus. Hankinnat jaotellaan kansallisen kynnsarvon alittaviin (pienhankinnat), kansallisen kynnsarvon ylittäviin (kansalliset hankinnat) ja EU-kynnsarvot ylittäviin (EU-hankinnat) hankintoihin niiden arvon perusteella.



Kuvio 1. Kolmen tason hankinnat hankintalain mukaan

Hankinnoissa sovelletaan lakia tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006, tilaajavastuulaki). Tilaajavastuulaki koskee alle 9.000 euron arvoista työtä, joka tehdään tilaajaorganisaatiossa tai yli 10 päivän vuokratyötä. Jos tilaajavastuulain edellytykset täyttyvät, valitulta toimittajalta tulee vaatia ennen tilauksen tekemistä tilaajavastuulain mukaiset selvitykset.

Hankinta-asiakirjojen julkisuudessa noudatetaan yleistä asiakirjojen julkisuudesta annettuja säädöksiä. Tarjouspyyntö on julkinen, kun se on allekirjoitettu. Hankintapäätös on julkinen, kun se on tehty. Sopimuksen julkisuus arvioidaan tapauskohtaisesti.

Hallintokunnat vastaavat hankinnoistaan, tekemiensä sopimusten käytön valvonnasta ja sopimushallinnasta. Hankintakoordinaattori palvelee hallintokuntia hankintoihin liittyvissä asioissa kouluttamalla, ohjeistamalla ja neuvomalla. Hankintakoordinaattori osallistuu laajojen ja monitahoisten hankintojen kilpailuttamiseen sekä tarvittaessa myös muihin hankintoihin. Hankintakoordinaattori päivittää hankintojen verkkosivuja.

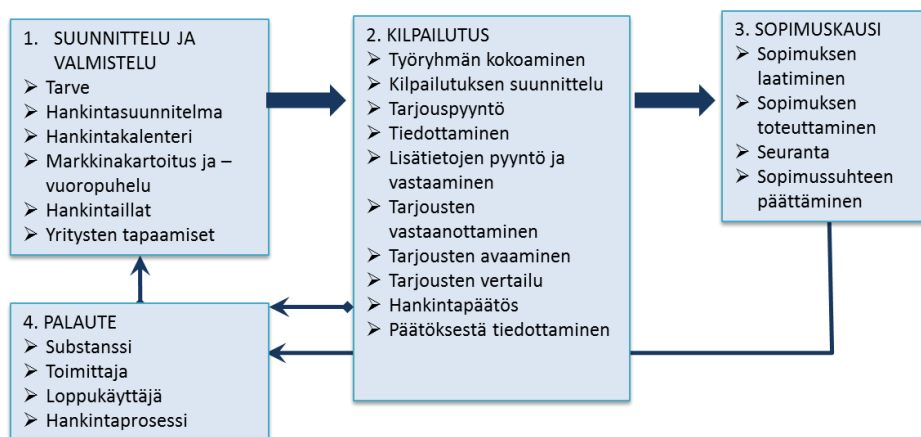
Suomen kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikkö palvelee julkisia hankintayksiköitä. Hankinnat.fi -sivustolla on kattavasti tietoa. Hankintaan liittyvissä kysymyksissä otetaan yhteyttä hankintakoordinaattoriin, joka tarvittaessa ottaa yhteyttä kuntaliiton neuvontayksikköön.

Hankinnoissa hyödynnetään KL-kuntahankinnat Oy:n tekemiä sopimuksia hallinnollisen työn ja hankinnan kustannusten vähentämiseksi. Keskitettyihin sopimuksiin liittymisestä päätetään hallintosäännön mukaan. Sopimushallinnasta ja käytön valvonnasta vastaa talous- ja hallintopalvelut. Tiedot käytettävistä sopimuksista on intranetissä hankinnan sivulla. Osa sopimuksista on velvoittavia, jolloin niitä on pakko käyttää. Ensisijaisesti keskitettyä sopimusta käytetään, mikäli mahdollista.

Kaikissa hankinnoissa käytetään julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja:

- JYSE 2014 TAVARAT
- JYSE 2014 PALVELUT
- Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot, JIT 2015
- Rakennusurakan yleiset sopimusehdot, YSE 1998
- Konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot, KSE 2013
- Kone- ja kuljetuspalveluiden hankinnan yleiset ehdot, KE 2008

Hankintaprosessin vaiheet ovat: hankinnan suunnittelu ja valmistelu, kilpailutus, sopimuskausi sekä palaute.



Kuvio 2. Hankintaprosessin vaiheet ja niissä tehtävät toimet

2 Suunnittelu ja valmistelu

Hankintaprosessi alkaa olemassa olevasta tarpeesta, jota tulee tarkastella kriittisesti. Kustannuksia vältetään parhaiten, kun ei osteta tarpeetonta. Hankintayksikkö saa päättää mitä ostaa sekä määrittää ostettavan sisällön ja laadun omien tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti. Määrittely on tehtävä ennen kilpailuttamista.

Hankintojen suunnittelu on osa normaalia varainkäyttöä. Suunnittelussa on pohdittava käytössä olevat varat talousarviossa, hankinnan elinkaaren kokonaiskulut huomioiden vanhojen sopimusten irtisanominen ja siirtokulut, mahdolliset tulevat kulut kuten huolto- ja ylläpitomaksut sekä tuotteen käyttöikä sekä poistokulut. Tämä vaihe sisältää toimittajamarkkinoihin tutustumisen ja mahdollisuuksien löytämisen, loppukäyttäjien tarpeiden analysoinnin, mahdolliset rajoitukset, hankinnan strategiset valinnat, tehdä itse tai ostaa -valinta ja ratkaisuvaihtoehtojen ennakoanalyysit. Huolellisella suunnittelulla lisätään hankintayksikön omaa ymmärrystä, jotta hankinnalle voidaan asettaa tarkoituksenmukaiset tavoitteet ja luodaan pohjaa onnistuneelle so-

pimuskaudelle. Suunnitteluvaiheessa on varmistettava, ettei suunnittelu ja valmistelu aiheuta kilpailutusvaiheessa tarjoajien tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden vastaista kohtelua.

2.1 Hankintasuunnitelma

Hankintasuunnitelma kokoaa kaikki hankintayksikön hankinnat yhteen asiakirjaan, joka mahdollistaa hankintojen kokonaishallinnan, sopivien kilpailutettavien kokonaisuuksien löytämisen, aikataulutuksen ja resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen sekä mahdollistaa sisäisen tiedonkulun ja hankinnan ajallisen nopeuttamisen ennakoilmoituksella. Hankintasuunnitelma tehdään taloussuunnitelman laadinnan yhteydessä hankintasuunnitelmapohjalle. Hankintasuunnitelma kattaa talousarviovuoden kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. Siihen voidaan ottaa mukaan myös pienhankintoja sekä tulevien vuosien hankintoja. Hallintokunnat ovat vastuussa oman toimialansa hankintasuunnitelmien laadinnasta, jotka hankintakoordinaattori kokoaa yhdeksi asiakirjaksi. Hankintasuunnitelma annetaan tiedoksi kunnanhallitukselle.

2.2 Hankintakalenteri

Hankintakoordinaattori tekee hankintasuunnitelmasta hankintakalenterin. Tarkoituksena on lisätä hankintojen avoimuutta ja tiedottaa tulevista hankinnoista varhaisessa vaiheessa, jolloin yritykset voivat paremmin valmistautua tuleviin kilpailutuksiin. Hankintakalenteri julkaistaan kunnan verkkosivuilla ja tiedotetaan yritysten sähköpostilistalla.

2.3 Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu

Markkinakartoituksen tavoitteena on tunnistaa missä ja minkälaisia ovat todennäköisesti parhaat toimittajat ja tutustua mahdollisten toimittajien tarjoamaan. Tehtävänä on saada perustietoa sekä syvällisempää tietoa tarjoajien kyvykkyydestä ja kapasiteetista. Tarjoajilta voidaan saada ehdotuksia hankinnan kohteen määrittelystä, tietoa

kustannuksista sekä sosiaalisten kriteerien soveltuvuudesta kilpailutettavaan kohteeseen. Saadut tiedot vaikuttavat hankinnan sisällön määrittelyyn sekä valinta- ja vertailuperusteisiin kilpailutusvaiheessa. Onnistuneella sisällön määrittelyllä saadaan parhaiten useita ja tarkoitustaan vastaavia tarjouksia. Markkinakartoituksesta vastaava taho on hankinnan substanssiosaaja. Hankinnan laajuus, erityisosaamisen vaatimus ja toimittajamarkkinoiden tunteminen vaikuttavat markkinakartoituksen tarpeellisuuteen ja laajuuteen. Käytettäviä keinoja ovat tietopyynnöt tai vapaamuotoiset dialogit tai tarkempi tekninen vuoropuhelu. Tietoa voi saada myös yritysten verkkosivuilta, alan messuilta ja muilta vastaavan hankinnan tehneiltä hankintayksiköiltä. Hankintayksikkö voi antaa tietoa toimittajille hankintaa koskevista suunnitelmista ja vaatimuksistaan.

Tärkeää on huomata, että markkinakartoitus on hankintayksikön ja yritysten välistä vuorovaikutteista toimintaa. Laajoissa ja monitahoisissa hankinnoissa toimittajien kanssa saa ja pitää keskustella ennen varsinaista hankinnan kilpailutusta. Vuoropuhelu toimii myöhemmin sopimusaikana hyvän sopimuskumppanuuden perustuksena. Tähän valitaan hankinnan laajuuteen nähden sopiva määrä toimittajia. Tarkoitus on, että hankintayksikkö saa hankinnasta riittävästi tietoa ja kykenee itsenäisesti laatimaan tarjouspyynnön. Vuoropuhelu on erotettava selkeästi kilpailutuksesta ja se ajoitetaan ennen tarjouskilpailua.

Ennen tarjouskilpailutuksen aloitusta alustava tarjouspyyntö tai sopimusluonnos voidaan lähettää mahdollisille tarjoajille kommentoitavaksi. Esimerkiksi nykyiselle palveluntuottajalle ja kahdelle muulle tunnetulle tarjoajalle. Palautteena saadaan siis huomioita tarjouspyynnöstä eikä tarjouksia. Tätä keinoa kannattaa käyttää erityisen haastavissa hankinnoissa. Tarkoituksena on selvittää hankinnan sisällön vaatimusten selkeys ja ymmärrettävyys, jotta kilpailutuksessa saadaan vertailukelpoisia tarjouksia. Saatujen kommenttien arvioinnissa on huomioitava tarjoajien oma intressi vaikuttaa tarjouspyyntöön heitä itseään hyödyttävällä tavalla.

Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu eivät saa johtaa kilpailun vääristymiseen eikä syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.

Markkinavuoropuhelulla voidaan selvittää, mikäli kilpailutuksessa ei ole saatu juuriin tarjouksia. Syitä tähän voivat olla esimerkiksi liian tiukat tuotemäärityt, turhat vaatimukset ja viivästyssakon suuruus suhteessa hankintaan.

2.4 Hankintaillat

Kunta järjestää vähintään kerran vuodessa hankintakalenterin julkaisemisen jälkeen paikallisille yrityksille suunnatun hankintaillan, jossa tiedotetaan ja keskustellaan kunnan tulevista hankinnoista sekä koulutetaan yrityksiä tekemään toivottuja tarjouksia huomioiden julkisten hankintojen kilpailutusten erityispiirteet.

2.5 Yritysten tapaamiset

Hallintokunnat voivat järjestää kahdenkeskisiä tai useamman yrityksen kanssa tapaamisia. Tapaamisissa yritykset esittelevät uusia innovatiivisia tuotteita, palveluita ja menettelytapoja. Näihin tapaamisiin voi ottaa mukaan Keski-Suomen hankinta-asiamiehen, jonka tavoitteena on edistää erityisesti pienten ja keskiuurten yritysten osallistumista laajemmin julkisiin hankintoihin ja siten varmistaa eurojen ja verotulojen pysyminen alueella.

Kilpailutuksen hävinneille tai hylätyille tarjoajille voidaan järjestää myös tapaaminen, jossa käydään läpi hankintapäätökseen vaikuttaneet keskeiset syyt ja kuunnellaan tarjoajien näkemykset kilpailutuksen toteutuksesta. Tapaaminen on järjestettävä taloudellisesti merkittävässä ja monitahoisissa hankinnoissa mahdollisimman pian päätöksen teon jälkeen ennen valitusajan päättymistä. Tällöin hankintayksikkö voi vielä havaita mahdolliset puutteet päätöksessä ja tehdä hankintaoikaisun oma-aloitteisesti. Tapaamisesta laaditaan muistio ja hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan.

3 Hankintamenettelyt

Avoim menettely

Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Hankintayksikkö voi myös lähettää tarjouspyyntöjä tunnetuille toimittajille.

Rajoitettu menettely

Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua hankintamenettelyyn. Ainoastaan hankintayksikön valitsemat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen.

Neuvottelumenettely

Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja tarjouspyyntöluonnos. Halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua hankintamenettelyyn. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. Ehdokkaita on kutsuttava menettelyyn hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä todellisen kilpailun varmistamiseksi.

Suorahankinta

Julkaisematta hankintailmoitusta hankintayksikkö valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa neuvottelee sopimuksen ehdoista.

Kilpailullinen neuvottelumenettely

Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa.

Puitejärjestely

Yhden tai usean toimittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot kuten hinnat ja suunnitellut määrät.

Suunnittelukilpailu

Menettely, jolla hankintayksikkö voi hankkia esimerkiksi kaavoitukseen, kaupunki-suunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyyn suunnitelman, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla. Kilpailussa voidaan antaa palkintoja.

Innovaatiokumppanuus

Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö voi myös lähettää hankintailmoituksen tunnetuille toimittajille. Menettely voidaan valita, mikäli tarvetta ei voida täyttää hankkimalla jo markkinoilla olevia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita. Hankintayksikkö neuvottelee valittujen toimittajien kanssa.

3.1 Pienhankinnat

Kansallisen kynnsarvon alittavia eli pienhankintoja hankintalaki ei koske. Kuitenkin pienhankinnoissa on noudatettava hankintalain periaatteita: tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus ja suhteellisuus. Hankintoja tehdessä on hyödynnettävä olemassa olevat kilpailuolosuhteet ja noudatettava hyvää hallintoa. Hankinnoissa voidaan ottaa huomioon innovaationäkökulma kannustamalla yrityksiä tarjoamaan uusia tuotteita, palveluja ja menettelytapoja. Pienille yrityksille pienhankinnat eivät ole vähäisiä. Yritykset voivat hyödyntää hankintayksikön kanssa tehdyn innovaation referenssinä. Hankinnat jaotellaan pienhankinnoiksi ja arvoltaan vähäisiksi hankinnoiksi.

	tavara- ja palveluhankinnat, suunnittelukilpailutus	rakennusurakat	koulutuspalvelut	sosiaali- ja terveyspalvelut	muut erityis- palvelut	käyttöoikeus-sopimukset
pienhankinta	<60 000,-	<150 000,-	<100 000,-	<400 000,-	<300 000,-	<500 000,-
arvoltaan vähäinen hankinta	<9 000,-	<60 000,-	<60 000,-	<60 000,-	60 000,-	<60 000,-

Taulukko 1. Pienhankintojen jaottelu

3.1.1 Arvoltaan vähäiset hankinnat

Arvoltaan vähäiset hankinnat tehdään kevyellä menettelyllä. Hankinta voidaan tehdä yrityksen verkkosivuilta saatuun tietoon tai sähköposti- tai puhelinkyselyyn perustuen. Kartoitusta tehdään hankinnan luonteeseen ja tunnettujen tarjoajien määrään nähden sopiva määrä esimerkiksi kolme hintatiedustelua. Hankinta voidaan tehdä myös suorana ostona. Tehty tilaus on hankintapäätös. Tilauksesta tulee olla kirjallinen dokumentti esimerkiksi sähköposti tai tarjous, jota säilytetään toimituksen ja laskun tarkistusta varten. Mahdolliset takuehdot ja muut mahdollisesti myöhemmin tarvittavat asiakirjat suositellaan skannattavaksi laskun liitteeksi ostoreskontraan. Arvoltaan vähäiset hankinnat voidaan toteuttaa myös pienhankintamenettelyn mukaisesti.

3.1.2 Pienhankinnat

Pienhankinnat tehdään pääsääntöisesti kirjallisten hintatiedustelujen pohjalta. Hintatiedusteluja lähetetään hankinnan luonteen ja tunnettujen tarjoajien määrään nähden sopiva määrä esimerkiksi 3-5 hintatiedustelua. Hintatiedustelu laaditaan selkeästi ja riittävän yksityiskohtaisesti, jotta tarjoajat pystyvät tekemään vertailukelpoisia tarjouksia. Suora osto on mahdollista erityisellä perusteella, joka on kirjattava hankintapäätökseen. Suorahankintaperusteen käytettävyyttä arvioidaan hankintalain suorahankintaperusteiden pohjalta. Tarjousten saapumisen jälkeen tarjoajien kanssa voi neuvotella. Saapuneista tarjouksista laaditaan tarjousten vertailu, josta käy ilmi saatujen tarjousten hinta ja muut keskeiset ehdot sekä perustelut tarjouksen valinnalle. Ratkaisuoikeuden haltija tekee pienhankintapäätöksen, joka lähetetään tiedoksi oikaisuvaatimus- ja hankintaoikaisuohjeineen tarjouksen tehneille sähköpostilla. Päätöksestä on valitusoikeus kuntalain perusteella. Hankintayksikkö voi tehdä hankintaoikaisun. Hankinnasta tehdään kirjallinen tilaus tai sopimus 14 päivän valitusajan kulumisen jälkeen. Pienhankinnat voidaan toteuttaa myös kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintamenettelyjen mukaisesti.

3.2 Kansallisen kynnysarvon ylittävät

Kansallisten hankintojen kilpailutuksesta määrätään hankintalaissa. Hankinnassa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä.

Suorahankinta on mahdollinen vain hankintalain suorahankintaperusteiden täyttyessä. Suorahankinnasta tehdään päätös, josta ilmenee suorahankinnan käytön perustelut. Päätöksestä voi tehdä valituksen markkinaoikeuteen. Suorahankinnasta tehdään suorahankintailmoitus sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA www.hankintailmoitukset.fi.

3.3 EU-kynnysarvon ylittävät

Hankinnassa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelumenettelyä, suorahankintaa, kilpailullista neuvottelumenettelyä, innovaatiokumppanuutta ja puitejärjestelyä voidaan käyttää hankintalaissa säädetyin edellytyksin.

Ehdokkaita on kutsuttava tarjouskilpailuun hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä todellisen kilpailun varmistamiseksi; rajoitetussa menettelyssä vähintään viisi ehdokasta, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. Neuvottelumenettelyssä ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ehdokkaita on kutsuttava vähintään kolme, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. Suorahankinta on mahdollinen vain hankintalain suorahankintaperusteiden täyttyessä. Suorahankinnasta tehdään päätös, josta ilmenee suorahankinnan käytön perustelut. Päätöksestä voi tehdä valituksen markkinaoikeuteen. Suorahankinnasta tehdään suorahankintailmoitus sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA www.hankintailmoitukset.fi.

4 Kilpailutus

Julkisten hankintojen kilpailutuksesta määrätään hankintalaissa. Kun hankintalain 4 luvun mukaan hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton arvo ylittää joko kansallisen tai EU kynnysarvon, hankinta on kilpailutettava hankintalain määräysten mukaisesti (ks. kuvio 1). Hankinnan ennakoitu arvo on hankinnan arvonlisäveroton arvo koko sopimuskauden ajan mukaan lukien optiot.

Ennen kilpailutuksen aloittamista varmistetaan, voidaanko hankinta tehdä keskitetyllä tai olemassa olevalla puitesopimuksella, jolloin hankinta tehdään tilaamalla sopimuksen mukaisesti. Keskitetyn tai puitesopimuksen käyttö ei ole suorahankinta. Kustakin sopimuksesta vastaa asianomainen hallintokunta. Lisäksi varmistetaan käytössä olevat määrärahat ja niistä päättävä taho. Hankinnan vastuu on talousarviosta vastaavalla hallintokunnalla.

4.1 Hankinnan henkilöresurssin varaaminen

Kilpailutusta varten kootaan hankinnan laajuuteen ja monitahoisuuteen nähden sopiva työryhmä. Kilpailutuksessa vaaditaan substanssi- ja hankintaosaamista. Hankintakoordinaattori osallistuu aina EU-hankintojen kilpailutukseen. Mikäli hallintokunnalla ei ole riittävää hankinnan osaamista, ne tukeutuvat hankintakoordinaattoriin. Tarvittaessa substanssiosaamista voidaan ostaa ulkopuolelta. Työryhmän kokoamisesta vastaa hallintokunta riittävän ajoissa. Hankintayksiköstä johtuva kiire ei ole suorahankinnan peruste. Tarkempi vastuu- ja työnjako sovitaan ensimmäisessä kokouksessa.

4.2 Kilpailutuksen suunnittelu

Kilpailutuksen valmistelu on tehtävä huolella, jotta saavutetaan paras mahdollinen lopputulos ja hankinnan asianmukaista hoidosta ollaan varmoja jo etukäteen. Tavoitteena on kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon löytäminen sekä julkisten varojen käytössä rehellisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen. Valmistelussa huomioitavia asioita ovat muun muassa hankinnan toteutustavan järjestyminen, taloudellisuus ja lainsäädännön mukaisuus, hankintamenettelyn soveltuvuus hankintaan nähden, hankinnan riskit sekä hankinnan työmäärä ja ajankohta. Mahdollisia riskejä ovat hankinnan määrittelyn puutteellisuus ja tiukat vaatimukset, tarjoajien tai

kilpailun vähäisyys, hinta-arvion pitämättömyys, aikataulujen viivästyminen, ennakoimattomat tehtävät, henkilövaihdokset, toimittajariskit ja hankinnan turvallisuusriskit. Kilpailutuksen aikatauluun vaikuttavia tekijöitä ovat käytössä olevat resurssit, ulkopuolisen avun tarve, hankinnan arvo sekä valitun hankintamenettelyn määräajat. Eri hankintamenettelyjen tarjousajasta määrätään hankintalain 56 §. Esimerkiksi EU-hankinnan avoimessa menettelyssä, kun tarjoukset toimitetaan paperilla, tarjousajan on oltava vähintään 35 päivää.

Sopimuskauden pituus määrittelee sopimuksen tarkoituksenmukaisuuden. Sopimuskauden pituuteen vaikuttavia tekijöitä ovat hankinnan luonne, suuruus, palvelun ajallinen tarve, toimittajan investointien ja muiden panostusten tarve, kilpailuttamisen vaatimat resurssit, alan teknologian kehittyminen, toimittajavaihdoksen aiheuttamat kustannukset ja sujuvuus. Määräaikaisen sopimuksen loppuessa ja uuden toimijan aloituksessa on loppukäyttäjälle aiheutuva muutos otettava huomioon erityisesti sosiaali- ja terveystaloudissa. Käyttäjille ei saa sopimuksesta aiheutua kohtuuttomia ja epätarkoituksettomia seurauksia.

4.3 Tarjouspyyntö

Hankintalain mukaisen kilpailutuksen tärkein vaihe on tarjouspyynnön laadinta. Tarjouspyynnössä muun muassa määritetään hankittava kohde, tarjoajille ja tarjoukselle asetetut vaatimukset sekä tarjouksen valinta – ja vertailuperusteet sekä mahdollisesti käytettävät pisteytys ja painoarvot. Vaatimusten täytyy olla perusteltuja ja oikeassa suhteessa hankinnan laajuuteen nähden. Lain ylittävää vähimmäistasoa parempaa laatua käytetään harkitusti. Hankintayksikkö voi itse päättää hankittavan kokonaisuuden kuitenkin huomioon ottaen hankinnan pilkkomista kieltävät ja toisaalta hankinnan jakamista osiin koskevat määräykset. Käytettävät pisteytys ja painoarvot vaativat testaamista ennen tarjouspyynnön julkaisemista. Tarjouspöytäkirjalla testataan pisteytystä ja painoarvoja erilaisilla kuvitteellisilla tarjouksilla. Hankintalain 68 § määrittelee EU-hankintojen tarjouspyynnön ja 102 § kansallisten hankintojen hankintailmoituksen vähimmäissisällön. Tarjouspyyntö tehdään kirjallisesti tarjouspyyntö-

pohjalle ja laaditaan niin selvästi, että saadaan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjoukset pyydetään aina tarjouslomakkeella, vaikka lomakkeen käyttämättömyys ei ole tarjouksen hylkäysperuste.

Tarjouspyynnön epäselvyys voi muodostaa tarjoajille erilaisen kuvan hankintayksikön tarpeesta. Viittaaminen vastaavaan tuotteeseen tai tavaramerkkiin aiheuttaa kohteen kuvaamisen epäselvyyttä, koska tuotteen määrittely jää tarjoajan vastuulle. Tavaramerkin maininta on lähtökohtaisesti hankintalain vastaista. Hintojen ilmoittamiseen on kiinnitettävä huomiota, jotta hintojen erilainen ilmoittaminen ei aiheuta hintojen vertailuun epäselvyyttä ja ongelmia sopimuskauden aikana. Tarjoajille asetetut vaatimukset on eroteltava selkeästi tarjoukselle asetetuista vaatimuksista, jotta tarjousten kaksivaiheinen käsittely on mahdollista. Laadullisten perusteiden käyttö tulee tarjouspyynnössä olla selkeästi joko tarjousten vähimmäisvaatimuksena tai vertailuperusteena.

EU-hankintojen sekä tarvittaessa muut laajat ja monitahoiset tarjouspyynnöt tarkastaa hankintakoordinaattori. Tarjouspyynnön allekirjoittaa hankinnan ratkaisuoikeuden haltija.

4.4 Tiedottaminen

Hankinnasta tiedotetaan Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA www.hankintailmoitukset.fi ja kunnan nettisivulla. Lisäksi voidaan tiedottaa Muuramelaisessa tai suoraan tunnettuja yrityksiä. Tarjouspyyntö, neuvottelukutsu liitteineen sekä muut hankinta-asiakirjat on oltava kaikkien mahdollisten tarjoajien suoraan saatavilla sähköisesti, ilmaiseksi ja rajoituksetta. EU-hankinnasta voidaan julkaista ennakoilmoitus.

4.5 Lisätietojen pyyntö- ja vastaaminen

Tarjouspyynnössä on määriteltävä menettely lisätietojen ja tarkennusten esittämiselle ja vastaamiselle. Tarjoajat voivat esittää kirjallisesti kysymyksiä ja tarkennuksia

tarjouspyyntöön liittyen ja näihin vastataan kirjallisesti kaikille mahdollisille tarjoajille yhtäaikaaisesti. Kysymykset lähetetään tiettyyn hankintayksikön sähköpostiin ja vastaukset julkaistaan hankintayksikön omilla verkkosivuilla ennalta ilmoitetun aikataulun mukaisesti. Puhelimessa esitettyihin lisätietojen pyyntöihin ei vastata vaan opastetaan noudattamaan tarjouspyynnön ohjeistusta.

4.6 Tarjousten vastaanottaminen

Tarjoukset ohjeistetaan lähettämään kirjallisesti postitse hallintokuntaan. Tarjousten kuoriin merkittävät seikat, jotta tarjous voidaan tunnistaa, on määritelty tarjouspyynnössä. Saapuneisiin tarjouksien kuoriin merkitään tarjouksen saapumisaika. Tarjoukset säilytetään avaamattomina. Tarjousten vastaanotossa on huolehdittava tarjousehtojen salassapito.

4.7 Tarjousten avaaminen

Tarjousten avaamistilaisuudessa on läsnä vähintään kaksi henkilöä. Tarjouspyynnössä on määritelty tarjousten viimeinen jättöaika – ja muoto. Mikäli nämä vaatimukset eivät täyty, tarjous on hylättävä tarjoukselle asetettuja vaatimuksia vastaamattomana. Määräaikaan mennessä saadut tarjoukset avataan. Myöhästyneet tarjoukset palauteaan avaamattomina tarjouksen tehneelle avaustilaisuuden jälkeen. Tilaisuudesta laaditaan avauspöytäkirja, johon merkitään saapuneet tarjoukset mukaan lukien myöhässä saapuneet hylättävät tarjoukset.

4.8 Tarjousten vertailu

Tarjousten käsittely on kaksivaiheinen: ensin tarkistetaan tarjoajalle asetettujen vaatimusten täyttyminen ja sen jälkeen tarjoukselle asetettujen vaatimusten täyttyminen. Hankintalain 80 § mukaan hankintayksikön on pakko päätöksellään poissulkea tarjoaja, mikäli tarjoajan kohdalla täytyy pakolliset poissulkemisperusteet. Lain 81 § mukaan hankintayksiköllä on myös harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Oikeuskäytännön perusteella kaikki tarjouksen puutteellisuudet eivät ole sellaisia puutteita, joiden perusteella tarjous voidaan hylätä. Hylkäämisperustetta arvioidaan tarjoajien tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaarantumisen näkökulmasta. Hankintayksikkö

voi pyytää tarjoajaa tai ehdokasta määräajassa toimittamaan, lisäämään, selventämään tai täydentämään puutteellisia tai virheellisiä tietoja ja asiakirjoja. Hankinta-koordinaattorin tukemana ratkaistaan tapauskohtaisesti, voiko täsmennystä pyytää. Tarjousvertailuun otetaan mukaan tarjoukset, jotka täyttävät tarjoajalle sekä tarjoukselle asetetut vaatimukset. Nämä tarjoukset vertaillaan tarjouspyynnössä olevien vertailuperusteiden mukaisesti ja tästä laaditaan tarjousten vertailutaulukko. Lisäksi voidaan laatia muistio valinta- ja vertailuperusteiden käytöstä.

4.9 Hankintapäätös

Hankintapäätöksen tekee hankinnan ratkaisuoikeuden haltija. Päätös on tehtävä kirjallisesti ja se on perusteltava. Tarjouksen hylkäyksestä on käytävä ilmi keskeiset hylkäykseen vaikuttavat tekijät. Päätöksestä on käytävä ilmi valittu tarjous, tarjousten valintaperuste, kokonaistaloudellisen edullisen valinnassa arviointiperusteet ja niiden käyttö, tarjousten keskinäinen paremmuus ja erot.

Hankintayksikkö voi tehdä hankinta-oikaisun eli ratkaista hankinta-asian uudelleen poistaen virheellisen hankintapäätöksen tai hankintamenettelyssä ilmenneen virheen. Hankintayksikkö voi ottaa käsiteltäväkseen hankinta-oikaisun omasta tai asianomaisen aloitteesta.

4.10 Päätöksestä tiedottaminen

Hankintapäätös valitusosoituksen ja oikaisuohjeen kanssa on annettava kirjallisesti tiedoksi niille, joita asia koskee. Ensisijaisesti päätös annetaan tiedoksi sähköpostilla, toissijaisesti postitse. Sähköpostiin merkitään lähettämispäivämäärä. Päätöksestä on valitusoikeus. Päätöksen tiedottamisen jälkeen tehdään hankintasopimus huomioiden päätöksen tiedoksisaantiaika ja EU kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa odotusaika. Puutteellisuudet päätöksen sisällössä tai tiedoksiannossa vaikuttavat valitusajan keston. EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on lisäksi tehtävä jälki-ilmoitus.

5 Sopimuskausi

5.1 Sopimuksen laatiminen

Epäselvyyksien välttämiseksi tarjouspyynnössä on maininta, että tehtävä hankintapäätös ei ole sopimus vaan se laaditaan erikseen. Hankintasopimus tehdään kirjallisesti pohjautuen edeltäneeseen hankintamenettelyn asiakirjoihin, mistä ei voi olennaisesti poiketa. Sopimusneuvotteluissa sovitaan aiemmin määräämättä jääneistä sopimusehdoista ja käytännön toteutuksesta. Sopimuksen laatii hankintayksikkö ja sen allekirjoittaa ratkaisuoikeuden haltija. Sopimusaikana hankintasopimusta ei saa olennaisesti muuttaa. Olennaiset muutokset arvioidaan hankintalain 136 § mukaan.

5.2 Sopimuksen toteuttaminen

Sopimus toimii toimintaohjeena. Sopimuksenaikainen toiminta on hyvä aloittaa käynnistyspalaverissa. Erityisesti huomioidaan sopimuksen ydinsisältö, yhteistyökäytännöt, kokousjärjestelyt, reklamointikäytäntö sekä loppukäyttäjien tiedottaminen. Sopimus velvoittaa sen kaikkia osapuolia täyttämään sopimuksen mukaiset velvoitteet. Avoin tiedonkulku varmistaa sopimuksen toteutumisen, väärinymmärrysten välttämisen ja aiheettoman tyytymättömyyden. Toimintaa voidaan kehittää sopimuksen aikana hyvällä yhteistyöllä, jakamalla kokemuksia ja kuuntelemalla loppukäyttäjiä. Tieto voimassaolevista sopimuksista on intranetissä hankinnan sivulla. Sopimuksen julkisuus arvioidaan tapauskohtaisesti.

5.3 Seuranta

Sopimuksen seurantaan varten nimetään yhteyshenkilöt tai sovitaan seurantatyöryhmästä. Seurannan keinoja ovat seurantakokoukset, tarkistuskäynnit, auditoinnit, laaturaportit, palautekyselyt sekä sanktio ja – kannustinjärjestelmät. Lisäksi käytetään erilaisia mittareita seurannan ja palautteen välineenä. Sopimukseen tulee kirjata laadun määrittäminen ja mittaaminen, jotta eri osapuolilla on samanlainen käsitys asiasta. Palautteen kerääminen on myös osa sopimusta, koska suora palaute asiakkaalta han-

kintayksikölle voi olla joskus hankala saada. Hinnanmuutoksiin tulee olla selkeä mittari jo tarjouspyyntövaiheessa. Mikäli tarjouspyynnössä tai sopimuksessa hinnannuutokset eivät ole selkeästi määriteltyjä, niin yritys laskee hintansa koko sopimuskauden ajan muuttumattomana.

Mikäli huomautettavaa sopimuksenaikana ilmenee, tehdään reklamaatio. Asia kannattaa ensin ottaa esille suullisesti ohjaavana palautteena hyvässä yhteistyön hengessä. Mikäli tämä ei tuota toivottua muutosta, kirjallinen reklamaatio on ainoa vaihtoehto. Reklamoinnissa kirjataan ylös ongelman syyt ja vaadittavat korjaavat toimenpiteet. Se toimii myöhemmin dokumentaationa mahdolliselle hinnanalennusvaateelle tai sopimuksen purkuperusteena.

Tarjoaja on mahdollista sulkea pois kilpailutuksesta vakavan ammattitoiminnan virheen takia, vain mikäli hankintayksikkö pystyy näyttämään toteen tarjoajan syyllistyneen virheeseen. Ammattitoimintaan liittyvänä vakavana virheenä voidaan pitää esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon lupajärjestelmään liittyvässä valvontamenetelyssä havaitut epäkohdat palvelun tuottamisessa tai toistuvat laskutuksen epäselvyydet.

5.4 Sopimussuhteen päättäminen

Sopimus päättyy joko sopimuksen voimassaoloajan päättymiseen tai irtisanomiseen tai kertaluonteisen hankinnan toimittamiseen. Mikäli on edelleen tarve sopimuksen mukaiselle hankinnalle, hankinta on kilpailutettava. Kilpailutus on aloitettava hyvissä ajoin, jotta edellinen sopimuskausi ei ehdi päättymään ennen seuraavan sopimuksen alkua. Päättävää sopimusta saa jatkaa ilman kilpailuttamista lähinnä suorahankinnan, option ja lisätilauksen kautta.

Sopimussuhde päätetään yhdessä läpikäyden tarvittaessa sopimussuhteen ”tilinpäätös”. Kaikki sopimusveloitteet eivät suinkaan pääty tähän. Hankinnan käyttökausi

voi jatkua vielä pitkään. Takuut, salassapitovelvoite ja mahdolliset myöhemmät korvausvaateet säilyvät edelleen.

6 Palaute

Hankinnan kehittäminen on jatkuvaa oppimista. Hankintaprosessin kaikissa eri vaiheissa on hyvä huomioida ja kerätä mahdollisia kehittämideoita ja tarpeita. Kehittämiskohteena on hankinnan sisältöön liittyvät seikat, hankintayksikön ja toimittajan toiminta sekä hankinnan prosessi ja toimintatapa. On tärkeää kerätä negatiivista ja positiivista palautetta, mutta se ei yksin riitä, palautteen pitää myös antaa vaikuttaa. Palaute on dokumentoitava, jotta sitä voidaan hyödyntää ja hyviä käytäntöjä monistaa.

Hankinnan sisällöstä voidaan kerätä palautteena tietoa toimittajan päivittäisestä suorituskyvystä, saavutetuista ja ylläpidetyistä hyödyistä, jatkuvasta parantamisesta, luovuudesta sekä innovatiivisuudesta. Substanssiosaamisesta voidaan arvioida toimittajamarkkinoiden tuntemus ja hyödyntäminen. Hankintatoimen arvioinnissa voidaan kerätä palautetta hankintaorganisaation hyödyistä muulle organisaatiolle. Yhteistyöstä kartoitetaan yhteistyön muodot, sujuminen ja saavutukset hankinnan kannalta. Hankintaprosessin onnistumisen tärkein kriteeri on hankinnan vastaavuus käyttäjän tarpeeseen. Muita arvioitavia kriteereitä ovat prosessin ja siinä käytettyjen asiakirjojen käytettävyys, helppous ja toimivuus.

Kunta järjestää vähintään kerran vuodessa loppusyksyllä sisäisen koulutustilaisuuden, jossa läpikäydään hankintojen keskeiset onnistumiset, ongelmat sekä niiden syyt. Lisäksi ohjeistetaan hankinnan ajankohtaisia asioita. Koulutuksen järjestämisestä vastaa hankintakoordinaattori. Kohderyhmänä ovat hankinnasta päättävät, substanssiosaajat ja muut hankintoihin osallistuvat.