

Nina Ilvo

HANKINTATOIMINTAAN LIITTYVÄT RISKIT  
PUOLUSTUSVOIMIEN LOGISTIIKKALAITOKSESSA

Liiketalouden koulutusohjelma  
2018

## HANKINTATOIMINTAAN LIITTYVÄT RISKIT PUOLUSTUSVOIMIEN LOGISTIKKALAITOKSESSA

Ilvo, Nina  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
kesäkuu 2018  
Sivumäärä: 47  
Liitteitä:

Asiasanat: riskienhallinta, julkiset hankinnat, prosessit

---

Opinnäytetyön aihe saatiin Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunnan kaupalliselta osastolta, jossa opinnäytetyöntekijä aloitti hankintasihteerinä lokakuussa 2016. Opinnäytetyössä tutkittiin mitä työkaluja käytetään riskienhallinnassa, ketkä osallistuvat riskienhallintaan, miten riskienhallinta dokumentoidaan ja missä vaiheessa hankintaa riskienhallinta toteutetaan.

Riskienhallintaan vaikuttavat organisaation sisäiset ja ulkoiset vaatimukset. Puolustusvoimien riskienhallintanormin viitekehys on ISO 31000 –standardi. Hyvä riskienhallinta edistää tavoitteiden saavuttamista ja hankintojen onnistumista. Hankintatoimi auttaa muuta organisaatiota hoitamaan perustehtävänsä. Opinnäytetyön tavoitteena oli auttaa hankintojen riskienhallinnan kehittämistä.

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä oli laadullinen tutkimus. Keskeisimmät lähteet opinnäytetyössä olivat organisaation normit riskienhallinnasta, hankintaohjeista, laadunvarmistuksesta ja projektiohjeista. Teoriaosuuden lähteinä olivat myös muu kirjallisuus riskienhallinnasta, hankinnoista sekä valtiovarainministeriön julkaisut aiheista.

Johtopäätöksenä voitiin todeta, että hankintatoimessa käytettiin normien mukaisia toimintatapoja. Riskienhallintanormi ohjaa tunnistamaan negatiivisia ja positiivisia riskejä, mutta myönteisten mahdollisuuksien tunnistaminen oli vähäistä haastateltujen asianhoitajien mukaan. Riskien tunnistamiseen olisi hyvä olla monipuolisemmin työkaluja. Riskienhallinta dokumentoitiin asiakirjoina, mutta asiakirjat olivat hallintoyksiköiden lähiarkistoissa ja sieltä tiedon etsiminen oli vaivaloista, joten organisaatiossa olisi hyvä olla tietopankki, johon projektiohjeen mukainen hankinnan Lessons Learned –dokumentti tallennettaisiin. Lisäksi riskienhallinnasta saatava hyöty tulisi saada näkyvämmäksi.

# THE RISKS OF PURCHASING IN THE FINNISH DEFENCE FORCES LOGISTICS COMMAND

Ilvo, Nina

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

June 2018

Number of pages: 47

Appendices:

Keywords: Risk management, public procurements, processes

---

The topic of the thesis was obtained from the Finnish Defence Forces Logistics Command HQ, Commercial Division, where the thesis author started as a procurement secretary in October 2016. The thesis investigates which tools are used in risk management, who participates in risk management, how risk management is documented and at what stage the risk management is implemented.

Risk management is influenced by internal and external requirements of the organization. The hedging instrument's risk management standard reference framework is the ISO 31000 standard. Good risk management contributes to the achievement of goals and the success of procurement. Procurement will help other parts of the organization to carry out its core task. The aim of this thesis is to help develop the procurement risk management.

The research method in this thesis is qualitative research. The most important sources in the thesis were organizational norms on risk management, procurement guidelines, quality assurance and project guidelines. Also source of the theoretical part is also other literature on risk management, procurement and publications by the Ministry of Finance on these topics.

As a conclusion, it can be stated that the procurement procedure uses the normative practices. The Risk Management Guidelines guide the identification of negative and positive risks, but the identification of positive opportunities was limited by the interviewed attorneys. It would be good to have more tools to identify the risks. Risk management is documented as documents, but the documents are in the archives of the administrative units and searching information from there is difficult, so in the organization it would be good to have a data bank to store the Lessons Learned document in accordance with the project manual. In addition, the benefit of risk management should be more visible.

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Opinnäytetyön ongelman kuvaus.....	6
1.2	Tutkimusmenetelmä.....	6
1.3	Aikaisemmat tutkimukset .....	7
1.4	Opinnäytetyön sanastoa .....	8
2	RISKIENHALLINTA .....	9
2.1	Riskin määritelmä .....	10
2.2	COSO ERM –malli kuvaa riskienhallinnan laajuutta.....	10
2.3	ISO 31000 Riskienhallinta, periaatteet ja ohjeet.....	11
2.4	Riskiluokittelu.....	13
3	JULKISET HANKINNAT .....	24
3.1	Julkisia hankintoja koskevat kotimaiset säädökset .....	25
3.2	Miksi hankinnat pitää kilpailuttaa?.....	26
3.3	Kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuoliset hankinnat .....	27
3.4	Eroja julkisen ja yksityisen sektorin hankinnoissa .....	28
3.5	Hankintaprosessin vaiheet .....	30
3.6	Hankinnan tekemiseen liittyviä riskejä laajoissa hankinnoissa .....	31
3.7	Toimittajariskien hallinta .....	32
4	PUOLUSTUSVOIMIEN HANKINTASTRATEGIA .....	33
4.1	Materiaalistrategisen ohjauksen visio ja missio.....	34
4.2	Hankintaohjaus .....	34
4.3	Toimenpiteet .....	35
4.4	Puolustusvoimien hankintamääräys.....	36
5	RISKIENHALLINTA PUOLUSTUSVOIMISSA.....	37
5.1	Puolustusvoimien riskienhallintanormi .....	37
5.2	Riskienhallinnan periaatteet.....	38
5.3	Riskien käsittely Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa hankintatoiminnassa .....	38
5.4	Riskienhallinnan dokumentointi .....	39
5.5	Toimittajariskien hallinta.....	39
6	EMPIRIA JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	40
7	POHDINTA.....	46
	LÄHTEET.....	48

## 1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää hankintatoimintaan liittyvät riskit Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa. Opinnäytetyön kohde on hankinnat, joissa kokonaisvalmistelu ja ratkaisuoikeus ovat Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa. Riskienhallinnan merkitys on aivan toisenlainen kuin kymmenen vuotta sitten. Esimerkiksi uusi hankintalaki tai EU-tietosuoja-asetus tuo tiedon hallintaan uusia vaatimuksia. Riskejä on turvallisempi ottaa, kun se tehdään hallitusti. Innovatiivisten hankintojen toteuttamisessa tarvitaan laaja-alaista hankintaosaamista, johon kuuluu sopimusten tekeminen tuotekehitystarpeet huomioiden sekä sopimusten hallinta ja riskienhallinta koko hankinnan elinkaaren aikana (Valtiovarainministeriö 2009, 22).

Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta on keskitetty hankintayksikkö, joka toteuttaa puolustus- ja turvallisuushankinnat, kehittämisohjelmiin kuuluvat hankinnat ja kaikki omat ja muiden Puolustusvoimien hankintayksiköiden kansallisen kynnysarvon ylittävät siviilihankinnat, jotka eivät perustu vuosi- tai puitesopimuksiin. (Pääesikunta 2015, 17-18.) Hankintatoimella on suuri merkitys organisaatiolle ja se edesauttaa hallintoa tekemään perustehtävänsä. Hankintojen tekeminen vaatii omaa erityisosaamista ja valtiovarainministeriö on esittänyt hankintatoimen kehittämishankkeessa eli Hanko-hankkeen loppuraportissa erilaisia kehitysehdotuksia hankintatoimen kehittämiseen. Yksi kehittämisaikana oli sopimushallinta ja toimittajayhteistyö. Sopimushallinnalla varmistetaan mahdollisten ongelmien ratkaistua viipymättä ja että riskit eivät toteudu. Toimittajahallintaan liittyy toimittajariskien kartoittaminen. Puolustusvoimilla on strategisia kumppaneita, joille se on ulkoistanut toimintoja ja tästä johtuen hankintatoimen merkitys on kasvanut. Tavoitteen saavuttaminen yhdessä kumppanin kanssa vaatii hankintatoimelta erilaista osaamista kuin tavoitteen saavuttaminen omilla resursseilla.

Opinnäytetyön aluksi kerron riskienhallinnasta ja mitä viitekehyksiä on yleisemmin käytössä. Riskienhallinnan peruseriaatteet ovat samat riippumatta organisaation koosta tai toimialasta. Riskiluokittelussa tuon esille erilaisia riskilajeja, joita on olemassa ja joiden painoarvo vaihtelee riippuen yrityksen koosta ja toimialasta. Pienelle yritykselle henkilöstöriskit ovat suuremmat kuin isommalle yritykselle. Tämän jäl-

keen kirjoitan julkisista hankinnoista yleisellä tasolla ja tuon esille esimerkiksi eroja julkisen ja yksityisen sektorin hankinnoissa. Kolmanneksi kerron Puolustusvoimien riskienhallinnan politiikasta ja hankintastrategiasta. Teemahaastattelujen kysymykset olen laatinut teoriasta esiin nousseista huomioista.

### 1.1 Opinnäytetyön ongelman kuvaus

Hankintatoimintaa ohjaa lainsäädäntö ja Puolustusvoimissa on ohjeistettu riskienhallinta sekä hankintatoiminta. Hankintaan osallistuu tekninen (substanssiosaaja) ja kaupallinen (kaupallisjuridinen asiantuntija) asianhoitaja. Tavoitteeni on saada tietoa miten hankintojen riskejä voidaan hallita ja löytää mahdollisia kehittämiskohteita hankintaprosessiin. Hankintojen rajaus on työssäni kilpailutettavat hankinnat Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa ja joiden päätösoikeus sekä kokonaisvalmistelu on Puolustusvoimien logistiikkalaitoksella. Rajauksen ulkopuolelle jäävät pienhankinnat ja hankinnat joista päättää puolustusministeriö.

Tämän opinnäytetyön aiheena on hankintatoimintaan liittyvät riskit.

Opinnäytetyölläni pyrin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. missä vaiheessa riskienhallinta tapahtuu hankintaprosessissa
2. miten riskienhallinta dokumentoidaan
3. ketkä osallistuvat riskienhallintaan
4. mitä työkaluja käytetään

Pyrin kuvaamaan hankintatoimen nykytilaa hankintayksikössä, joka perustettiin 1.1.2015.

### 1.2 Tutkimusmenetelmä

Kyseessä on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on kuvata todellista elämää. Kohdetta pyritään tutkimaan niin kokonaisvaltaisesti kuin mahdollista. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijan arvot ja aikai-

sempi tieto vaikuttavat tutkimukseen. Näin ollen tulokseksi voidaankin saada vain ehdollisia selityksiä aikaan ja paikkaan rajoittuen. Voidaan sanoa, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa tarkoituksena on ennemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin todentaa jo etukäteen olemassa olevia väittämiä tai ilmiöitä. (Hirsirjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 152.)

Tutkimusmenetelmänä opinnäytetyössä käytetään haastattelua. Haastattelu sopii aineistonkeruumenetelmäksi silloin, jos tutkitaan tutkimushetken ilmiötä. Haastattelulla voidaan käyttää, kun ilmiöön liittyviä yksityiskohtaisia kysymyksiä ei voida esittää. (Kananen 2015, 143.)

### 1.3 Aikaisemmat tutkimukset

Opinnäytetyöni aiheena on riskienhallinta julkisissa hankinnoissa valtion hallinnossa. Riskienhallinta osana sisäistä valvontaa julkishallinnossa löytyi opinnäytetöitä. Sisko Niiranen on tutkinut hankintojen riskejä ja sisäistä valvontaa hankintayksiköissä ja Hansel Oy:ssä ja totesi, että riskien tunnistamista ja arviointia tehdään vähemmän virastoissa kuin Hansel Oy:ssä. Lisäksi tutkimuksessa todettiin, että julkisista hankinnoista on tehty paljon hakemuksia Markkinaoikeuteen ja tästä voi päätellä, ettei sisäinen valvonta hankintatoimen osalta ole toiminut tehokkaasti. (Niiranen 2011, 111, 113.) Lisäksi KPMG Oy on selvittänyt valtion virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan kehittämiskohteita. Yleisin kehittämiskohde tutkimuksessa oli riskienhallinta kokonaisuutena tai jonkin osa-alueen osalta (Alftan 2008, 163). Heli Riutto on tutkinut riskienhallintaa asiantuntijapalvelujen hankinnoissa kunnissa ja tutkielmassa todetaan, että hankinnan jokainen vaihe sisältää riskejä, jotka realisoituessaan voivat aiheuttaa ongelmia. Hyvällä suunnittelulla riskejä voidaan vähentää, mutta kaikista riskeistä tuskin päästään koskaan eroon. (Riutto 2010, 89-90.) Eero Aarresalo on tutkinut millaista hankintaosaamista tarvitaan julkisissa hankinnoissa ja löytänyt 22 eri osaamisaluetta, jotka hän oli jakanut viiteen kategoriaan sekä tehnyt niistä 785 havaintoa. Riskienhallintaosaaminen oli tutkielmassa yksi osaamisalueen tutkimuskohde ja raportissa todetaan, että aineistosta löytyi vain 3 havaintoa, jotka liittyivät ris-

kienhallintaan ja niiden johtamiseen. Havainto oli kirjoittajalle valtava yllätys. (Aaresalo 2014, 65.)

#### 1.4 Opinnäytetyön sanastoa

Taulukossa 1 on opinnäytetyön keskeisimmät termit, jotka on määritelty Valtion hankintakäsikirjassa 2017, valtiovarainministeriön VAHTI 1/2017 Ohjeessa riskienhallintaan, valtiovarainministeriön hankintatoimen kehittämishankkeen loppuraportissa 6/2016, Puolustusvoimien Riskienhallinta normissa ja Ilmosen, Kallion, Koskinen & Rajamäen kirjassa.

Taulukko 1. opinnäytetyön käsitteitä

Riski	epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin, joka voi olla myönteinen tai kielteinen. Riski kuvataan viittaamalla tapahtumaan ja ilmaistaan todennäköisyyden ja vaikutusten yhdistelmänä
Riskienhallinta	toiminta, jolla hallitaan organisaation riskejä
Riskien arviointi	kokonaisprosessi, joka kattaa riskien tunnistamisen, analyysin ja riskien merkityksen arvioinnin
Riskin todennäköisyys	termillä viitataan jonkin tapahtuman toteutumisen mahdollisuuteen, joka voidaan määritellä, mitata tai määrittää objektiivisesti tai subjektiivisesti, laadullisesti tai määrällisesti ja kuva yleisellä tasolla tai matemaattisesti (kuten todennäköisyys (probability) tai esiintymistäajuus tietyllä ajanjaksolla).
Riskinottohalu	riskin taso, jonka organisaatio on valmis ottamaan pyrkiesään tavoitteeseen. Riskinottohalukkuus heijastelee organisaation riskienhallintastrategiaa ja vaikuttaa laajasti toimintatapaan.
Riskinottokyky/ riskinkantokyky	on organisaation arvio riskistä, jonka se on varautunut hyväksymään ja kestämään.
Julkiset hankinnat	vastikkeellisia kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty toimittajan ja hankintayksikön välillä, jotka rahoitetaan julkisin varoin
Hankintatoiminta	tavaroiden, palvelujen, rakennusurakoiden ja työsuoritusten



	ostamista kaikkine siihen kuuluvine tehtävineen
Hankintayksikkö	julkisen hankinnan toteuttava viranomainen tai muu hankintalainsäädännön mukaan hankintalain noudattamiseen velvoitettu yksikkö
Hankintastrategia	organisaation hankintatoimen toteutusta ja organisointia linjaava ja sitouttava asiakirja tai dokumentti
Markkinakartoitus	tehdään hankinnan valmistelua varten ja se antaa toimittajille tietoa hankinnasta. Kartoituksessa selvitetään markkinoilla olevaa tarjontaa, tuotteita koskevia tietoja ja toimittajien halukkuutta osallistua kilpailutukseen. Julkisissa hankinnoissa käytetään markkinatietojen keruusta termejä tietopyyntö tai tekninen vuoropuhelu.
Hankintamenettely	menettely, jonka mukaisesti julkinen hankinta toteutetaan
Tarjouspyyntö	asiakirja, jossa määritellään hankinnan kohde, annetaan tarjouksen laatimista koskevat ohjeet sekä määritellään tarjoajan soveltuvuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, hankittavaa tuotetta koskevat vaatimukset ja muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä

## 2 RISKIENHALLINTA

Yritystoiminnassa on aina kyse riskien ottamisesta ja riskin voi määritellä tavoitteisiin liittyvänä epävarmuutena. Riskienhallintaa määrittävät vaatimukset voidaan jakaa ulkoisiin ja sisäisiin vaatimuksiin. Riskienhallinnassa ei ole kyse erillisestä prosessista vaan niiden hallinta linkittyy organisaation visioon, arvoihin ja strategiaan, jotka ovat sisäisiä vaatimuksia riskienhallinnan tavoitteille. Ulkoiset vaatimukset tulevat lainsäädännöstä, riskienhallintastandardeista ja toimialan suosituksista. Myös yhteiskunnan arvot voivat vaikuttaa organisaation riskienhallintaan. Riskienhallintatyö on vietävä ihmisten johtamisen tasolle, koska riskienhallintakulttuuri ja inhimilliset tekijät ovat tärkeitä seikkoja riskienhallinnan tavoitteiden saavuttamisessa. Ris-

kienhallinnan johtamisessa on syytä muistaa, että tavoitteena on kehittää toimintaa eikä etsiä syyllisiä. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2013, 20-21, 29, 45.)

## 2.1 Riskin määritelmä

Sanalle riski on useita erilaisia määritelmiä ja sitä käytetään ilmaisemaan eri asioita asiayhteydestä tai esittäjästä riippuen. Yleiskielessä riskillä tarkoitetaan uhkaa tai vaaraa. Moniin liiketoiminnan riskeihin voi sisältyä myös mahdollisuus uusiin liiketoimintamahdollisuuksiin eli kyse voi olla myös positiivisesta asiasta. Riski koetaan epävarmuutena ja siihen liittyy odotuksia tulevasta. Tapahtumaan yhdistyvien odotusten lisäksi tapahtuman laajuus ja merkityksellisyys sekä itselle että muille vaikuttavat koettuun riskin vakavuuteen. Uhkia ja mahdollisuuksien arvioinnissa tarvitaan kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja hyvää liiketoiminnan tuntemista. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa kannattaa muistaa sanonta ”pienistä puroista syntyy suuri joki”. Teoreettisessa pohdinnassa riski yhdistetään tulokseltaan erilaisten, onnistuneiden ja epäonnistuneiden, tapahtumien vaihteluksi. Riskillä voi siis olla positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia ja hyödyntämättä jätetty tilaisuus voidaan tunnistaa riskiksi. (Huuhka 2017, 216; Suominen 2003, 9.)

## 2.2 COSO ERM –malli kuvaa riskienhallinnan laajuutta

2004 Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) julkaisi kokonaisvaltaisen riskienhallinnan mallin (Enterprise Risk Management). Mallin taustalta on löydettävissä USA:n kiristynyt lainsäädäntö ja tiukentuneet viranomaismääräykset koskien riskienhallintaa ja yritysten johtamis- ja hallintojärjestelmiä (corporate governance; suomeksi hyvä hallintotapa). Viitekehys määrittelee riskienhallinnan prosessiksi, jota sovelletaan organisaation kaikilla tasoilla. Tarkoituksena on tunnistaa tekijät, jotka vaikuttavat organisaation tavoitteiden saavuttamiseen sekä hallita riskejä riskinkantokyvyn mukaan. Valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suositukset sekä siihen sisältyvä arviointikehikko pohjautuvat COSO ERM –malliin. Alla riskienhallinnan kuutio COSO ERM-mallin mukaisesti (kuvio 1.) (Alftan 2008, 85-87.)



Kuvio 1. COSO ERM –mallin mukainen viitekehys. (alkuperäinen kuvio Suomen Riskienhallintayhdistys www-sivut 2017.)

### 2.3 ISO 31000 Riskienhallinta, periaatteet ja ohjeet

ISO 31000 –malli ei merkittävästi eroa COSOn ERM-mallista ja standardissa lähdetään liikkeelle toimintaympäristön määrittämisestä, jossa keskitytään liiketoimintaympäristöön, organisaatioon, riskienhallintaprosessiin ja riskinottohaluun. (Huuhka 2017, 219.) Kuviossa 2 on kuvattu riskienhallintaprosessi ISO 31000 –standardin mukaan.



Kuvio 2. Riskienhallintaprosessi ISO 31000 –standardin mukaan (alkuperäinen kuvio Suomen Riskienhallintayhdistys www-sivut 2017.)

Toimintaympäristön määrittelyssä rajataan mitä sisällytetään riskien arviointiin ja mitä jätetään sen ulkopuolelle. Riippuvuuksien tunnistaminen on tärkeää, mutta kaikkia riippuvuuksiin liittyvien tahojen riskejä on käytännössä mahdotonta ottaa huomioon. Määritetään miten riskejä hallitaan ja miten niitä siedetään eri tilanteissa. Toimintaympäristön määrittelyn yhteydessä myös riskien arvioinnin kohde yleensä täsmentyy. (Valtiovarainministeriö 2017, 19.)

Riskien arviointi koostuu kolmesta alueesta; riskien tunnistaminen, riskianalyysi ja riskien merkityksen arvioiminen. Tunnistamisvaiheessa organisaatio selvittää mitä riskejä se toiminnassaan kohtaa, missä, milloin, miten ja miksi riskit voivat toteutua. Analyysin tarkoitus on tunnistaa riskit ja arvioida tunnistettujen riskien todennäköisyys. Riskistä analysoidaan todennäköisyys ja vakavuus ja näin saadaan muodostettua käsitys mitä riskin ottamisesta voi seurata. Riskin merkitystä arvioitaessa päätetään mitä riskin kanssa tehdään sekä arvioidaan aikataulua riskin käsittelyyn. (Valtiovarainministeriö 2017, 21-26.)

Riskin käsittelyvaiheessa valitaan riskienhallintamenetelmä, joka valitaan kunkin riskin mukaan. Toimenpiteille valitaan vastuulliset henkilöt. Riskienhallintavaihtoehtoja ovat:

1. torjuminen, esim. pidättäytymällä riskejä aiheuttavasta toiminnasta

2. riskin ottaminen tai lisääminen jonkin mahdollisuuden saavuttamiseksi
3. riskin syyn poistaminen
4. riskin toteutumisen todennäköisyyteen vaikuttaminen
5. riskin toteutumisen seurauksiin varautuminen tai vaikuttaminen
6. riskin jakaminen osittain tai kokonaan yhden tai useamman osapuolen kesken
7. tilanteen säilyttäminen sellaisenaan.

Riskien käsittelyvaiheessa saadaan kokonaiskuva riskeistä, niiden tasosta, käsittelytoimenpiteistä, vastuista ja aikataulusta. (Valtiovarainministeriö 2017, 26-27.)

Riskienhallinnan seurannan ja katselmoinnin avulla varmistetaan, että prosessi on tehty sovittujen käytänteiden mukaisesti. Niiden on oltava osa riskienhallintaprosessia. Raportointi voi sisältää esimerkiksi koosteen suoritetuista riskien arvioinneista, niissä esille tulleista tärkeimmistä riskeistä ja riskien hallitsemiseksi tehtävien toimenpiteiden tilanteesta. Riskienhallinnan viestinnällä jaetaan tietoa toimenpiteistä ja valvonnasta vastuullisten kesken. (Valtiovarainministeriö 2017, 28.)

## 2.4 Riskiluokittelu

Riskejä luokitellaan riippuen määritelmistä tai organisaation toimialasta. Perinteisesti riskit on ryhmitelty strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Riskejä voidaan luokitella myös vakuutettaviin ja ei-vakuutettaviin, tietoiisiin ja tiedostamattomiin, välittömiin ja välillisiin riskeihin. (Ilmonen 2016, 76, 82.) Riskit vaikuttavat toisiinsa ja tästä syystä riskilajeja tulee tarkastella kokonaisuutena. Riskienhallinnan osalta on tärkeintä tunnistaa riski ja suunnitella toimenpide. (Valtiovarainministeriö 2017, 23.) Seuraavaksi käsitellään yrityksen riskilajeja, koska hankintaan osallistuvan on syytä tunnistaa yritysten riskilajeja.

### *Liiketoimintariskit*

Liiketoimintariskit voivat alkaa yrityksen sisä- tai ulkopuolelta. Liikeriskejä esiintyy esimerkiksi seuraavilla alueilla yritystoiminnassa:

- talous

- rahoitus ja johtaminen
- hankinnat
- alihankintasuhteet
- kuljetukset ja varastointi
- valmistus ja tuotanto
- henkilöstövoimavarat
- myynti
- markkinointi ja asiakassuhteet
- investoinnit
- tietojärjestelmät
- tietoliikenne ja –turvallisuus
- normit
- suhdanteet
- julkinen valta
- kilpailijat ja sidosryhmäsuhteet. (Huuhka 2017, 224.)

#### *Taloudelliset riskit*

Yrityksen taloudellinen tilanne vaikuttaa sen riskinkantokykyyn ja tehokas yritys hallitsee rahavirtansa. Rahoitusriskien hyvällä hallinnalla yritys vaikuttaa voitontekokykyynsä. (Huuhka 2017, 225-226.) Yrityksen maksuvalmiuteen vaikuttaa omat varat ja velallisten maksuhalukkuus. Korkojen nousu vaikuttaa rahoituskuluihin. Kansainvälisessä kaupassa on valuuttariskit ja vieraan valtion lainsäädännön ennakoimattomat muutokset. (Ilmonen 2016, 81.)

#### *Strategiset riskit*

Kun tehdään väärä valinta tai menetetään mahdollisuus on kysymys strategisesta riskistä. Strategisten riskien tunnistamiseen ja analysointiin on olemassa monia työkaluja. Tärkeintä on selvittää järjestelmällisesti eri vaihtoehtojen vaikutukset operatiivisessa toiminnassa, asiakkuuksissa ja innovaatioissa. Strategiariskejä tunnistettaessa on hyödyllistä käyttää useaa analyysimenetelmää, jotta analyysin luotettavuus voidaan turvata. Strategisten riskien arviointiin voidaan hyödyntää esimerkiksi skenaarioanalyysia, stress test –analyysia, riskiarvomenetelmää ja SWOT-analyysia. (Huuhka 2017, 227-228; Juvonen 2016, 38.)

### *Yrityksen sisäisten prosessien liiketoimintariskit*

Yrityksen sisäisten prosessien riskit voidaan jakaa kolmeen kategoriaan:

1. operatiiviset (esim. tuotanto-, myynti-, palveluprosessi)
2. asiakkuustaso (esim. myynnin ja markkinoinnin tuki)
3. innovaatiot (esim. innovaatioiden tuottaminen, henkilöstön osaaminen).

Operatiivisen tason riskienhallinta keskittyy tutkimaan hankintatoiminnan riskien hallintaa, sopimusriskien hallintaa, vastuuriskien hallintaa, toimitusriskien hallintaa, ulkoistamiseen liittyvien riskien hallintaa, vahinkoriskien hallintaa ja tietoriskien hallintaa. (Huuhka 2017, 230.)

Operatiivisen toiminnan riskit voidaan yleisellä tasolla jakaa kolmeen osa-alueeseen:

1. toimittajaverkoston ylläpitämiseen ja kehittämiseen
2. tuotteiden ja palveluiden tuottamiseen
3. tuotteiden ja palveluiden jakeluun.

Jatkuva toimittajaverkoston kehittäminen parantaa laatua ja tehokkuutta. Verkosto mahdollistaa esimerkiksi erilaisten innovaatioiden löytymisen ja hyödyntämisen. Tuotteiden ja materiaalien saatavuuden tärkeimmät riskit ovat raaka-aineiden ja komponenttien saatavuus ja riittävyys sekä hinnan vaihtelut. Toimitusvarmuuden kohdalla merkittävän riskin muodostavat alihankkijoiden ja tavarantoimittajien toiminnan keskeytykset. Toimittajien valintaan liittyy erityisesti sopimus- ja tietoriskit. Sopimusriskit voivat liittyä sopimuksen syntytapaan, sopimuskumppaniin, tarjouksen tekemiseen, yleisiin sopimusehtoihin, sopimussakkoon tai vahingonkorvaukseen. Sopimusriskejä hallitaan kirjallisin toimitussopimuksin ja määrittelemällä selvästi myyjän ja ostajan velvollisuudet, toimitettava tavara tai palvelu ja toimitustapa, toimituslausekkeet, toimituspaikka ja –aika sekä sanktiot toimituksen viivästyisestä, puutteista ja virheistä. Tietoriskien hallinta tapahtuu pääasiassa yleisten toimintäsääntöjen mukaisesti. Toimittajaverkoston kehittämisen ja innovaatioiden hyödyntämisen riskit liittyvät toimittajaverkoston johtamiseen, taitoon uusiutua ja sitoutua yhteisiin tavoitteisiin. Tuotteiden valmistamisen ja toimittamisen lisäksi asiakkaille tarjotaan usein huolto-, korjaus- ja ylläpitopalveluja, jossa riskinä on yrityksen kyky vastata asiakkaiden tarpeisiin. Tuotantoprosesseja kehitetään kilpailukyvyyn ja kannattavuuden varmistamiseksi. Tähän liittyy myös henkilöriskejä, tuotannon laatuteki-

jöitä sekä tuotantoprosessien häiriötekijöitä ja investointimahdollisuuksia. Tuotteiden toimitusaikataulujen pettäminen sisältää sopimusriskin. (Huuhka 2017, 231-233.)

Operatiivisten riskit analysoidaan riskien tunnistamisen jälkeen tai tunnistettaessa. Tunnistetuista riskeistä analysoidaan niiden vakavuus ja todennäköisyys, joiden perusteella voidaan laskea riskiarvo. Analyysiä tehtäessä on etsittävä vastausta kysymykseen: miksi saamamme tulos on tämä? Todellisiin uhkatilanteisiin ja todennäköisiin mahdollisuuksiin on tartuttava. Yhteenvedon voi kertoa esimerkiksi SWOT-analyysinä. Operatiiviset riskit ovat sidoksissa toisiinsa ja syy-seuraussuhteet on pystyttävä kartoittamaan. Henkilö-, omaisuus- ja toiminnan riskit vaikuttavat liiketaloudellisiin riskeihin. Liiketoimintariskeissä tärkeintä on poistaa uhkaavimmat riskit ja toissijaisesti pyrittävä hyödyntämään todennäköisimmät mahdollisuudet. (Huuhka 2017, 234.)

Yritysmailmassa asiakkuuksiin liittyvät riskit voidaan jakaa neljään pääprosessiin: asiakkaiden valintaan, asiakkaiden hankintaan, asiakkaiden säilyttämiseen ja asiakkaiden avulla tapahtuvaan kasvuun. Asiakkuuksien johtamisen tavoitteena on saada myydyksi tuotteita tai palveluita. (Juvonen 2016, 50.) Julkishallinnossa asiakkuuden hallinnassa kehitetään palveluja asiakaslähtöisen, vaikuttavan ja tehokkaan palvelun tuottamiseksi. Esimerkiksi sähköisillä palveluilla tehostetaan hallinnon toimintaa ja luodaan parempia palveluja asiakkaille. Kaikki Suomessa asuvat ihmiset ja Suomeen sijoittuneet yritykset ovat julkisen hallinnon asiakkaita. (Valtiovarainministeriö www-sivut.) Jotkut yritykset eivät tee lainkaan tarjouksia julkiselle sektorille, koska kokevat määrämuotoisen hankintaprosessin liian kannattamattomaksi. Oma houkuttelevuutta asiakkaana on syytä tietoisesti panostaa. (Iloranta 2015, 401.) Toimittajahallintaan kuuluu myös se, että pystytään luomaan luottamuksellinen suhde toimittajaan. Olisi hyvä päästä toimittajan näkökulmasta hyväksi asiakkaaksi, eikä pelkästään sen vuoksi, että asiakas maksaa laskut, vaan myös siksi, että asiakkaan toimintamalli toimittajan suuntaan on kaikilla tasoilla hyvä. (Vuorikoski 2016.)

#### *Innovaatiotoiminnan riskit*

Innovaatiotason riskit liittyvät henkilöstön osaamiseen, työhyvinvointiin ja tuotekehitykseen. Innovaatiotoiminnan perusriski on asiantuntemus ja tieto. Uuden tuotteen



kehittämisessä suurin riski on asiakkaiden suhtautuminen ja riskienhallinnan työkalu on markkinatutkimus. Johtamisen näkökulmasta voidaan erottaa seuraavat vaiheet: tuotteiden ja palveluiden mahdollisuuksien tunnistaminen, tutkimus- ja kehittämis-toiminnan johtaminen ja uusien tuotteiden ja palveluiden kehittäminen sekä kauppalistaminen. Heikkojen signaalien avulla on mahdollista yrittää aavistaa asiakkaiden tarpeet etukäteen. Heikot signaalit on työkalu, jolla yritetään nähdä kauemmas tulevaisuuteen kuin skenaariomenetelmällä. Riskienhallinnan ja kustannusten arvioimiseksi on erittäin tärkeää, että hankinta on mukana tuotekehitysprojektien alkuvaiheissa. Alhaisilla hankintakustannuksilla saadaan parempi hintakilpailukyky ja luotettavilla toimittajilla saadaan parempaa laatua. (Huuhka 2017, 235-236.) Julkisessa hallinnossa tehdään yhteistyötä virastojen, laitosten ja kuntien sekä muiden maiden hallintojen kanssa hyvien käytäntöjen ja innovaatioiden jakamiseksi. Kestävyysvaje, lisääntynyt tarve palveluluille, suuremmat odotukset palveluista, väestörakenteen muutos ja monimutkaiset sosiaaliset kysymykset lisäävät innovaatioiden tarvetta julkisella sektorilla. (Valtiovarainministeriö [www-sivut](http://www.sivut); Lau 2015, 2.)

#### *Liiketoimintaympäristön riskit*

Liiketoimintaympäristön riskit liittyvät yrityksen sidosryhmiin ja liiketoimintaympäristön taloudellisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin olosuhteisiin. Liiketoimintaan voivat vaikuttaa myös toimitusketjun ulkopuoliset häiriöt, jotka vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti johonkin toimitusketjun toimijaan. Yrityksen sidosryhmiin kuuluvat kilpailijat, asiakkaat, julkinen valta, rahoittajat, alihankkijat ja tavarantai palveluiden toimittajat. Kilpailuanalyysin avulla yritys voi selvittää riskejä, jotka liittyvät kilpailijan strategioihin tai uusien teknologioiden käyttöön. Taloudellisia riskejä aiheuttavat valuuttakurssien vaihtelut, suhdannevaihtelut, äkilliset kysyntämuutokset, hintojen voimakkaat muutokset ja lisääntyneet rajamuodollisuudet, jotka hidastavat toimitusketjua. (Huuhka 2017, 237.)

Kansainvälisessä liiketoiminnassa yritys voi vähentää tullimääräyksistä johtuvista ”pullonkauloista” sertifioimalla itsensä esimerkiksi kansainväliseen AEO (Authorized Economic Operator) ohjelmaan. Yritys hyötyy tullivalvontaan liittyvien tarkastusten helpotuksista, yksinkertaistettuihin tullimenettelyihin liittyvien lupien myöntämisprosessista ja toimitusketjun turvaamisesta. Ulkomaantoimintoihin liittyy poliittisia riskejä ja maariskejä, joita voivat olla esimerkiksi sodan uhka, levottomuudet ja

lakot. Maariskien analysoinnin jälkeen on syytä laatia varautumissuunnitelma sen varalta, että toimintaympäristö muuttuu vakavasti. Teknologiariskit liittyvät tietotekniikkaan ja tietoliikenteeseen. Esimerkiksi verkkohyökkäykset voivat keskeyttää toiminnan. Infrastruktuurin ylläpitäminen ja kehittäminen vaativat paljon rahaa. (Huuhka 2017, 237-238.)

Valtion hankintatoimea ohjataan säädöksillä, joiden perusajatuksena on tukea avointa ja tervettä taloudellista kilpailua ja ehkäistä julkisten varojen väärinkäyttöä. Julkisiin hankintoihin liittyy aina riski siitä, että hankinnasta tai hankintamenettelystä valitaan, jolloin hankinnan tekeminen lykkääntyy. Hankinnoista valittaminen lykkää hankintojen toimeenpanoa ja haittaa hankintayksikön ydintoimintaa. Viivästynyt hankinta on suuri taloudellinen riski, koska hankintayksikkö voi joutua käyttämään kalliita tilapäisjärjestelyjä ja koko kilpailuttamisprosessi voidaan menettelytapavirheen vuoksi joutua uusimaan. (Valtiovarainministeriö 2009, 22.)

#### *Henkilö- ja vahinkoriskit*

Henkilöstöön kohdistuvat riskit ja henkilöstöstä aiheutuvat riskit luovat riskejä yrityksen toiminnalle. Henkilöstöriskeihin kuuluvat osaamisen riittävyys, johtamisen kyvykkyys, työvoiman saatavuus, henkilövalinnat, työyhteisön toiminta, vahingonotto, väkivalta ja liikenne. Työpanokseen liittyviä riskejä ovat tapaturmat, sairastuminen, irtisanoutuminen, uupuminen, työkyvyn heikentyminen, kuolema ja eläkkeelle siirtyminen. Henkilöriskit voivat olla liikeriskejä ja vahinkoriskejä. Vahinkoriskejä ovat omaisuusvahingot, toiminnan keskeytykset, vastuuriskit, ympäristöriskit, kuljetusriskit, tietoriskit ja henkilövahingot. Vahinkoriskit ovat normaalisti vakuutettavissa. (Huuhka 2017, 238.)

#### *Omaisuuksriskit*

Omaisuuksriskien hallinta on käytännönläheistä ja helpoimmin tunnistettavissa. Riskejä ovat paloriski, rikos- ja ilkkivaltariski, vuotoriski, vaurioitumis-, särkymis- ja kaatoamisriski, luonnonilmiöriski ja eläinten aiheuttama riski. Näihin riskeihin on lakisääteisiä ja vapaaehtoisia vakuutustuotteita. Vakuutusta harkittaessa tulisi miettiä omaisuuden merkitys liiketoiminnalle ja oma riskinotto-kyky. (Huuhka 2017, 239.)

#### *Keskeytysriskit*

Liiketoiminnan kannalta merkittävin uhka on toiminnan keskeytyminen. Keskeytysriski toteutuu, kun toiminta joudutaan keskeyttämään esimerkiksi tulipalon, työtaistelun tai yrityksen toiminnalle välttämättömän koneen tai laitteen rikkoutumisen takia. Toiminta voi keskeytyä myös riippuvuusriskin takia, kuten esimerkiksi toimittajan konkurssin takia. Keskeytysriskiä voidaan hallita hankkimalla standardien mukaisia koneita, etsiä korvaavia toimittajia, alihankkijoita ja asiakkaita, laatimalla huolellisesti yhteistyösopimukset ja seuraamalla keskeisten yhteistyökumppaneitten taloutta. Lisäksi koneiden huolto ja varaosien saanti on turvattava. Vahinkojen varalta yrityksessä tulee laatia toipumissuunnitelma. Joskus yrityksen keskeytysvakuuttaminen on merkittävämpää kuin omaisuuden vakuuttaminen. (Huuhka 2017, 239.)

### *Sopimus- ja vastuuriskit*

Kaikki yritystoiminta perustuu sopimukseen ja sopimukset on pidettävä. Huolella laadittu sopimus auttaa riskienhallinnassa. Yritysten välisiin sopimuksiin kuuluu sopimusvapaus. Sopimusta solmittaessa voidaan päättää sopimuksen teon muodosta, sopimuksen sisällöstä, lainvalinnasta ja riitojen ratkaisutavasta. Kansainvälisessä ja verkottuneessa toimintaympäristössä sopimuksen täyttäminen on harvoin kiinni yksistään omasta suorituksesta. Vastuusta omaa sopimuskumppaniaan kohtaan ei vapaudu vetoamalla siihen, että viivästys johtui alihankkijan myöhästyneestä toimituksesta. On olemassa sanonta, että kaiken muun voi ulkoistaa muttei vastuuta. Alihankkijariskejä hallitaan kiinnittämällä huomiota esimerkiksi tarvikkeiden hankintapaikkoihin ja toimitus ei saa olla riippuvainen yhdestä alihankkijasta. Sopimussuhteissa vastuuriskien hallinnassa tärkeimpiä keinoja ovat vastuuta rajoittavat ehdot, jotka tulee rajata tarkoitukseen sopiviksi ja yrityksen riskinkantokyvyn mukaisiksi. (Huuhka 2017, 240.) Sopimusten riskienhallintaa auttaa sopimusten riskitestausta, joka voidaan tehdä kysymyssarjalla, jolla voi selvittää sopimusriskeihin kuuluvia sudenkuoppia. (Suominen 2003, 73.) Kuviossa 3. on esimerkki PK-RH:n sopimusriskikartasta. Riskikartta on visuaalinen tarkistuslista, joka kuvaa tarkasteltavan kohteen eri osat kaaviomuodossa.

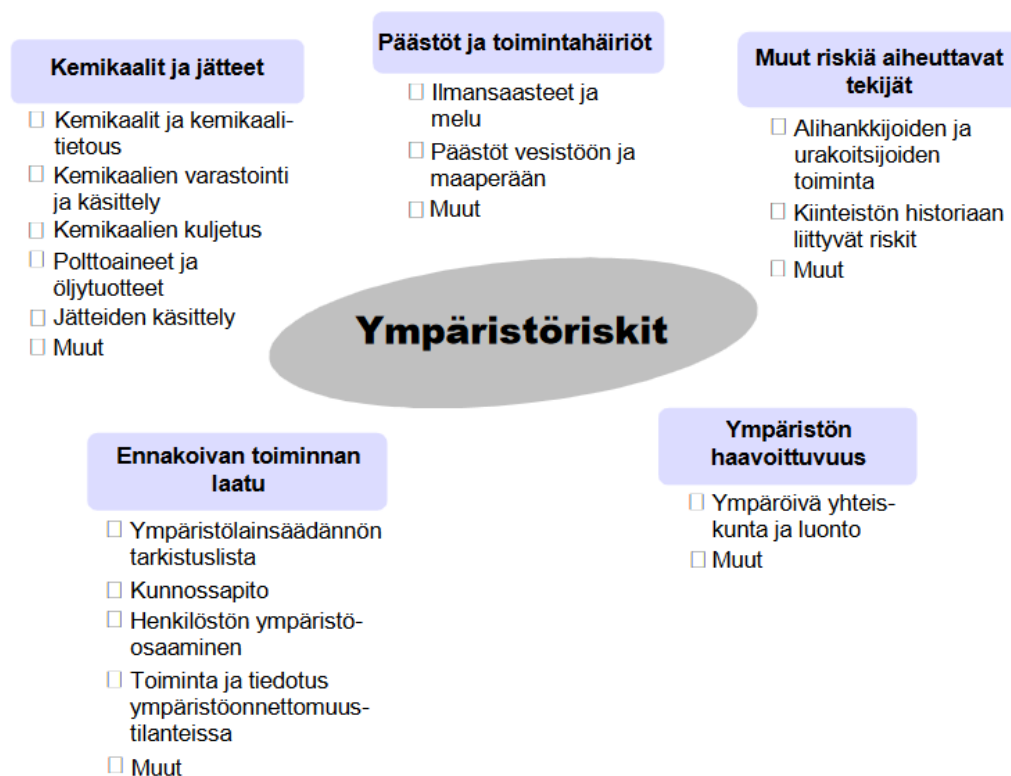


Kuvio 3. Sopimusriskikartta (alkuperäinen kuvio PK-RH:n Pk-yritysten riskienhallinta www-sivut 2017.)

### *Ympäristöriskit*

Ympäristöriskit voivat kohdistua ihmisen terveyteen, elin- ja työympäristöön sekä luontoon. Ympäristöriskien aiheuttajia ovat vaarallisten aineiden vuodot, päästöt, melu, noki, pöly, haju ja esteettiset haitat. Riskien tunnistaminen ja ympäristönsuojelu on tärkeä osa jokaisen yrityksen toimintaa. Ympäristöriskit tulee huomioida yrityksen kaikissa toiminnan vaiheissa, kuten raaka-aineiden, apuaineiden ja kemikaalien hankinnassa sekä varastoinnissa, tuotannossa ja kunnossapidossa, kuljetuksissa, tuotekehityksessä, tuotteiden korjaus- ja huoltotoiminnassa. (Huuhka 2017, 242-243.) Ympäristöriskit tulevat vuosi vuodelta merkittävämmiksi yrityksille ja ympäristöriskien toteutuminen tuo negatiivista huomiota. (Juvonen 2016, 29.) Valtioneuvoston periaatepäätökset kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech -

ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa ja periaatepäätös julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista ohjaavat valtionhallintoa hankintojen valmistelussa. Periaatepäätökset ovat lähinnä poliittisia kannanottoja ja luonteeltaan ne ovat valmistelevia päätöksiä. (Valtiovarainministeriö www-sivut 2017; Valtiovarainministeriö 2017, 293.) Valtion hankintastrategiassa todetaan, että kestäväen julkisten hankintojen edistämiseksi julkisissa hankinnoissa tavoitteena on vähentää materiaalista kuluttamista sekä haitallisia ympäristövaikutuksia tuotteen tai palvelun koko elinkaaren aikana sekä pyrkiä kokonaisratkaisuun, joka ekologisesti ja taloudellisesti parhaalla tavalla vastaa kysyntään. (Valtiovarainministeriö 2009, 34.) Puolustusvoimien ympäristösuojelun suunnitelmassa todetaan, että kun elinkaaren vaikutukset huomioidaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, voidaan parhaalla mahdollisella tavalla huomioida ympäristönäkökohdat hankinnoissa. (Pääesikunta 2012, 45.) Kuviossa 4. on esimerkki PK-RH:n ympäristöriskikartasta, josta näkyy ympäristöriskien hallintaan vaikuttavat asiat.



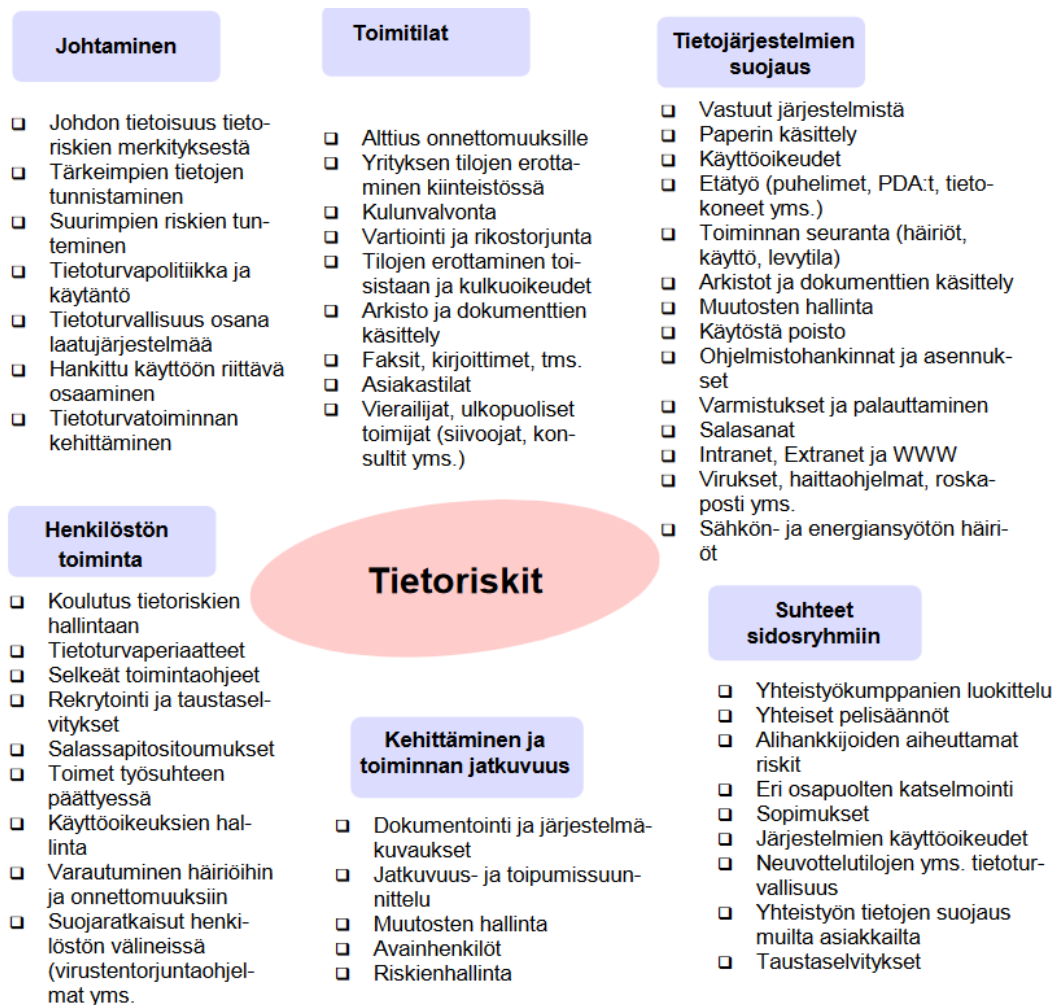
Kuvio 4. Ympäristöriskikartta (alkuperäinen kuvio PK-RH:n Pk-yritysten riskienhallinta www-sivut 2017.)

### Tietoriskit

Tietoriskien toteutuminen voi vahingoittaa yrityksen toimintaa hyvin nopeasti ja vakavasti. Yritysten ja muiden organisaatioiden keskeiset toiminnot ovat sidoksissa tieto- ja viestintätekniikan (ICT) järjestelmien toimintaan. Riskit johtuvat liiketoiminnan sidonnaisuudesta tietojenkäsittelyyn ja tietojärjestelmiin kohdistuviin uhkiin muun muassa verkkohyökkäysten johdosta. Yrityksen tietotaitoa ja myös asiakkaiden tiedot täytyy suojata. Tietoturvallisuus tulee hallita kokonaisuutena ja sen tavoitteet voidaan ilmaista kolmen peruskäsitteen avulla; käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus. Tietoriskejä voidaan ryhmitellä usealla eri tavalla. Vakuutusyhtiöissä tietoriskejä on ryhmitelty seuraaviin riskilajeihin:

- omaisuusriskit
- keskeytysriskit
- henkilöstöriskit
- tietoverkkorikollisuus ja muut rikosriskit
- vastuu- ja sopimusriskit
- kehittämisriskit, yhteensopimattomuus, virheet ja laatuongelmat. (Juvonen 2016, 29, 150-151, 155.)

Kuviossa 5. on esimerkki PK-RH:n tietoriskikartasta.



Kuvio 5. Tietoriskikartta (alkuperäinen kuvio PK-RH:n Pk-yritysten riskienhallinta www-sivut 2017.)

### *Kuljetusriskit*

Kuljetustoimintaa säätelee huomattava määrä säädöksiä ja lakeja ja omaa toimintaa koskevien määräysten tunteminen ja noudattaminen on välttämätöntä kuljetuksiin liittyvien riskien hallinnassa. Kuljetusriskien hallinnassa olennaista on toimituksen vaaranvastuun siirtymisen, eli riskin siirtymispisteen yksiselitteinen määrittely. Kansainvälinen kauppakamari on laatinut Incoterms 2010 toimituslausekkeet määrittelemään myyjän ja ostajan välisiä velvollisuuksia, jotka määrittelevät tavaran toimitus hetken, toimitukseen liittyvät toimenpidevelvollisuudet ja kustannusten jaon sekä riskin siirtymisen. Kuljetusriskeihin varaudutaan vakuutuksilla, mutta vakuutus ei yksinään ole riittävä riskienhallinnan toimenpide. Järjestelmällinen ja ennakoiva toiminta yrityksessä varmistavat, ettei yritykselle synny vahinkoja tai häiriötilanteita. Kuljetusten vakuuttaminen jakautuu kahteen vakuutusmuotoon, tavarankuljetusvakuutukseen ja rahdinkuljettajan vastuuvakuutukseen. Omistaja ottaa yleensä vakuu-

tuksen tavarahan vahingoittumisen varalle. Rahdinkuljettaja tai huolitsija ei vakuuta varsinaista tavaraa, vaan oman vahingonkorvausvelvollisuutensa. (Juvonen 2016, 144-145, 148-149.)

### 3 JULKISET HANKINNAT

Julkisia hankintoja koskevat yleiset oikeudelliset periaatteet ovat pääosin peräisin EU:n sisämarkkinoiden toimintaa varten luoduista periaatteista, jotka ovat syrjimättömyys, tasapuolinen kohtelu, avoimuus ja suhteellisuus. (Siikavirta 2015, 95.) Hankintalain piiriin kuuluvista hankintayksiköistä ei ole laadittu listaa, jossa kaikki mahdolliset hankintayksiköt olisi lueteltu eikä Suomessa ole olemassa viranomaista, joka voisi antaa oikeudellisesti sitovia lausuntoja yksiköiden statuksesta hankintalain mukaisina hankintayksiköinä. Markkinaoikeus ja Korkein hallinto-oikeus ovat joutuneet ratkaisemaan olisiko kilpailuttamissäännöksiä tullut noudattaa esimerkiksi julkisoikeudellisen laitoksen tekemissä hankinnoissa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 31-32.)

Hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat:

- 1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset
  - 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset
  - 3) valtion liikelaitokset
  - 4) julkisoikeudelliset laitokset
  - 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1—4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä.
- Edellä 1 momentin 4 kohdassa julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:
- 1) jota rahoittaa pääasiallisesti 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö
  - 2) jonka johto on 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka



3) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 §.)

### 3.1 Julkisia hankintoja koskevat kotimaiset säädökset

Hankintatointa ja julkisia hankintoja koskevat seuraavat kotimaiset julkisten hankintojen säädökset sekä niihin läheisesti liittyvät säädökset ja määräykset:

- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016 muutoksineen)
- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016 muutoksineen)
- Laki puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011 muutoksineen)
- Valtioneuvoston asetus julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1536/2011 muutoksineen)
- Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013 muutoksineen)
- Valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (132/2014 muutoksineen)
- Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (10.6.2011/634 muutoksineen)
- Laki valtion talousarviosta (423/1988 muutoksineen), 22a §
- Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006 muutoksineen)
- Valtiovarainministeriön päätös yhteishankinnoista (766/2006 muutoksineen)
- Laki tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006 muutoksineen)
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999 muutoksineen)
- Hallintolaki (434/2003 muutoksineen)
- Laki turvallisuus selvityksistä (726/2014 muutoksineen)
- Valtion talousarvion yleiset soveltamismääräykset (12.04.1995 TM:9509)

Lisäksi hankintatoimessa on tunnettava yleiset kaupankäyntiä ja verotusta koskevat lait kuten kauppalaki (355/1987), arvonlisäverolaki (1501/1993) ja laki varallisuus-oikeudellisista oikeustoimista (228/1929) sekä yleiset sopimusehdot (JYSE ja JIT) ja markkinaoikeuden oikeuskäytäntö. (Valtiovarainministeriö 2016, 13.)

Hankintalainsäädännön toimintaympäristö on hyvin laaja-alainen ja siinä tulevat esiin seuraavat seikat:

- Hankintojen lainmukaisuus ja seuraamukset lain rikkomisesta.
- Kilpailuttamisen vaikutus eri osapuolten asemaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin.
- Ostajan näkökulmasta hankinta parhaaseen hintaan tai parhaalla hintalaatusuhteella.
- Toimittajan näkökulmasta mahdollisuus strategiseen käyttäytymiseen ja voiton kasvattamiseen ostajan kustannuksella.
- Hankintamenettely viranomaisorganisaation toiminnan tehostajana esimerkiksi päämies-agenttisuhteen ongelmien korjaajana.
- Hankinnat muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinona. (Siikavirta 2015, 23.)

### 3.2 Miksi hankinnat pitää kilpailuttaa?

Suomessa julkisten hankintojen kokonaisarvo on noin 34 miljardia euroa vuosittain eli noin 18 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suuren taloudellisen merkityksen vuoksi julkisilla hankinnoilla on katsottu voitavan edistää EU:n sisämarkkinatavoitteita. Hankintalain keskeinen velvoite on kilpailuttaminen ja tavoite on tehostaa julkisten varojen käyttöä siten, että hankintayksiköt kilpailuttamalla saavat hintalaatusuhteeltaan parhaan hankinnan aikaiseksi. Lain tavoitteena on myös edistää kaikkien yritysten mahdollisuutta päästä mukaan julkisiin hankintoihin ja näin edistää talouskasvua ja parantaa niin Suomen kuin Euroopan unionin markkinoiden kilpailukykyä. Laki antaa mahdollisuuden myös innovatiivisiin hankintoihin. Asianmu-

kaisilla menettelytavoilla voidaan myös ehkäistä harmaata taloutta ja korruptiota. (HE 108/2016, 5, 70, 32.) Tarjouskartellien tunnistamiseen on laadittu oppaita, jotka löytyvät esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston www-sivuilta. Kilpailuttamisvelvoite muistuttaa hankintayksikköä lain tavoitteesta ja korostaa suorahankinnan poikkeusluonnetta ja asettaa hankintayksikölle vaatimuksen tuntea oman alansa markkinat. (Siikavirta 2015, 100).

### 3.3 Kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuoliset hankinnat

Kaikkiin hankintoihin tai käyttöoikeussopimukseen ei voida soveltaa hankintalainsäädäntöä. Tällöin ovat kyseessä hankintalaissa nimenomaisesti listatut soveltamispoikkeukset tai –rajaukset. Avointa kilpailutusta ei sovelleta:

- kansainvälisiin sopimuksiin
- kiinteän omaisuuden hankintaan
- audiovisuaalisiin mediapalveluihin sekä radiotoiminnan palveluihin
- välimies- ja sovittelupalveluihin
- eräät oikeudelliset palvelut
- eräät rahoituspalvelut
- työsopimukset
- pelastuspalvelut ja näihin rinnastettavat palvelut
- poliittisiin kampanjoihin liittyvät palvelut
- tutkimus- ja kehittämisspalvelut
- päästöyksiköiden hankinta
- eräiden lentoliikennepalvelujen hankinta
- joukkoliikennelain palveluhankinnat
- erityisalojen hankintalain ja puolustus- ja turvallisuushankintalain hankinnat
- käyttöoikeussopimuksia koskevat erityispoikkeukset. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö www-sivut 2017.)
- hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä (in house –hankinta)
- yhteishankintayksikön kilpailuttamien sopimusten perusteella (esim. Hansel Oy) (Siikavirta 2015, 118, 123.)

### 3.4 Eroja julkisen ja yksityisen sektorin hankinnoissa

Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että julkiset hankinnat ovat tapa hankkia vastiketta vastaan hyödykkeitä, joita viranomaiset käyttävät tai tarvitsevat. Julkisen vallan käyttöön liittyy erityispiirteet ja siitä syystä sitä säännellään eri tavalla kuin yksityistä toimijaa. Julkisten hankintojen sisällöt ovat usein sellaisia, joilla ei ole vakiintuneita markkinoita. Hankintojen kustannukset rahoitetaan verovaroin eikä oman toiminnan tuloilla. Julkiset hankinnat saavat runsaasti huomiota verrattuna yksityisiin toimijoihin. Yritysten hankinnoista ovat kiinnostuneita johto ja osakkeenomistajat. Julkisten hankintojen epäonnistuminen hukkaa verovaroja ja voivat vaikuttaa palvelujen laatuun tai saatavuuteen. Julkinen valta ei tavoittele voittoa toiminnallaan kuten esimerkiksi osakeyhtiömuodossa toimiva yritys. (Siikavirta 2015, 28-29, 30.)

Puolustusvoimissa hankinnat jaotellaan siviilihankintoihin tai puolustus- ja turvallisuushankintoihin. Laissa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista 5 §:ssä on määritelty puolustushankinnat. (Pääesikunta 2015, 30.) Siviili- ja puolustushankinnoissa ovat erilaiset hankintojen kynnsarvot ja kynnsarvoilla määritetään kuuluuko hankinta hankintalainsäädännön piiriin. Hankintalainsäädännössä hankinta määritetään kynnsarvon mukaan pienhankinnaksi, kansalliseksi tai EU-hankinnaksi.

Julkisten hankintojen menettelytapa eroaa toteutukseltaan yksityisen toimijan menettelytavoista ja näkyvin ero on toiminnan lakisääteisyys. Hankintayksiköiden ostotoimintaa ohjaavat mm. hankintalaki, hallintolaki ja julkisuuslaki. Julkisen vallan palvelutuotanto vaikuttaa suuriin ihmismääriin ja sen vuoksi kontrolli on tarpeen. Julkiset hankinnat ovat avoimia toteutukseltaan ja niihin liittyy laaja muutoksenhakumahdollisuus ja jälkikäteinen oikeusturva. Yksityisellä sektorilla ei ole käytössä näitä menettelyjä. Julkisen sektorin ostotoimintaan liittyy riskien karttaminen. (Siikavirta 2015, 29-30.) Yksityisellä sektorilla riskejä voidaan ottaa voiton lisäämisen toivossa, koska ”vanhan kauppiaan viisaus on, että kasvu hankintaan myymällä mutta voitto ostamalla”. (Iloranta 2015, 25.) Julkiset palvelut ovat myös monesti suoraan yhteydessä kansalaisten oikeuksiin ja niiden loukkaus vaikuttaa suurem määrään ihmisiä. Riskien

välttämiseksi hankinnat pyritään hoitamaan esimerkiksi varmojen toimittajien kanssa. (Siikavirta 2015, 31.) Hankintayksiköiden on pakko ilmoittaa kynnysarvot ylittävät hankinnat internetissä HILMA-ilmoitusjärjestelmässä osoitteessa [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi). Ilmoitusvelvollisuus on ehdoton muotovaatimus ja tuomioistuimet ottavat viranpuolesta huomioon hankintailmoituksen julkaisemisen. Yksityinen toimija voi lähettää tarjouspyynnön valitsemalleen yritykselle ilman yleistä tiedotusta. (Pekkala ja Pohjonen 2015, 320.) Yksityisen toimijan sopimusvapaus on laajempi eikä yksityinen yritys voi jälkikäteen hakea korvauksia siitä, ettei häneltä hankittu mitään. Markkinaoikeus voi kumota tehdyn päätöksen, kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa, velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelyn tai määrätä maksamaan hyvitysmaksua, jos asianosaisella on ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Markkinaoikeus voi määrätä tietyin edellytyksin sopimuksen tehottomaksi tai määrätä seuraamusmaksun valtiolle maksettavaksi EU-hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kieltää hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön, jos se katsoo hankintayksikön tehneen suorahankinnan ilman perusteita, jos hankinnasta ei ole tehty sopimusta. Markkinaoikeuteen voi valittaa hankintailmoituksesta ja sen jälkeisistä tapahtumista aina hankintasopimuksen tekoon saakka. (Siikavirta 2015, 31; Valtiovarainministeriö 2017, 312; Karinkanta 2017, 46.)

Julkisten hankintojen sopimusneuvottelut eroavat yritysten välisistä hankintasopimuksista. Hankintasopimus perustuu tarjouskilpailuun ja hankintasopimus tehdään tarjouskilpailussa vahvistetuin ehdoin. Toimittaja on velvollinen ottamaan tarjouspyynnön ehdot huomioon laatiessaan tarjousta eli toimittaja ei välttämättä pääse osallistumaan sopimusneuvotteluihin missään vaiheessa. Tämä voi olla tilanne, jos hankintayksikkö ei järjestetä mahdollisuutta kommentoida tai ehdottaa hankintaan sopivia sopimusehtoja. Hankintayksikön velvollisuutena on varmistaa, että hankintasopimus tehdään tarjouspyynnössä ilmoitettujen sopimusehtojen mukaisesti. Sopimusmuutosten tekeminen sopimuskaudella on rajattua eikä se ole riskitöntä myöskään toimittajan kannalta. Olennaisista sopimusmuutoksista voidaan tehdä valitus markkinaoikeuteen ja seuraamuksena voi olla sopimuksen tehottomuus. Hankinta-asiakirjojen julkisuus voi olla yritykselle riski, jos liikesalaisuuksia paljastuu kilpailijoille. Sen vuoksi kannattaa panostaa liikesalaisuuksien selkeään merkitsemiseen tar-

jouksissa. Lisäksi tietynasteinen hintatietojen julkisuus saattaa johtaa epänormaaliin hinnoitteluun markkinoilla. (Karinkanta 2017, 124-125, 130, 154-157.)

Sopimus voidaan tehdä käyttämällä yksilöllisiä sopimusehtoja tai yleisiä sopimusehtoja. Julkisissa hankinnoissa käytetään yleensä valtiovarainministeriön tekemiä yleisiä JIT- tai JYSE-sopimusehtoja ja ne ovat saatavissa valtiovarainministeriön verkkosivulla. JYSE 2014 Palvelut ja JYSE 2014 Tavarat –ehtoihin on lisätty monia laatuun, laadunseurantaan ja henkilöstöön liittyviä ehtoja. (Siikavirta 2015, 165-166, 226.) Julkisissa hankinnoissa sopimuksiin ei voi jättää avoimia asioita, joita ratkais-taisiin sopimuskaudella kumppanuuden hengessä. Yksityisellä sektorilla tällaisia rajoituksia ei ole. (Tieva 2010, 56.)

Julkisten hankintojen varat eivät määräydy markkinalähtöisesti vaan poliittisesti. Euroopan komission tekemän tutkimuksen mukaan suuret yritykset ovat organisoineet hankintatoimensa muodolliseen ja keskitettyyn tapaan ja lisäksi niillä on myös määrämuotoisia menettelytapoja käytössä esimerkiksi suurissa ja riskipitoisissa sopimuksissa. Komission tutkimuksen mukaan yritysten mielestä julkinen ostotoiminta yksityiseen verrattuna on läpinäkyvämpää, reilumpaa ja kilpailullisempaa. (Siikavirta 2015, 32-33.)

### 3.5 Hankintaprosessin vaiheet

Hankintaprosessi voidaan kuvata vaiheittain. Hankintalaki säätelee tarjouspyynnön laadintaa, hankintailmoituksen tekoa, tarjoajien valintaa ja poissulkemista, tarjousten vertailua ja toimittajan valintaa. Muut vaiheet perustuvat hyvään johtamiseen ja hallinnon sisäisiin menettelytapoihin. Hankinnan valmistelu on julkisissa hankinnoissa tärkein vaihe ja tarjouspyyntö on hankintaprosessin tärkein asiakirja. Hankintojen suunnittelun tarkoitus on pyrkiä ennakoimaan hankintamenettelyihin liittyvät riskit. Kilpailuttamisen valmistelussa tulee olla hankinnan riskit kartoitettu ja niiden hallinta pyritään varmistamaan. (Siikavirta 2015, 14; Karinkanta 2017, 34, 86; Pääesikunta 2015, 29; Valtiovarainministeriö 2017, 131.)

Seuraavat vaiheet kuuluvat yleensä hankintaprosessiin:

- Hankintatarpeen kartoittaminen, hankinnan suunnittelu, valmistelu ja toteutusvaihtoehdon valinta
- Hankinnan kohteen määrittely sekä hankintaehdotuksen teko tarvittaessa
- Hankintamenettelyn valinta
- Tarjouspyynnön laatiminen ja hankintailmoituksen julkaiseminen
- Ehdokkaiden osallistumishakemusten arviointi ja tarjoajien valinta kaksivaiheisessa menettelyssä
- Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen
- Tarjoajien soveltuvuuden arviointi muissa kuin kaksivaiheisissa menettelyissä
- Tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden tarkistaminen
- Tarjousten vertaileminen
- Hankintapäätöksen tekeminen
- Hankintapäätöksen tiedoksianto
- Sopimuksen tai tilauksen tekeminen
- Sopimuksen ja toimituksen valvonta
- Sopimushallinta ja toimittajayhteistyö
- Laskujen käsittely ja maksaminen
- Määrärahojen seuranta (Valtiovarainministeriö 2017, 52.)

### 3.6 Hankinnan tekemiseen liittyviä riskejä laajoissa hankinnoissa

Hankinnan valmistelussa voidaan kartoittaa myös hankinnan tekemiseen ja tuotantoon liittyvät riskit. Hankinnan tekemiseen liittyviä riskejä voivat olla esimerkiksi:

Projektiriskit:

- tarjoajien vähyys
- kilpailun toimimattomuus
- kilpailutus- ja/tai toimitusaikataulun myöhästyminen
- ennakoimattomien tehtävien ilmaantuminen toteutusvaiheessa
- henkilövaihdokset

Laaturiskit (vaatimusten täyttymättömyysriskit)

- tehtävän määrittelyn puutteellisuus tai liian kovat vaatimukset
- tilaajan hinta-arvion pitämättömyys
- ehdottomien vaatimusten täyttymättä jääminen ja/tai objektiivisen näytön puuttuminen

#### Hankintaprosessin riskit

- oikeussuojaseuraamusten mahdollisuuden riski
- toimittajaan liittyvät riskit sopimuskauden aikana (pitkäkestoisissa sopimuksissa erityisesti, jos kyseessä on ainoa toimittaja)

#### Hankinnan turvallisuusriskit:

- hankinnan tietoon, -materiaaliin ja henkilöstöön kohdistuvat riskit

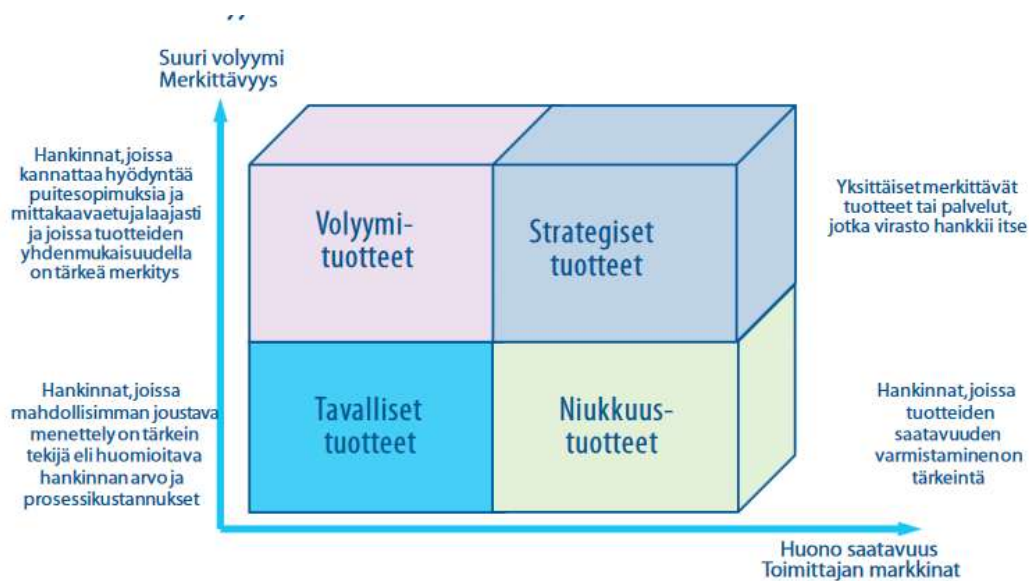
Riskeistä arvioidaan todennäköisyys ja seurausten vakavuus. Analyysin perusteella määritetään miten havaitut riskit huomioidaan hankinnan eri vaiheissa. (Pääesikunta 2015, 40-41; Valtiovarainministeriö 2017, 134-135.)

### 3.7 Toimittajariskien hallinta

Pitkäaikaisissa sopimuksissa on ennakoitava ja kartoitettava toimittajariskit. Riskejä voivat olla esimerkiksi hinnoitteluperusteiden muuttuminen, liiketoiminnan painopisteen muuttuminen, toimittajan/alihankkijan taloudellisen tilanteen heikentyminen, tuotetta tai palvelua koskevien vaatimusten muuttuminen, ylivoimaiseen esteeseen liittyvät ongelmat tai hankintayksikkö ei pysty täyttämään omia sopimusvelvoitteitaan sopimusehtojen mukaisesti. Analyysin jälkeen riskienhallintasuunnitelmassa voidaan selvittää vastuut ja roolit riskienhallinnassa, kenen vastuulla on seurata tilanteita, jotka johtavat riskien toteutumiseen, millä keinoilla estetään riskien toteutuminen, miten reagoidaan, jos riski kuitenkin toteutuu ja miten riskitilanteista tiedotetaan sopijapuolille ja kolmansille tahoille. (Valtiovarainministeriö 2017, 229-230.)

Hankintayksikön toimittajamarkkinoita ja -tietoja voidaan selvittää käyttämällä Peter Kraljicin ostosalkkuanalyysiä ja määrittellä sen avulla kuhunkin hankintakategoriaan soveltuva toimittajahallinnan malli ja yhteistyön tavoitteet. (Valtiovarainministeriö 2017, 230-231.) Kuviossa 6 on esitetty kuinka hankintoja voidaan luokitella nelikenttäänalyysillä.





Kuvio 6. Hankintojen ryhmittely (alkuperäinen kuvio Valtiovarainministeriö 2016, 34.)

#### 4 PUOLUSTUSVOIMIEN HANKINTASTRATEGIA

Materiaali on merkittävä osa sotilaallista suorituskykyä. Suorituskyky syntyy suorituskykyvaatimuksista, käyttö- ja toimintaperiaatteista, henkilöstöstä, materiaalista, infrastruktuurista sekä tukeutumismahdollisuuksista muuhun yhteiskuntaan. Materiaalihankintoihin kohdistetaan noin kolmannes puolustusbudjetista. Materiaalisen suorituskyvyn rakentaminen on pitkäjänteistä työtä. Materiaalistrateginen ohjaus Puolustusvoimissa – asiakirja (MASTRA) kuvaa materiaalisen suorituskyvyn rakentamisessa käytettävät menettelyt. Materiaalistrateginen ohjaus Puolustusvoimissa perustuu puolustusministeriön materiaalipoliittiseen strategiaan. (Pääesikunta 2010, 3.)

#### 4.1 Materiaalistrategisen ohjauksen visio ja missio

Materiaalistrateginen ohjaus auttaa ensisijaisesti Puolustusvoimien suorituskyvyn kehittämistä. Puolustusvoimien suorituskykyjen suunnittelussa ja rakentamisessa varmistetaan materiaalipoliittisten linjausten käyttöönotto ja täytäntöönpano. Puolustusvoimille luodaan materiaalisen suorituskyvyn teknologia-, metodi- ja normipohja ja koulutusjärjestelyt sekä toimien toteutusta ohjataan ja valvotaan. Puolustusvoimien kehittämisohjelman hankkeet ja kaikki hankinnat toteutetaan järjestelmällisesti, oikea-aikaisesti ja resurssitehokkaasti noudattaen voimassaolevia normeja sekä käyttäen alan parhaita menettelytapoja. Puolustusvoimien kehittämisohjelman toteutukseen luodaan teknologiset edellytykset siten, että suorituskyvyn kannalta tärkeä osaaminen ja kansallinen huoltovarmuus tulevat varmistetuiksi. Puolustusvoimien tavoitettilan määrittämisessä, suorituskyvyn suunnittelussa ja rakentamisessa huomioidaan sotateknologian kehitys ja elinjakso kustannukset. (Pääesikunta 2010, 5.)

#### 4.2 Hankintaohjaus

Hankintatoiminta on tavaroiden, palveluiden ja työsuoritusten ostotoimintaa kaikkine siihen kuuluvine tehtävineen. Hankintaprosessissa hankinnat toteutetaan ammattimaisesti, tehokkaasti, taloudellisesti ja normien mukaisesti Puolustusvoimia ja suorituskykyä parhaiten tukevalla tavalla kaikissa olosuhteissa. Hankinnat pohjautuvat tarkkaan suunnitteluun, aitoon tarpeeseen ja vuosittain hyväksyttävään hankintasuunnitelmaan, joka yhdistyy osaksi tulosityksikön toiminnan ja resurssien suunnittelu- ja seurantaprosessia. Suunnittelussa hyödynnetään toiminnanohjausjärjestelmää (PVSAP). Hankintaorganisaation toiminta on arvioitu, kehittämistarpeet kartoitettu ja kehittämistoimenpiteet tehty. Tuloksena on hankintatoiminnan ammattimaisuutta vahvistava keskitetty organisaatiomalli. Riittävä sisäinen hankintayhteistyö keskitetyn hankintatoimen kanssa on varmistettu. Julkisten hankintojen normiohjaus on uusittu ja se täyttää Euroopan unionin puolustus- ja turvallisuusalan hankintadirektiivin vaatimukset. Henkilöstön osaamista on kehitetty säännöllisellä, ajantasaisella ja laadukkaalla omalla ja ulkopuolisella koulutuksella. Koulutuksessa painotetaan osaa-

mista puolustus- ja turvallisuushankinnoissa ja muissa vaativissa hankinnoissa. Hankintakoulutuksen ja valvonnan toimintamalli on vakiintunut. Hankintaosaamista on laajennettu toimitusketjujen hallintaan, tilaajaosaamiseen, uusien kilpailutusmallien käyttöön, sähköisten työvälineiden käyttöön sekä ympäristönäkökulmat huomioiden ja innovatiivisia ratkaisuja hakeviksi. Hankintahenkilöstön ammattitaidon ja järkevän resurssien käytön mahdollistamiseksi hankintatoimintaa on keskitetty supistamalla hankintayksiköiden määrää. Hankintavastuuyksiköiden tehtäviä on selkeytetty. Hankinnan kehittämistyöryhmän (HAKE) toimintaa on tehostettu ja laajennettu. Valtion yhteishankintayksikön (Hansel) käyttöä on hyödynnetty. Puolustus- ja turvallisuushankintoja sekä muita vaativia hankintoja tekevien hankintayksiköiden yksityiskohdalliset vaatimukset on määritelty. Pääesikunnan tehtävää johtaa ja koordinoi edunvalvontaa julkisista hankinnoista johtuneissa hankinta-asioiden ja muiden kaupallisten asioiden oikeudenkäynneissä on selkeytetty. Puolustushaaroissa ja puolustushankintayksiköissä on riittävä hankintajuridinen osaaminen myös hankinta-asioiden oikeudenkäyntien hoitamisessa. (Pääesikunta 2010, 7-8.)

### 4.3 Toimenpiteet

Hankintatoiminnan linjausten edellyttämät toimet rakentuvat lyhyellä ja pitkällä aikavälillä neljään kokonaisuuteen, jotka ovat hankintanormit, hankintatoimen koulutus, hankintojen valvonta ja hankintatoimen kehittäminen. (Pääesikunta 2010, 10.)

Vuosittain pidetään valtakunnalliset hankinta-alan koulutustilaisuudet. Hankintatoimen pätevyysvaatimukset suunnitellaan ja laaditaan. Toimialan kurssit ja tutkinnot toteuttaa Maanpuolustuskorkeakoulu. (Pääesikunta 2010, 10.)

Puolustushankintayksiköiden valvontatarkastusta parannetaan vahvistamaan hankintayksikön kykyä tehdä puolustushankintoja ja muita vaativia hankintoja. Puolustushaarojen ja pääesikunnan alaisten laitosten hankintaprosessin valvonta, valvontaohjeistus ja tarkastukset suunnitellaan ja toteutetaan. (Pääesikunta 2010, 11.)

Puolustusministeriössä ja Pääesikunnassa päätettävien hankintojen esittelymenettelyä ja sisältöä parannetaan edelleen. Hankintatoimen johtamista, asemaa ja arvostusta parannetaan. Hankintatoimen johtamisen vastuulliset tahot ja työnjako määritetään. Samalla määritetään päätöksentekijöiden hankintojen ratkaisuoikeudet riskienhallinnan näkökulmasta. Lisäksi määritetään vaativan hankintatoiminnan perustekijät, jotka vahvistetaan rutiinotoiminnoiksi, ja suunnitellaan hankintatoimen johtamismalli. Hankintojen suunnitelmallisuutta lisätään sitouttamalla tulosityksikön ylintä johtoa seuraamaan hankintojen suunnittelua, toteuttamista ja tarpeidenmukaisuutta. PVSAP-toiminnanohjausjärjestelmään määritetään hankintasuunnitelman ja hankintaprosessin seurantavastuut. Päätöksenteon tueksi tuotetaan hankintatilannekuva, joka sisältää objektiivisen näytön hankintayksikön kyvystä toteuttaa suorituskykyä rakentavia ja tukevia hankintoja. Pääesikunnan alaisten laitosten hankintayksiköiden hankintatoiminnan ohjauksen suunnittelu ja toteuttaminen käynnistetään. (Pääesikunta 2010, 11.)

Hankintatoimen johtamismallia parannetaan ja hankintaorganisaatiota keskitetään. Hankintayksiköitä opastetaan jakamaan parhaita käytäntöjä. Hankinta-asiantuntijoille luodaan edellytykset riittävään ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Hankinta-asiakirjojen laatimisen ja hankintojen sopimusaikaisen hallinnan osaamiseen panostetaan. Hankinta-asiakirjoista laaditaan koko Puolustusvoimia palvelevia malliasiakirjoja. Hankintasopimuksen hallintaprosessi ohjeistetaan. Hankintatoimen keskeiset tunnusluvut määritetään ja hankintatoimen tuottavuutta ja tehokkuutta seurataan. Tietotekniikan hyödyntämistä ja sähköistä asiointia hankintatoimessa ohjataan. Hankinnoissa opastetaan kestävien valintojen tekemiseen ja hankintayksiköitä kannustetaan innovatiiviseen toimintaan hankinnoissa. (Pääesikunta 2010, 11-12.)

#### 4.4 Puolustusvoimien hankintamääräys

Pääesikunta on valtion keskushallintoviranomainen ja se ohjaa hankintatoimintaa Puolustusvoimissa. Pääesikunta on laatinut hankintamääräyksen, joka tukee hankintayksiköiden hankintatoimien järjestämistä ja organisointia, hankintojen suunnittelua ja toteuttamista, sopimusten ja toimittajien hallintaa. Hankintamääräyksessä on huo-

mioitu hankintastrategiat ja hankintayksiköiden vastuulla on ohjeistaa oma hankinta-toimensa. (Pääesikunta 2015, 7.)

## 5 RISKIENHALLINTA PUOLUSTUSVOIMISSA

### 5.1 Puolustusvoimien riskienhallintanormi

Puolustusvoimilla on oma norminsa riskienhallintapolitiikasta, jonka viitekehys on SFS-ISO 31000 Riskienhallintastandardi. Ohjeella annetaan perusteet normaaliolojen riskienhallinnan menettelyihin. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa riskinhallinta-toimet kattavat kaiken toiminnan ja kaikissa hallintoyksiköissä. Riskienhallinta sisältyy organisaation prosesseihin, hankkeisiin, projektitoimintaan ja kaikki Puolustusvoimiin kuuluvat osallistuvat toiminnassaan riskienhallintaan. Kokonaisvaltainen riskienhallinta perustuu Suomen lainsäädäntöön, Puolustusvoimien normeihin, kansalliseen ja kansainväliseen riskienhallinnan ohjeistukseen sekä yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan ja puolustusministeriön turvallisuusstrategiaan. (Pääesikunta, HK657/2.12.2014, 2-3.)

Tehokas riskienhallinta tukee organisaation tavoitteita ja päätöksentekoa. Sen tunnusmerkki on suunnitelmallinen toteutustapa. Riskitietoinen organisaatiokulttuuri ja päätöksentekijöiden sitoutuminen toimenpiteisiin edistävät riskienhallinnan toteutumista. Riskienhallinnan laiminlyönti voi aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia organisaation maineelle. Huolellisesti tehty riskienhallinta lisää kansalaisten luottamusta Puolustusvoimia kohtaan. Riskienhallinnan toteutumiseen otetaan kantaa hallintoyksikön vuosiraportin sisäisen valvonnan lausumassa. (Pääesikunta, HK657/2.12.2014, 2.)

Riski sana on määritelty organisaatiossa:

”Epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessäkin mielessä. Riskiä kuvataan usein viittaamalla mahdollisiin tapahtumiin ja seurauksiin tai niiden yhdistelmään. Riski ilmaistaan usein

tapahtuman seurausten (myös olosuhteiden muutosten) ja riskin toteutumisen todennäköisyyden yhdistelmänä.” (Pääsikunta, HK657/2.12.2014, liite 2.)

”Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin ja epävarmuudella voi olla myönteisiä tai haitallisia vaikutuksia. Riskistä aiheutuva myönteinen poikkeama voi luoda mahdollisuuden, mutta kaikki riskien myönteiset vaikutukset eivät luo mahdollisuuksia.” (Puolustusvoimien logistiikkalaitos esikunta, HM567/21.6.2016, 10.)

## 5.2 Riskienhallinnan periaatteet

Riskienhallinnan tavoite on turvata Puolustusvoimien toiminnan jatkuvuus. Se varmistaa myös toiminnan lain- ja vaatimustenmukaisuutta ja turvallisuutta, laatua, mainetta ja hyvää hallintoa sekä toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Riskienhallinta on osa johdon vastuuta ja riskienhallinta ennakoii toimintaympäristöstä sekä omasta toiminnasta aiheutuvat epävarmuudet. (Pääsikunta, HK657/2.12.2014, 3.)

## 5.3 Riskien käsittely Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa hankintatoiminnassa

Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa riskienhallinnassa muodostuvan tiedon jakamiseen kuuluvat ajan tasalla oleva riskitaulukko ja tiedottamiseen tarkoitettu riskikartta. Taulukkoon kirjataan ne riskit, joista aiheutuu epävarmuutta tavoitteiden saavuttamiseen joko negatiivisessa tai positiivisessa mielessä. Riskikarttaan kirjataan tärkeimmistä riskeistä ja mahdollisuuksista vaikutus sekä todennäköisyys. (Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta, HM567, 21.6.2016, 3.) Riskienhallinnassa on keskityttävä keskeisiin riskeihin ja korkean riskin hankinnat tiedostetaan jo hankintasuunnitelmassa. Sopimusten hallinnassa on huomioitava sopimusehtojen ylläpitäminen sopimusasiakirjoissa, sopimuksen toteutumisen valvonta ja riskienhallinta sekä sopimusosapuolten yhteistoiminnan hallinta. (Pääsikunta 2015, 41, 150.)

Hankintaprosessissa on useita riskienhallinnan tarkistuspisteitä. Hankintatehtävä annetaan toimeksiantoasiakirjalla ja se johtaa hankinnan vireille tuloon (Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta, HM588, 18.11.2016, 19.) Puolustusvoimissa

toimintaan ohjataan normeilla ja toimeksiantojen käsittelyyn sekä projektin läpivientiin on logistiikkalaitoksessa omat norminsa. Toimeksiannon riskit arvioidaan ja arviot riskin todennäköisyydestä ja vaikuttavuudesta perustellaan (Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta, HL419 17.8.2015, Liite 1, 6.) Laadunvarmistustarvetta voidaan arvioida kaikissa hankintaan liittyvissä vaiheissa. Jos hankintaan arvioidaan sisältyvän merkittäviä riskejä, laaditaan laadunvarmistuspalvelupyyntö hankintayksikön GQA-elimelle (Pääesikunta HM753/7.11.2016, 5) Hankinnat, jotka tähtäävät suorituskyvyn ja rakentamiseen ja ylläpitoon viedään läpi projektina. Projektiehdotuksessa ja –suunnitelmassa kuvataan miten riskit luokitellaan ja hallitaan projektissa (Järjestelmäkeskus, HN521, Liite 1 ja 3.)

#### 5.4 Riskienhallinnan dokumentointi

Riskien tunnistaminen ja arvioiminen on osa arkityötä, joita käsitellään samoissa paikoissa kuin muitakin valmistelu- ja päätösasioita. Dokumentointi tehdään kokouksien pöytäkirjoihin tai muistioihin. Logistiikkalaitoksessa riskienhallinta raportoidaan esimerkiksi toimintakäsilyissä, projektisuunnitelmissa, tulos- ja vuosiraporteissa. Dokumentointi on tärkeää jatkuvan kehittämisen kannalta. (Pääesikunta, HK657/2.12.2014, 10; Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta, HM567, 21.6.2016, 5.)

#### 5.5 Toimittajariskien hallinta

Valtion hankintakäsikirjassa on ohjeita toimittajariskien hallintaan. Puolustusvoimissa on lisäksi normi, joka on laadittu erityisesti puolustushankintojen laadunvarmistukseen, mutta samoja periaatteita voidaan soveltaa myös siviilihankintoihin. Puolustushankinnoissa käytetään Naton laadunvarmistusmenettelyä GQA (Government Quality Assurance), joka on kuvattu AQAP (Allied Quality Assurance Publication) julkaisusarjassa. AQAP-julkaisut perustuvat kansainvälisiin ISO-standardeihin. Siviilihankinnoissa viittauksia AQAP-julkaisuihin ei tule käyttää. (Pääesikunta 2016, 4; GQA-laadunvarmistus ja AQAP-julkaisut, 3.)

.) Merkittävimpiä AQAP 2110 asettamia lisävaatimuksia toimittajalle on riskien käsittely. Riskillä tarkoitetaan sitä, että sopimusvaatimukset eivät täyty. Toimittajan täytyy säännöllisesti ja dokumentoidusti tunnistaa tällaisia riskejä ja pyrkiä estämään tai vähentämään niitä. Tämän pitää johtaa konkreettisiin tekoihin ja vaikuttaa myös laatusuunnitelmassa kuvattaviin tehtäviin. (GQA-laadunvarmistus ja AQAP-julkaisut, 12.)

## 6 EMPIRIA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimusongelmaa varten perehdyin julkista hankintaa ja riskienhallintaa koskevaan kirjallisuuteen sekä organisaation normeihin, jotka ohjeistavat riskienhallintaa ja hankintoja. Haastattelin organisaation kokeneita teknisiä ja kaupallisia asianhoitajia, projektipäälliköitä sekä laatuinsinöörejä. Asiantuntijahaastattelujen avulla etsin kehittämiskohteita riskienhallintaan hankintatoimessa.

Tutkimuskysymyksiin on näiden perusteella löydettävissä seuraavat vastaukset.

### 1. Missä vaiheessa riskienhallinta tapahtuu hankintaprosessissa?

Riskienhallinnan avulla varmistetaan, että tavoitteet saavutetaan. Hankintaprosessissa on useita tarkistuspisteitä, joissa riskienhallintaa toteutetaan. Hankintaprosessin vaiheet on kuvattu Puolustusvoimien hankintamääräyksessä ja hankintayksikön hankintaohjeessa. Hankinnat perustuvat toimeksiantoihin, jotka Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa esitetään Järjestelmäkeskukselle. Toimeksiannon katselmoinnissa tehdään alustava riskianalyysi. Logistiikkalaitoksen esikunnan hankintaohjeen liitteessä 4 on kuvattu teknisen ja kaupallisen asianhoitajan vastuut hankintaprosessissa. Teknisen asianhoitajan tulee kutsua laadunvarmistuksen edustaja mukaan hankintavalmiuden luomisvaiheessa ja hankinnan käynnistämisen vaiheessa, jos hankintaan liittyy merkittäviä riskejä. Projektipäällikön vastuulla on laatia projektin riskienhallinta-



suunnitelma. Haastattelujen perusteella riskienhallinnasta oli kokemusta jokaisella haastatellulla, mutta projektinjohtajilla oli eniten kokemusta aiheesta.

Jokainen hankintaprojekti on omanlaisensa ja tarjouspyyntövaiheessa pitää osata sanoa millä pelimerkeillä mennään. Riskienhallinta voisi lähteä jo hankepäälliköltä ja toimeksiantokatselmuksessa projekti- ja hankepäällikkö voisivat yhdessä tarkastella riskejä. Parasta olisi, että riskienhallinta tehtäisiin yhdessä. (H5. Henkilökohtainen tiedonanto 19.12.2017). Jos hankinnan valmisteluvaiheeseen ei panosteta, niin riskinä on saada huono tuote ja toimittaja. Markkinatuntemus on erittäin tärkeää, ettei liikevaihtovaatimuksia aseteta niin, että saadaan vain yksi tarjous eikä kilpailua synny vaikka toimittajia on muitakin. (H4. Henkilökohtainen tiedonanto 19.12.2017).

Haastateltavien mukaan hankintaprosessissa tulisi tunnistaa seuraavat riskit:

Toimitusaikataulut täytyy olla realistiset. Tuotteeseen tai palveluun asetettavat vaatimukset täytyy määritellä niin, että toimittaja ymmärtää mitä on myymässä ja Puolustusvoimat ymmärtää mitä on ostamassa. Suurimmat riskit hankinnoissa ovat toimitusaikataulut ja se, ettei tunnisteta vaatimuksia. (H1. Henkilökohtainen tiedonanto 15.12.2017).

Organisaation SRM-järjestelmä ei ole täysin luotettava. Puutteellinen yhteistyö teknisen valmistelun ja hankintaorganisaation välillä. Emme ymmärrä toistemme työtä ja nyt kolmen vuoden jälkeen kaikille on kertynyt osaamista hankinnoista olisi hyvä tuoda esille kehittämiskohteita. Suurimmat riskit liittyvät resursseihin ja henkilöstön jaksamiseen. Erityispiirteet ovat aina projektikohtaisia ja miten rahoitus onnistuu. (H2. Henkilökohtainen tiedonanto 15.12.2017).

Teknisen ja kaupallisen asianhoitajan ammatillinen osaaminen tulee huomioida hankinnan vaativuuden mukaan. Tällä hetkellä resurssit eivät ole riittävät tältä osin. Hankinnan valmistelu-aika voi venyä ja se vaikuttaa rahoitukseen sekä siihen, että toimitus viivästyy. Suurimmat riskit ovat resurssointi, toimituksen viivästyminen, toimittajan ja tuotteen valintakriteerit. (H4. Henkilökohtainen tiedonanto 19.12.2017).

Laadunvarmistuksen näkökulmasta riskejä voivat olla toimittaja jota ei tunneta, kehitystyö ja tuotteeseen liittyvät testaukset. Hankintamenettely tulisi myös huomioida.

Suuri riski on henkilöstön vaihtuvuus, koska siinä katoaa hiljaista tietoa liittyen esimerkiksi tuotetuntemukseen ja jatkuvuus katoaa. (H5. Henkilökohtainen tiedonanto 19.12.2017).

Rahoitus vaikuttaa hyvin paljon hankintaan. Jos hankinnan aikataulu muuttuu radikaalisti niin, se ei vastaa suunniteltua rahoitusta. (H6. Henkilökohtainen tiedonanto 22.12.2017).

Riskit on luokiteltava hankintaprosessin eri vaiheissa (RFI, RFQ, hankintasopimus ja toimitus), koska niiden luonne muuttuu prosessin myötä. Yleisimmät riskit näissä kaikissa vaiheissa liittyvät henkilöstöön, teknologiaan, tuotekehitykseen, tietoturvaan, rahoitukseen, kilpailutukseen ja toimittajaan liittyvät riskit. Suurin riski tällä hetkellä on henkilöstöressurssipula. Uuden organisaation myötä on tullut liian suuret työkuormat. Tietoturvaohjelmat kasvavat koko ajan. Riskienhallintatyön merkitys pitäisi tuoda paremmin esille. (H7. H3. Henkilökohtainen tiedonanto 18. ja 20.12.2017).

Kehittämiskohde 1. Kaupallinen asianhoitaja tulisi ottaa mukaan aikaisemmin hankinnan valmisteluvaiheessa, koska tarjouspyynnön julkaiseminen jälkeen mahdollisuuksia hankinnan riskienhallintaan on vähemmän. Lisäksi talouspuolen asiantuntemus tulisi ottaa tehokkaammin käyttöön, jotta hankinnan rahoitus onnistuisi. Riskienhallinta on yhteistyötä ja sitä tulisi edistää luomalla toimintatapoja, jotka mahdollistavat luontevan yhteistyön.

## 2. Miten riskienhallinta dokumentoidaan?

Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunnan Riskienhallinta normin mukaan riskienhallinnan raportointi sisällytetään osaksi asianhallinnan erilaisia dokumentteja esim. projektisuunnitelmiin ja –kokouspöytäkirjoihin, järjestelmien teknisiin elinjakosuunnitelmiin, tulos- ja vuosiraportteihin jne. Projektin loppuraporttiin kuuluu Lessons Learned –osuus, joka on Puolustusvoimien projektiohjeessa kuvattu hiljaisen tiedon siirtämiseksi. Lessons Learned asiakirjoja löytyi hallintoyksiköiden lähiarkis-

toista, mutta tiedon hallinnan kannalta olisi parempi, että Lessons Learned dokumentit olisi arkistoitu Lessons Learned -kansioon.

Haastatteluissa tuli ilmi, että projektin riskienhallinta dokumentoidaan ja raportoidaan ohjeistuksen mukaisesti. Projektisuunnitelmassa on riskienhallintasuunnitelma, jota päivitetään projektikokouksissa. Reklamaatiot tehdään kirjallisesti asianhallintajärjestelmään, jotta saadaan tilastotietoa tulevia hankintoja varten. Reklamaatiot ovat hajallaan asianhallintajärjestelmässä eikä ole tietoa onko niitä analysoitu tai kerätty tietopankkiin. (H4. H5. Henkilökohtainen tiedonanto. (19.12.2017). Lessons Learnt – dokumentit olisivat hyödyllisiä olla projektijohtajien saatavilla. Niissä projektipäällikkö kertoo mitä vuosien varrella tapahtui ja eskaloitui sekä millaisiin sudenkuoppiin projekti joutui ja miten niistä selvittiin. (H7. Henkilökohtainen tiedonanto 20.12.2017).

Kehittämiskohde 2. Organisaatiossa tulisi ohjeistaa miten Lessons Learned –osuus arkistoidaan, jotta se on tietoa etsivien helposti löydettävissä. Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunnan asiakirjahallinnossa on tietopankeissa Lessons Learned –kansio, mutta en löytänyt sieltä yhtään dokumenttia. Puolustusvoimien asianhallintajärjestelmään voisi luoda tietopankin, johon tallennettaisiin Lessons Learned – dokumentit, johon olisi käyttöoikeus Järjestelmäkeskuksen ja esikunnan henkilöstölle.

### 3. Ketkä osallistuvat riskienhallintaan?

Puolustusvoimien Riskienhallinta normin mukaan kaikki osallistuvat kokonaisriskienhallintaan. Riskienhallintaprosessi viedään läpi koko hankintaprosessin. Laadunvarmistus puolustushankinnoissa normia käytetään puolustushankinnoissa ja soveltaen siviilihankinnoissa. Normin mukaan laadunvarmistustarvetta voidaan arvioida

hankinnan kaikissa vaiheissa ja viimeistään laadittaessa tarjouspyyntöä. Hankinnan sisältäessä merkittäviä riskejä laaditaan erilliselle GQA-elimelle laadunvarmistuspyyntö ja laadunvarmistusedustaja tukee hankinnan laadunvarmistusta (HM753, 6). Hankintaa varten asetetaan projekti, johon määrätään projektipäällikkö ja hän laatii projektisuunnitelman, johon kuvataan riskienhallinnan prosessi. Projektikokouksissa kaikki kokoukseen osallistuvat arvioivat säännöllisesti riskejä, mutta projektipäällikkö vastaa riskienhallinnasta.

Haastatteluissa tuli esille, että riskienhallintatyöhön ei ole rutiinia ja sen hyötyjä on vaikea nähdä. Lisäksi lähes kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että riskientarkastelussa käytetään tai tulisi käyttää apuna organisaation eri alojen asiantuntijoita (ympäristö, laki, talous ja laatu). Joidenkin haastateltavien osalta riskienhallinta koettiin tylsäksi ”pakkopullaksi” tai siitä koettiin puuttuvan konkretia. Riskienhallinnassa esiin tullesiiin kohonneisiin riskeihin ei oltu reagoitu organisaatiossa. (H1. H7. Henkilökohtainen tiedonanto 15. ja 20.12.2017). Haastatteluissa tuli esiin, että samaa riskilistaa tarkistettaessa monta kertaa peräkkäin siihen turtuu ja katse ”lasittuu”. Ei synny herätettä mihin pitäisi kiinnittää huomiota ja koska projektipäällikkö vastaa riskeistä niin voi syntyä ajatus, ettei riskejä tarvitse miettiä. (H2. Henkilökohtainen tiedonanto 15.12.2017).

Kehittämiskohde 3. Riskienhallintatyön vaikuttavuuden merkitystä pitäisi tuoda organisaatiossa paremmin esille, koska riskienhallintatyöstä saatavaa hyötyä ei tunnistettu kovinkaan merkittäväksi. Riskienhallintanormeissa ei ole otettu kantaa riskinottohaluun, joten se voi selittää miksei esimerkiksi raportoituihin riskeihin oltu reagoitu. Sisäinen tarkastus voisi konsultoida koko organisaatiota ennakoivasta riskienhallinnasta ja kertoa miten riskienhallinnan työkaluja voi kehittää tai mitä hyviä työkaluja on jo olemassa.

#### 4. Mitä työkaluja käytetään?

Riskienhallinta normin mukaan riskienhallinta on osa kaikkea toimintaa kaikilla organisaation tasoilla. Käytännön työssä käytetään excel-muodossa olevaa riskitauluk-

koa, joka on käytössä olevan normin liitteenä. Taulukkoon kerätään tunnistetut riskit, jotka aiheuttavat epävarmuutta tavoitteiden saavuttamisessa negatiivisessa tai positiivisessa mielessä. Riskit analysoidaan todennäköisyyden ja vaikuttavuuden osalta, jonka perusteella saadaan riskiluku ja riskin merkitys tavoitteisiin nähden. Riskitaulukko ohjaa tunnistamaan riskilajeihin, jotka kohdistuvat henkilöön, omaisuuteen, tietoon, prosesseihin, ympäristöön ja maineeseen.

Haastatteluissa tuli ilmi, että riskien tunnistamiseen vaikutti eniten asianhoitajien kokemus aikaisemmista hankinnoista. Lisäksi riskien tunnistamiseen käytettiin vaihtelevasti aivoriieheä, tarkistuslistoja, riskikarttoja. Haastatteluissa tuli ilmi, ettei käytössä ole yksityiskohtaisia tarkistuslistoja riskien tunnistamiseen kutakin riskilajia kohden. Esitin haastateltaville opinnäytetyöni teoriaosuudesta muutamia visuaalisia tarkistuslistoja (kuviot 4 ja 5), jossa riskilajeina olivat tieto ja ympäristö. Kenelläkään haastateltavista ei ollut käytössä visuaalista tarkistuslistaa.

Haastateltavat kertoivat käyttävänsä seuraavia työkaluja riskienhallinnan parantamiseksi hankinnoissa:

Puolustushankinnoissa on vaadittava AQAP:n mukaista toimintaa ja siviilihankinnoissa käytetään ISO-standardin mukaisia vaatimuksia. Isommissa hankinnoissa käytetään GQAR-laadunvarmistusedustajia. Luotettava kumppani –ohjelmasta saadaan raportteja toimittajista. Hanki –palvelussa voi tehdä tarjouspyyntöjä. (H4. Henkilökohtainen tiedonanto 19.12.2017).

Katakrin tietty taso täytyy täytyä riippuen hankinnasta. Onko turvaluokiteltua tietoa mukana vai ei sekä meneekö ulkomaille vai kotimaahan. Laatuauditointeja käytetään ennen ja jälkeen sopimuksen teon. (H7. Henkilökohtainen tiedonanto 20.12.2017).

Laatusuunnitelma tai projektisuunnitelma toimittajalta on tärkein dokumentti laadunvarmistusedustajille (H1. Henkilökohtainen tiedoksiänto 15.12.2017.)

Hanselin puitesopimusten käyttö on valtaosassa hankinnoista ja niissä on kilpailutus jo tehty (H2. Henkilökohtainen tiedoksiänto 15.12.2017.)

Kehittämiskohde 4. Visuaalinen tarkistuslista riskien tunnistukseen projektityöskentelyä varten auttaisi tunnistamaan riskejä paremmin. Opinnäytetyössä ei selvitetty

sisäisiltä tarkastajilta onko heillä olemassa valmiita tarkistuslistoja projekteihin tai riskitestejä sopimushallintaan. Puolustusvoimien Riskienhallintanormi korostaa riskien tunnistamisen tärkeyttä, koska tunnistamaton negatiivinen tai positiivinen riski aiheuttaa ongelmia tavoitteiden saavuttamisessa (HK657, 6). Valtion hankintakäsikirjassa ja valtiovarainministeriön Hankintatoimen kehittämishankkeen loppuraportin liitteissä on otettu kantaa yksityiskohtaisesti hankintojen riskeihin ja tiedot voisi esittää tehokkaammin visuaalisesti. Ihminen pystyy sisäistämään kuvia merkittävästi nopeammin kuin tekstiä (Hietanen 2018). Organisaatiossa on myös käytössä itsearviointitilaisuudet ja ALTIKA aloitetietokanta, jotka liittyvät toiminnan kehittämiseen. Näitä kanavia käyttämällä voitaisiin myös riskienhallintaprosessia kehittää esimerkiksi riskien tunnistamisen osalta. Lisäksi Suomen Osto- ja Logistiikkayhdistys LOGY ry tarjoaa jäsenilleen Best in Class –työkalua, jolla voidaan löytää konkreettisia neuvoja organisaation hankintatoimen kehittämiseksi (Suomen Osto- ja Logistiikkayhdistys LOGY ry:n www-sivut 2018).

## 7 POHDINTA

Opinnäytetyön punaisen langan löytäminen tuotti vaikeuksia ja minun olisi pitänyt hyödyntää ohjaajiani enemmän ja keskustella heidän kanssaan enemmän. Opinnäytetyö oli minulle vain suoritus muiden joukossa ja ajattelin hoitavani sen tiukalla itselläni saadakseni opinnot loppuun. Opinnäytesuunnitelmassa aikatauluni oli liian optimistinen, koska en osannut arvioida ajankäyttöäni vaadittavaan työhön. Materiaalia työhön löytyi organisaation asianhallintajärjestelmästä, kirjastojen kokoelmista ja Valtiovarainministeriön kotisivuilta. Aihealue oli minulle tuntematon ja halusin kerätä kokemuksiin perustuvaa tietoa ja sen vuoksi halusin haastatella kokeneita hankinta-asiantuntijoita organisaatiostamme.

Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että organisaation riskienhallintaprosessissa mahdollisuudet voivat jäädä tunnistamatta, koska riski sana ohjaa ajatuksia uhkakuviin eikä mahdollisuuksiin. Käytössä oleva normi kuitenkin ohjaa etsimään negatiiviset ja positiiviset epävarmuutta aiheuttavat tekijät tavoitteeseen nähden.

Opinnäytetyössä jäivät selvittämättä mikä on hankintayksikön ja toimittajan vastuu riskienhallinnassa, kenen tehtävä on seurata tilanteita, jotka voivat johtaa riskien toteutumiseen, millä keinoilla osapuolet yrittävät estää riskejä tai niiden vaikutuksia, kuka reagoi mahdolliseen riskiin ja kuinka asiasta ilmoitetaan sopijapuolille ja kolmansille tahoille. (Valtiovarainministeriö 2016, 24.)

Haastattelin seitsemää hankinta-asiantuntijaa ja haastattelut kestivät puolesta tunnista puoleentoista tuntia. Haastateltavat olivat tutustuneet kysymyksiin etukäteen ja nauhoitin sekä litteroin haastattelut.

Haastatteluissa tuli saturaatiota riskityökalujen käytön osalta. Kaikki projektipäälliköt käyttivät normin mukaista riskitaulukkoa ja –karttaa. Lisäksi kenelläkään ei ollut käytössä visuaalista tarkistuslistaa riskien tunnistamiseen. Haastatteluissa toistui myös ajatus siitä, että riskienhallintatyöstä saatava hyöty ei ole tullut esille konkreettisesti esille. Haastateltavat toivat esille hankinnan valmisteluvaiheen ja markkinatuntemuksen olevan tärkeä vaihe hankintaprosessissa riskienhallinnan näkökulmasta.

Riskienhallinnasta saatavat hyödyt olisi hyvä tuoda paremmin esille ja korostaa sitä, että riskienhallintatyössä löytyvää tietoa voidaan hyödyntää monella eri tavalla organisaatiossa. Uusi opinnäytetyön aihe voisi olla miten sisäinen tarkastus voisi konsultoida organisaation eri tasoilla riskienhallinnan hyödyistä. Riskienhallinnassa organisaatio oppii ymmärtämään paremmin omaa toimintaympäristöään, itseään ja sidosryhmiään ja omille epämukavuusalueille meneminen laajentaa oppimista

## LÄHTEET

- Aarresalo, E. 2014. Hankintaosaaminen julkisella sektorilla. YAMK-opinnäytetyö. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Alftan, M. 2008. Corporate governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. Helsinki: Edita.
- Eskola, S., & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOY.
- GQA-laadunvarmistus ja AQAP-julkaisut.  
[https://puolustusvoimat.fi/documents/1948673/2267766/GQA\\_ja\\_AQAP.pdf/8c6e6b03-3c9f-447f-875b-4fb2289128aa/GQA\\_ja\\_AQAP.pdf.pdf](https://puolustusvoimat.fi/documents/1948673/2267766/GQA_ja_AQAP.pdf/8c6e6b03-3c9f-447f-875b-4fb2289128aa/GQA_ja_AQAP.pdf.pdf)
- HE 108/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaiksi lainsäädännöksi.
- Hietanen, H. 13 teesiä legal designista. Viitattu 29.3.2018  
<https://www.edilex.fi/uutiset/55138>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Huuhka, T. 2017. Tehokkaan hankinnan työkalut. Helsinki. BoD- Books of Demand.
- Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, M. 2013. Johda riskejä: Käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Helsinki: Finva Finanssi- ja vakuutuskustannus.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2015. Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Helsinki: Tietosanoma.
- Juvonen, M. 2016. Yrityksen riskienhallinta. Helsinki: Finanssi ja vakuutuskustannus FINVA.
- Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas: Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Karinkanta, P. 2017. Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti. Helsinki: Kauppakamari.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. 2016. L 29.12.2016/1397 muutoksineen
- Lau, E. 2015. What is the Observatory of Public Sector Innovation? Viitattu 23.7.2017  
[http://vm.fi/documents/10623/1291582/359629Observatory\\_\\_\\_Introduction\\_ppt410561387.pdf/a4792aaa-3524-4c6d-87bd-1a3efd54833d](http://vm.fi/documents/10623/1291582/359629Observatory___Introduction_ppt410561387.pdf/a4792aaa-3524-4c6d-87bd-1a3efd54833d)



Niiranen, S. 2011. Hankintojen riski ja sisäinen valvonta hankintayksikössä ja Hansel Oy:ssä. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto: Taloustieteiden laitos, finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi.

Riutto, H. 2010. Riskienhallinta asiantuntijapalvelujen hankinnassa – tarkastelukohteenä lääkäripalvelut kunnissa. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto: Taloustieteiden laitos, finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi.

Siikavirta, K. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Helsinki: Edita.

Suomen Osto- ja Logistiikkayhdistys LOGY ry www-sivut. Viitattu 17.3.2018.  
<http://www.logy.fi/media/best-in-class-esittely.pdf>

Suomen Riskienhallintayhdistys ry. www-sivut. Viitattu 19.7.2017  
<http://riskikompassi.fi/johtaminen-riskienhallinta/viitekehyksia>

Suominen, A. 2003. Riskienhallinta. Helsinki: WSOY.

Tieva, A. 2010. Pitkäkestoisuus kiinteistö- ja rakennusalan sopimussuhteissa. Väitöskirja. Aalto-yliopisto. Viitattu 22.3.2018  
<https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/4868/isbn9789526033860.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Valtiovarainministeriö www-sivut. Asiakkuus. Viitattu 22.7.2017  
<http://vm.fi/hallintopolitiikka/hallintopolitiikan-ennakointi-ja-arvointi/asiakkuus>

Valtiovarainministeriö www-sivut. Julkisen hallinnon innovaatiot. Viitattu 23.7.2017  
<http://vm.fi/hallintopolitiikka/ka>

laatu-ja-arvointi/julkisen-hallinnon-innovaatiot

Valtiovarainministeriö www-sivut. Ohje riskienhallintaan. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2017. Viitattu 20.7.2017  
[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/VM\\_22\\_2017.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/VM_22_2017.pdf?sequence=1)

Valtiovarainministeriö. 2017. Ohje riskienhallintaan – LIITTEET 1 – 6. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22./2017.

Valtiovarainministeriö www-sivut. Periaatepäätökset. Viitattu 26.7.2017  
<https://tem.fi/documents/1410877/2795834/VN+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+kest%C3%A4vien+ymp%C3%A4rist%C3%B6+ja+energiaratkaisujen+edist%C3%A4misest%C3%A4+julkisissa+hankinnoissa/4295c1e9-7ff5-4d14-abd9-3e9806ebab16>

Valtiovarainministeriö. 2017. Valtion hankintakäsikirja. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2017

Valtiovarainministeriö. 2009. Valtion hankintastrategia. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 35/2009

Valtiovarainministeriö. 2016. Valtion hankintatoimen kehittämishankkeen loppuraportti: Tulokset sekä toimenpide- ja kehitysehdotukset. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu – 6/2016.

Valtiovarainministeriö www-sivut. Valtion hankintakäsikirja osa VI sopimusten elinkaarenhallinta ja laskujen käsittely 2017.  
<http://vm.fi/documents/10623/2291459/Osa+VI+sopimushallinta+20170320.pdf/8027d66e-6dba-407a-88f9-3567c896d58d>. Viitattu 17.4.2017

Vuorikoski, M. 2016. Sopimus- ja toimittajahallinnan kehittäminen Valtorissa. Esitys Valtion hankintapäivillä 9.2.2016.

<http://vm.fi/documents/10623/1169934/Mikko+Vuorikoski.pdf/4e2565d2-addd-458a-a50a-6dc68779ee64>

## HAASTATTELUT

Haastattelu 1 (H1) 2017. Laadunvarmistusinsinööri. Tampere. Haastattelu 15.12.2017

Haastattelu 2 (H2). Tekninen asianhoitaja ja projektipäällikkö. Tampere. Haastattelu 15.12.2017

Haastattelu 3 (H3). Kaupallinen asianhoitaja. Tampere. Haastattelu 18.12.2017

Haastattelu 4 (H4). Kaupallinen asianhoitaja. Tampere. 19.12.2017

Haastattelu 5 (H5). Laadunvarmistusinsinööri. Tampere. 19.12.2017

Haastattelu 6 (H6). Tekninen asianhoitaja ja projektipäällikkö. Tampere. 22.12.2017

Haastattelu 7 (H7). Projektipäällikkö. Tampere. 20.12.2017

Haastattelutallenteet haastattelijan hallussa.

Ei julkinen materiaali

Järjestelmäkeskus. Projektin läpivienti Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa. HN521

Puolustusvoimien logistiikkalaitos. 2016. Ohje riskienhallinta Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa. HM567/21.6.2016

Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta. 2016. Kaupallinen toiminta Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa. HM588/18.11.2016

Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunta. 2015. Toimeksiantojen käsittely puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa. HL419/17.8.2015

Päaesikunta. 2014. Ohje Riskienhallinta Puolustusvoimissa. HK/2.12.2014

Pääesikunta. Logistiikkaosasto. 2015. Puolustusvoimien hankintamääräys.  
HK1206/9.1.2015

Pääesikunta. Logistiikkaosasto. 2012. Ympäristösuojelun toimintasuunnitelma vuosille 2012-2025. AI329/19.1.2012

Pääesikunta. Materiaaliosasto. 2010. Materiaalistrateginen ohjaus Puolustusvoimissa.  
AF26507/12.3.2010

Pääesikunta. Logistiikkaosasto. 2016. Hankintojen laadunvarmistus Puolustusvoimissa. HM753/7.11.2016