

## PELASTUSTOIMEN YHTEISHANKINNAT

Kari Malinen

Opinnäytetyö  
Tekniikan ja liikenteen ala  
Teknologiaosaamisen johtaminen  
Insinööri (YAMK)

2015

Tekniikan ja liikenteen ala  
Teknologiaosaamisen johtaminen

---

|                            |   |       |      |
|----------------------------|---|-------|------|
| <b>Tekijä</b>              | Kari Malinen                                | Vuosi | 2015 |
| <b>Ohjaajat</b>            | Soili Mäkimurto-Koivumaa ja Petri Ronkainen |       |      |
| <b>Toimeksiantaja</b>      | Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto        |       |      |
| <b>Työn nimi</b>           | Pelastustoimen yhteishankinnat              |       |      |
| <b>Sivu- ja liitemäärä</b> | 91 + 33                                     |       |      |

---

Pelastustoimi on osa julkisten palveluiden kokonaisuutta. Myös sitä koskevat toiminnan säästö- ja tehostamispaineet. Hankintatoimi on pelastuslaitosten ydintoiminnan tukipalvelu ja myös sen toiminnan tehostamisella voidaan osaltaan vaikuttaa tavoiteltavien säästöjen toteutumiseen. Yhteishankintojen kehittäminen on yksi keino tähän tavoitteeseen pääsemiseksi.

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten hankintojen organisointia voitaisiin yhtenäistää ja selkiyttää sekä löytää yhtenäisiä toimintamalleja yhteishankintojen toteuttamiselle ja yhteishankintaprosessien kehittämiseksi. Työssä selvitettiin myös pelastuslaitosten tämän hetken hankintakulttuurin ja yhteishankintojen tilaa sekä potentiaalisia tuoteryhmiä ja niiden hankintavolyymejä.

Taustatiedon kerääminen toteutettiin pelastuslaitosten ja Pelastusopiston hankintavastaaville suunnatulla kyselytutkimuksella. Kysely raportoitiin ja analysoitiin ZEF-arviointikoneella. Kyselytutkimusta täydennettiin pelastustoimen organisaation ulkopuolisten asiantuntijoiden ja yhteistyökumppaneiden haastatteluilta. Haastattelut täydensivät kyselytutkimuksessa saatua tietoa ja antoivat aiheeseen eri näkökulmia.

Opinnäytetyön tuloksena on yhteishankintojen kehittämiseen liittyviä havaintoja organisoinnin ja hankintaprosessien kannalta. Työssä arvioidaan yhteishankintojen vaikuttavuutta eri näkökulmista sekä mahdollisia yhteishankintojen ongelmakohtia ja riskejä.

Technology  
Technology Competence Management

---

|                          |  |             |      |
|--------------------------|--|-------------|------|
| <b>Author</b>            | Kari Malinen                                 | <b>Year</b> | 2015 |
| <b>Supervisors</b>       | Soili Mäkimurto-Koivumaa and Petri Ronkainen |             |      |
| <b>Commissioned by</b>   | Rescue Service Partner Network               |             |      |
| <b>Subject of thesis</b> | Rescue Service Joint Procurement             |             |      |
| <b>Number of pages</b>   | 91+ 33                                       |             |      |

---

The rescue service is part of the public services. The pressure of operational savings and efficiency apply to it as well. Procurement is an assistance service for the core function of the rescue service. Improving its operational efficiency can contribute to the realization of the objectives of savings. Joint procurement development is one way to achieve this aim.

The aim of this thesis was to find out how to unify the procurement organization and clarify and find a coherent approach to the implementation of the joint procurement and joint procurement processes for the development. The thesis also explains the current state of the purchase culture and joint procurement, as well as the potential product groups and their procurement volumes.

The background data collection was carried out by a survey targeted to the people responsible for the procurement at the rescue departments and the Emergency Services College. The questionnaires were reported and analyzed with the ZEF evaluation machine. The survey was complemented with the interviews of external experts and partners from the rescue organization. The survey data were supplemented by interviews obtained from the subject and this gave different approaches to the subject.

The result of this thesis was the observations of the joint procurement development regarding the organization and procurement processes. This study evaluates the effectiveness of the joint procurement from different points of view, as well as the potential joint procurement problems and risks.

Key words

Procurement, rescue service, joint procurement.

## SISÄLLYS

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | JOHDANTO.....   | 7  |
| 1.1   | Kehittämistehtävän lähtökohta.....                      | 7  |
| 1.2   | Kehittämistehtävän tavoitteet.....                      | 8  |
| 2     | TUTKIMUSMENETELMÄT.....                                 | 9  |
| 2.1   | Tiedon hankkiminen.....                                 | 10 |
| 2.1.1 | Kyselytutkimus.....                                     | 12 |
| 2.1.2 | Haastattelututkimus.....                                | 13 |
| 2.2   | Verkostotutkimus.....                                   | 15 |
| 2.3   | Tiedon analysointi.....                                 | 15 |
| 3     | HANKINTATOIMINNAN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....         | 17 |
| 3.1   | Yhteishankintojen perusteet.....                        | 17 |
| 3.2   | Organisointi.....                                       | 18 |
| 3.3   | Resursointi.....  | 21 |
| 3.4   | Prosessit.....  | 22 |
| 3.5   | Strategia.....  | 24 |
| 3.6   | Suunnittelu.....  | 25 |
| 3.7   | Riskienhallinta.....                                    | 28 |
| 4     | JULKISTEN HANKINTOJEN TAUSTAA.....                      | 31 |
| 4.1   | Hankintalainsäädäntö.....                               | 31 |
| 4.2   | Muut julkista hankintatoimintaa ohjaavat säädökset..... | 32 |
| 4.3   | Julkiset hankinnat pelastustoimessa.....                | 32 |
| 5     | PELASTUSTOIMEN ORGANISAATIO.....                        | 34 |
| 5.1   | Toimintaympäristö ja sen muutos.....                    | 35 |
| 5.2   | Toimintaorganisaatio.....                               | 36 |
| 5.3   | Hankintojen taloudellinen merkitys.....                 | 37 |
| 5.4   | Tulevaisuuden näkymät.....                              | 38 |
| 6     | PELASTUSTOIMEN HANKINNAT.....                           | 40 |
| 6.1   | Hankintatoimen organisointi.....                        | 40 |
| 6.1.1 | Henkilöresurssit.....                                   | 40 |
| 6.1.2 | Tietojärjestelmien hyödyntäminen.....                   | 42 |
| 6.2   | Hankintojen suunnittelu.....                            | 43 |
| 6.3   | Yhteishankintojen nykytilanne.....                      | 49 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 6.3.1 | Yhteishankintojen laajuus.....                    | 51 |
| 6.3.2 | Yhteishankintakäytännöt .....                     | 57 |
| 6.4   | Yhteishankintojen potentiaali .....               | 57 |
| 6.4.1 | Tarvekartoitus ja potentiaaliset tuoteryhmät..... | 58 |
| 6.4.2 | Hankintavolyymit .....                            | 63 |
| 6.5   | Vaikuttavuuden arviointi.....                     | 65 |
| 6.5.1 | Hankintahintasäästöt.....                         | 66 |
| 6.5.2 | Resurssi- ja prosessisäästöt .....                | 67 |
| 6.5.3 | Toiminnalliset edut .....                         | 68 |
| 7     | YHTEISHANKINTOJEN KEHITTÄMINEN.....               | 69 |
| 7.1   | Organisoituminen.....                             | 72 |
| 7.2   | Strateginen hankinta & strategiset hankinnat..... | 73 |
| 7.3   | Tuoteryhmien valinta.....                         | 74 |
| 7.4   | Yhteishankintojen toteuttamistavat .....          | 74 |
| 7.5   | Prosessiajattelu .....                            | 76 |
| 7.6   | Seuranta ja toiminnan jatkuva parantaminen.....   | 77 |
| 7.7   | Yhteishankintojen haittavaikutukset.....          | 78 |
| 7.8   | Riskienhallinta.....                              | 79 |
| 8     | POHDINTA.....                                     | 83 |
|       | LÄHTEET.....                                      | 88 |
|       | LIITTEET .....                                    | 91 |

## ALKUSANAT

Tämä opinnäytetyö on tehty pelastuslaitosten kumppanuusverkostolle vuosien 2014 ja 2015 aikana. Opinnäytetyön valvojina toimivat Soili Mäkimurto-Koivumaa ja Petri Ronkainen Lapin ammattikorkeakoulusta. Toimeksiantajan edustajina toimivat pelastusjohtajat Pekka Vänskä ja Petteri Helisten pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tukipalvelujen toimialueelta.

Kiitän FT yliopettaja Soili Mäkimurto-Koivumaata ja koordinaattori Petri Ronkaista opinnäytetyöni valvomisesta. Pelastuslaitosten, asiantuntijaorganisaatioiden ja yhteistyökumppanien edustajia haluan kiittää aktiivisesta osallistumisesta kysely- ja haastattelututkimuksiin.

Muhoksella 14.4.2015



Kari Malinen

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Kehittämistehtävän lähtökohta

Pelastustoimi organisoitiin vuoden 2004 alusta toimimaan 22 alueellisena pelastuslaitoksena (Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001). Aikaisempi vajaan 444 yksittäisen pelastuslaitoksen yhdistyminen oli merkittävä rakenteellinen ja toiminnallinen muutos. Tuosta muutoksesta on kulunut nyt yli kymmenen vuotta. Tänä aikana on kehitetty uusia tapoja toimia niin operatiivisessa, kuin hallinnollisessakin mielessä. Toiminnan kehittämisen vaikutukset ovat olleet toimintaa yhtenäistäviä ja tehostavia.

Pelastustoimen tavara- ja palveluhankinnat ovat taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä kokonaisuus. Pelastuslaitokset ovat muodostaneet tähän mennessä kaksi laajempaa hankintarengasta. Myös muutamia pienempiä alueellisia ja projektiluonteisia yhteishankintoja on toteutettu. Valtakunnallisia yhteishankintoja, joihin kaikki 22 pelastuslaitosta ja Pelastusopisto osallistuvat, on toteutunut tähän mennessä vain yksi. Hankinta-asiat ovat kokonaisuutena jääneet jostain syystä taka-alalle yhteisissä foorumeissa, kuten pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toiminnassa. Sama suuntaus on kunnallisella alalla ylipäätään. Hankintatoimi koetaan tukipalveluksi, jonka merkitys ja vaikutuspotentiaali ovat jääneet jossain määrin vähäiselle huomiolle.

Pelastuslaitosten yhdistyminen edelleen suuremmiksi yksiköiksi ei vielä toteutunut, mutta pelastustoimelle on asetettu vuotuinen 7,5 miljoonan euron säästötaavoite (Valtionvarainministeriö 2014, 61). Hankintatoimen kehittämisellä on mahdollista osaltaan pyrkiä tähän tavoitteeseen. Opinnäytetyössä selvitetään yhteishankintojen nykytilaa hankintoihin liittyvän yhteistyön, tiedonvaihdon sekä hankintarenkaiden ja valtakunnallisten yhteishankintojen toiminnan osalta. Lisäksi arvioidaan pelastustoimen hankintatoimen tulevaisuuden näkymiä ja tavoitteita sekä keinoja niiden saavuttamiseksi.

## 1.2 Kehittämistehtävän tavoitteet

Kehittämistehtävän tavoitteina ovat nykytilan ja tarvekartoituksen pohjalta selvittää, miten hankintojen organisointia voitaisiin yhtenäistää ja selkiyttää, miten löytää ja luoda yhteisiä toimintamalleja yhteishankintojen toteuttamiselle ja miten yhteishankintaprosesseja kokonaisuutena olisi mahdollista kehittää. Työssä selvitetään myös potentiaalisia tuoteryhmiä, joita yhteishankinnat voisivat koskea ja mitkä olisivat niiden hankintavolyymit.

Kehittämistehtävä antaa myös katsauksen pelastuslaitosten tämän hetken hankintakulttuuriin ja yhteishankintojen tilaan. Työssä arvioidaan yhteishankintojen vaikuttavuutta kustannusten, resurssien ja toiminnallisten vaikutusten kautta. Myös hankintatyön parissa työskentelevien resursointia ja hankintatoimen arvostamista arvioidaan.

Yhtenä merkittävänä tavoitteena on myös selvittää yhteishankintoihin liittyviä riskejä, kuten hankintojen toteuttamisesta, toimittajista sekä toimintaympäristöstä aiheutuvat riskit. Ovathan hankinnat olennainen osa pelastuslaitosten joka päiväistä toimintaa ja hankinnoista aiheutuneen riskin realisoituminen voi tiettyissä tapauksissa aiheuttaa merkittävää haittaa operatiiviselle toiminnalle.

Viimeisenä arviointina on pohdinta yhteishankintojen tarpeellisuudesta ylipäättään. Pohdinnalla haetaan vastausta kysymykseen, saavutetaanko yhteishankinnoilla se, mitä niiden kautta on oletettu saavutettavan, vai ovatko yhteishankinnat päinvastoin pelastuslaitosten hankintatoimintaa vaikeuttava ja lisää riskejä aikaansaava tapa toteuttaa hankintoja.



## 2 TUTKIMUSMENETELMÄT

Ennen kehittämistyön tutkimusmenetelmän valintaa ja suunnittelua on mietittävä, mikä on soveltuva lähestymistapa kyseessä olevalle kehittämiskohteelle. Tutkimusmenetelmiä on useita ja lähes kaikki sopivat mihin tahansa lähestymistapaan. Esimerkiksi haastattelut ovat soveltuva menetelmä mihin tahansa lähestymistapaan. Lähestymistavassa puolestaan voi olla piirteitä useista tutkimustavoista. Kannattaakin valita luovasti ne lähestymistavat, jotka parhaiten soveltuvat kyseessä olevaan kehittämistehtävään ja tarvittaessa yhdistellä niitä. Lähestymistavan valinta vaikuttaa oleellisesti tutkimustyön vaikuttavuuteen ja syvällisyyteen. (Ojasalo, Moilanen, Ritalahti 2009, 51–52.)

Kyseessä olevan opinnäytetyön luonne on tutkimuksellinen kehittäminen, jossa on selkeä organisaation toiminnan kehittämistarve ja tavoitteena muutosten aikaansaaminen. Tutkimuksellisen kehittämistyön luonteeseen kuuluvat Ojasalon ym. mukaan

- käytännöstä nousseiden ongelmien ratkaisu,
- käytäntöjen uudistaminen ja uuden tiedon luominen työelämän käytännöistä,
- systemaattinen käytännön ja teoreettisen tiedon kerääminen ja kriittinen arviointi kehittämisen tueksi,
- monipuolinen menetelmien hyödyntäminen,
- aktiivinen vuorovaikutus eri tahojen kanssa,
- tekstin ja uuden tiedon tuottaminen.

Yksi merkityksellinen osa-alue on myös ns. työelämän hiljaisen tiedon hyödyntäminen osaamis- ja tietoperustan uudistamisessa. (Ojasalo ym. 2009, 19–20.)

Kehittämissä on mahdollista ja myös suositeltavaa käyttää monenlaisia menetelmiä. Perinteisesti tutkimusmenetelmät on jaettu määrällisiin eli kvantitatiivisiin ja laadullisiin eli kvalitatiivisiin menetelmiin. Tyypillinen kvantitatiivinen

menetelmä on lomakekysely tai strukturoitu haastattelu joukolle haastateltavia. Kvantitatiivinen menetelmä antaa vastauksia haluttujen tutkittavien asioiden määrällisistä ominaisuuksista, tai kun halutaan tietää pitääkö jokin hypoteesiin perustuva teoria paikkansa. Tämä edellyttää kuitenkin aihepiirin tuntemusta niin hyvin, että kontrolloitu mittaaminen on mahdollista. Tällöin mitataan eksaktisti teorian paikkansapitävyyttä. (Ojasalo ym. 2009, 93–94.)

Kvalitatiivista tutkimusmenetelmää käytetään, kun halutaan ymmärtää paremmin aiheita, joita ei entuudestaan tunneta. Tutkittava joukko on määrällisesti pienempi kuin kvantitatiivisessa menetelmässä, mutta analysoitavaa aineistoa syntyy enemmän ja sen analysointi on vaativampaa. Kvalitatiivinen menetelmä auttaa ymmärtämään kokonaisuutta paremmin ja toimii tästä johtuen hyvin kvantitatiivisen menetelmän tukena. (Ojasalo ym. 2009, 93–94.)

Tutkimuksellisessa kehittämistyössä eri menetelmien ero hämärtyy. Loppujen lopuksi menetelmät ovat välineitä, jotka auttavat etenemään kehittämistyössä. (Ojasalo ym. 2009, 93–94.)

## 2.1 Tiedon hankkiminen

Tutkimuksen aineiston hankintamenetelmät voidaan jakaa haastatteluihin, kyselyihin, havainnointiin ja kirjallisuuslähteiden hyödyntämiseen. Lähtökohtana tiedon hankkimiselle on pidettävä tutkimusongelmaa, johon ratkaisua haetaan. Laadullisissa tutkimuksissa pyritään kuvaamaan jotain ilmiötä tai toimintatapaa ja ymmärtämään sekä tulkitsemaan niitä, ei niinkään tekemään tilastollisia yleistyksiä. (Pitkäranta 2010, 103; 114.)

Jotta kehitystyötä päästäisiin tekemään, on selvitettävä lähestymistapa, jolla tutkimusongelmaa ryhdytään ratkomaan. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että on selvitettävä pelastustoimen yhteishankintojen ja hankintatoimen organisoimisen nykytila, asetettava kehitystyön tavoitteet yhteishankinnoille ja haettava kei-

noja niihin pääsemiseksi. Tavoitteeksi on hyvä asettaa myös yhteishankintojen kehittämisen ylläpitäminen jatkossa sekä tämän kehittymisen mittaaminen.

Nykytilan selvittämiseksi on tehtävä selvitystyötä empiirisellä kyselytutkimuksella ja sitä täydentävillä haastatteluilla. Ne antavat pohjatiedon pelastuslaitosten perustietojen, talouden, hankintatoimen toimintakulttuurien ja yhteishankintojen nykytilan osalta. Kvantitatiivisella kyselyllä haetaan tätä perustietoa. Kvalitatiivinen tutkimus pelastustoimen hankintavastaavien, hankinta-asiantuntijoiden ja yhteistyökumppaneiden osalta auttaa ymmärtämään paremmin käytännön toimintaa, yhteishankintojen ongelmia ja riskejä sekä mahdollisia kehittämistarpeita. Verkostotutkimus suunnataan tällä hetkellä toimiviin hankintarenkaisiin, jotka pystyvät tarjoamaan arvokasta tietoa oman, jo toiminnassa olevan yhteishankintatoimintansa pohjalta.

Kyselytutkimusta varten tutkittava asia on hahmotettava ilmiönä ja selvitettävä, miten se rakentuu. Myös asiayhteydet ja ihmisten roolit on hyvä tuntea. Tältä pohjalta kohde voidaan jakaa aihealueisiin, joita koskien voidaan laatia kysymykset. Kyselyn reliabiliteetti tulee varmistaa laatimalla kysymykset siten, että kaikki vastaajat ymmärtävät ne samalla tavoin. (Arviointikone.fi 2015.)

Tapaustutkimus on empiirinen tutkimuspa, jossa käytetään ilmiön tai toiminnan tutkimiseen monipuolista ja eri tavoin hankittua tietoa. Tapaustutkimus tutkii intensiivisesti jotain sosiaalista kohdetta, yksilöä, ryhmiä, laitoksia tai yhteisöjä. (Pitkäranta 2010, 129.)

Lähestymistavaltaan kyseessä voisi olla tapaustutkimus ”Case pelastustoimen yhteishankinnat”. Onhan kyse toiminnallisesti kaikille yhteisestä prosessista, jota kukin toteuttaa omassa pelastuslaitoksen organisaatiossaan.

### 2.1.1 Kyselytutkimus

Kyselytutkimus sopii aihealueeltaan tunnetun asian tutkimiseen. Sillä voidaan varmistaa, pitävätkö selvittävät asiat paikkaansa, tai onko esitetty hypoteesi paikkansa pitävä. Sillä saadaan helposti selville myös lähtötilanne ja sen tulosta voidaan käyttää myös kehitystyössä saavutettujen tulosten arviointiin. (Ojasalo ym. 2009, 41.)

Kyselytutkimus on suosittu ja yleisin tapa hankkia kvantitatiivinen aineisto, koska sen suorittaminen on nopeaa ja taloudellista. Se on myös tehokasta toteuttaa sähköisesti. Tällöin myös aineiston analysointi vakiintuneilla menetelmillä on helppoa. (Pitkäranta 2010, 79.)

Kysely on suunniteltava huolella. On selvittävä, mitä tietoa tarvitaan, miten saatua tietoa analysoidaan ja miten kysymykset asetetaan ja vastaukset käsitellään. On arvioitava myös kyselyn luotettavuutta ja miten sitä pystytään kyselyn sisällöllä parantamaan. (Ojasalo ym. 2009, 41.)

Kyselytutkimuksella kerätään pohjatieto kunkin pelastuslaitoksen ja Pelastusopiston toiminnasta sekä yleisellä tasolla, että hankintoihin liittyen. Tämän takia kyselytutkimuksen on sisällettävä perustietoa laitosten hankintoihin osallistuvasta henkilöstöstä, taloudesta, yleisestä organisoitumisesta ja toiminnasta.

Toisena kyselytutkimuksen kohteena on pelastuslaitosten hankintatoimi. Hankintatoimen osalta on tarkoitus selvittää, miten hankintatoimi on kullakin pelastuslaitoksella käytännössä toteutettu, miten paljon siihen on resursoitu henkilöstöä sekä miten ja missä määrin ollaan sidoksissa isäntäkuntaan ja sen päätöksentekoon. Tärkeä osa selvitystä on myös hankintojen suunnittelun ja riskienhallinnan toteuttamisen kartoitus.

Kolmantena osa-alueena ovat yhteishankintojen kehittämiseen liittyvät asiat. Kyselyllä selvitetään, miten pelastuslaitokset näkevät asiat yhteishankintojen kehittämisen kannalta ja mitkä ovat vastaajien näkemykset kehittämismahdollis-

suuksista, -kohteista ja -tavoista. Tähän liittyen kyselyyn liittyy hypoteeseja, joiden paikkansapitävyyttä testataan mielipidemittauksella.

Kyselyssä käytettiin työkaluna ZEF-arviointikonetta. Kyselystä luotiin raportti, johon koostettiin vastausten sisältö ja jakauma. Kyselyn tulokset vaikuttivat osittain myös haastattelututkimusten sisältöön ja painotukseen.

Kysely tehtiin kaikille pelastustoimen 22 pelastuslaitokselle ja Pelastusopistolle kattavan otannan aikaansaamiseksi. Kyselyn kohteena olivat pelastuslaitosten ja Pelastusopiston hankintatoimesta vastaavat henkilöt.

### 2.1.2 Haastattelututkimus

Strukturoitu haastattelututkimus on tarkoitukseltaan ja toteutukseltaan lähes kyselyn kaltainen. Puolistrukturoitu eli teemahaastattelu on vapaampi, eikä ohjaa vastaajia niin paljoa. Avoin haastattelu on vielä avoimempi, lähes keskustelun kaltainen. Se soveltuu tilanteisiin, joissa asioiden tarkoitusperät halutaan selvittää vielä syvällisemmin. Avoin haastattelu vaatii taitoa ja kykyä pitää keskustelu johdonmukaisesti asiassa. (Ojasalo ym. 2009, 41–42.)

Haastattelun onnistumisen kannalta on tärkeää, että haastateltavat tietävät haastattelukysymykset ja haastatteluajankohdan etukäteen, ja voivat näin valmistautua aiheeseen etukäteen. Tämä on usein haastateltavan ehtona suostumukselle haastatteluun. On myös eettisesti oikein kertoa haastattelun aihe etukäteen. Haastattelun etuna on se, että haastateltavaksi voidaan valita henkilöitä, joilla on tietoa ja kokemusta tutkittavasta aiheesta. Haittana voidaan pitää sitä, että haastattelu on kyselytutkimukseen verrattuna aikaa ja rahaa vievä tiedonkeruumuoto. (Pitkäranta 2010, 104–105.)

Haastattelututkimuksen tarkoituksena on selventää ja syventää kyselytutkimusta sekä hakea vastauksia kyselytutkimuksen esille tuomiin erityiskysymyksiin sekä antaa eri näkökulmia käsiteltäviin osa-alueisiin. Haastatteluaiheet ja ky-

symykset ovat kaikille kohderyhmille pääpiirteittäin samansisältöiset. Haastattelututkimus suunnataan hankintaan erikoistuneille henkilöille pelastustoimen organisaation sisällä ja sen ulkopuolella. Haastattelututkimukset tehdään aineiston hallittavuuden ja käsiteltävyyden parantamiseksi strukturoituna puhelinhaastatteluna. Suostumus haastatteluun tiedusteltiin kyselytutkimuksen yhteydessä. Kaikille haastatteluun valituille lähetettiin sähköpostitse tiedustelu, haastattelukysymykset ja ehdotus haastattelun ajankohdasta etukäteen.

Pelastustoimen hankintavastaavien haastattelulla täydennetään kyselytutkimuksessa saatua tietoa tarkemmalla ja lähemmäs käytäntöä suuntautuvalla keskustelulla. Haastattelujen kohteena ovat pelastuslaitosten hankintatoimesta vastaavat henkilöt. Haastateltaviksi valittiin henkilöitä, joilla on kokemusta yhteishankinnoista, hankintarenkaista ja niiden ulkopuolelta.

Asiantuntijoiden haastatteluissa kysymykset suuntautuvat hankintatoimen yleisiin lainalaisuuksiin, kuten hankintalain ja ohjeistuksen yhteensovittamiseen käytännön kanssa, hankintatoimen riskeihin, resursointiin, prosesseihin ja yhteiskunnallisiin näkökohtiin.

Asiantuntijat ovat pelastuslaitoksen ulkopuolisia henkilöitä, joilla on kokemusta ja näkemystä hankintatoimen roolista julkisen organisaation osana hieman eri näkökulmasta, kuin pelkästään pelastustoimen oman organisaation sisältä. Asiantuntijoiden haastatteluilla haetaan vastauksia siihen, miten he omassa toiminnassaan näkevät yhteishankintojen kehittämismahdollisuudet ja uhat.

Yhteistyökumppaneiden haastattelu tuo kolmannen näkökulman yhteishankintoihin. Yhteistyökumppaneilla tarkoitetaan tässä yhteydessä tavaran ja palveluiden toimittajia. Käytännössä haastateltavat yritykset ovat valtakunnallisesti merkittäviä pelastuslaitosten tavara- ja palvelutoimittajia. Heillä on omat intressinsä, jotka myös vaikuttavat yhteishankintojen toteuttamismahdollisuuksiin ja kehittämisenäkökohtiin. Yhteistyökumppanien kokemukset yhteishankinnoista ja niiden vaikutuksista esimerkiksi kansallisessa merkityksessä ovat kiinnostavia.

## 2.2 Verkostotutkimus

Verkottamalla organisaatio voi parantaa tehokkuuttaan hyödyntämällä muiden verkostoon kuuluvien erityisosaamista ja luomaan uusia toimintatapoja sen avulla. Verkostotutkimuksella selvitetään, kenen kanssa verkostoitumalla verkostoitumisesta olisi hyötyä sekä millainen verkoston tulisi olla, jotta se tarjoaisi parhaan mahdollisen hyödyn ja miten omaa asemaa voisi parantaa verkostoissa. (Ojasalo ym. 2009, 88–89.)

Pelastuslaitokset ovat valtakunnallisesti verkottuneet yhteisen kumppanuusverkoston kautta. Kaikki Suomen 22 pelastuslaitosta ja Pelastusopisto kuuluvat tähän yhteenliittymään, joka kehittää pelastuslaitosten toimintaa siten, että niiden tuottamat palvelut olisivat laadukkaita, tehokkaita, taloudellisia ja perustuvat yhdenmukaiseen tulkintaan voimassa olevista säädöksistä ja määräyksistä. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2014.)

Nykyisen pelastuslaitosverkoston sisälle on muodostunut kaksi pysyvää yhteishankintarengasta ja muutamia ns. yhden projektin yhteenliittymiä, joiden voidaan katsoa toimivan verkottumisperiaatteella. Pelastuslaitokset ovat verkottuneet keskenään paljon myös muissa asiayhteyksissä. Tietoa ja kokemusta on laajalti hyödynnettävissä. Tästä johtuen asiaa on hyvä lähestyä ja selvittää toimintaa ja kehittämismahdollisuuksia verkostotutkimuksella. Onhan yhteishankintarenkaiden toimintakyky osoitus siitä, että myös hankintojen osalta on mahdollista toimia yhteistyössä.

## 2.3 Tiedon analysointi

Tiedon analysoinnin kannalta on tärkeää kontekstin ymmärtäminen, eli sen tarkastelu, miten tutkittava asia tai ilmiö liittyy ympäristöönsä. Sen avulla analyysi voidaan kytkeä laajempiin sosiaalisiin tai kulttuurisiin yhteyksiin. Analyysissä on huomioitava myös taustalla olevat ihmisten motiivit ja tarkoitusperät. Tästä johtuen aineistonkeruun on oltava monikanavaista. Analyysin avulla pyritään selvit-

tämään ja saamaan kuvaa olosuhteista ja toiminnoista sekä niihin liittyvistä mekanismeista, muutoksista ja kehittymisestä. (Pitkäranta 2010, 118–122.)

Kussakin tutkimusmenetelmässä on omat analysointitapansa. Kyselytutkimus ja strukturoidut haastattelututkimukset on helppoa analysoida määrällisesti ja laadullisesti kyselyn sisällön ja siihen saatujen vastausten perusteella yksinkertaisin tilastollisin menetelmin (Ojasalo ym. 2009, 93–100). Se, mitä nämä tulokset kertovat, on syvällisempää tulkintaa.

Kehittämistehtävän aiheen mukainen lähtötilanne selviää vastausten perusteella saatuina lukuarvoina ja tietoina toiminnasta. Tavoitetila itse kunkin pelastuslaitoksen ja kokonaisuuden osalta on myös tulkittavissa saatujen vastausten perusteella. Tavoitteisiin pääsyn kannalta kysely- ja haastattelututkimus tuottaa vaihtoehtoisia keinoja, joista on koostettava potentiaalisimmat ja kehityskelpoisimmat tämän työn tuloksiksi.

ZEF-arviointikone tallentaa vastaukset ja muodostaa perusraportin vastausten perusteella. Raportti on hyödynnettävissä suoraan tulosten arvioinnissa.

Kyselytutkimuksen tuloksia on täydennetty pelastuslaitosten hankintavastaavien, asiantuntijoiden ja yhteistyökumppaneiden haastatteluilla, jotta tuloksia voidaan tarkastella myös eri näkökulmista ja näin varmistaa tutkimuksen validiteetti. Haastattelut on toteutettu puhelinhaastatteluina ja litteroitu kirjalliseen muotoon. Haastattelujen tulokset on käsitelty kohderyhmittäin ja kokonaisuutena aihealueittain. Tuloksia on verrattu kyselytutkimuksesta ja kirjallisuuslähteistä saatuun tietoon. Huomionarvoiset ja oletusarvoista poikkeavat kohdat on mainittu raportissa.

Kaikki kyselytutkimukseen ja haastatteluihin liittyvät tulokset on käsitelty raportissa anonyymisti.



### 3 HANKINTATOIMINNAN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

#### 3.1 Yhteishankintojen perusteet

Hankinnat aiheuttavat lähes aina välillisiä ja välittömiä kustannuksia. Näiden kustannusten minimoimiseksi kannattaa hankintoja keskittää sekä hakea yhteishankintaan tai yhteishankintayksikön hankittaviksi soveltuvia tuotteita ja palveluja. Keskittäminen parantaa myös hankinta-asiantuntemusta. Joissakin tapauksissa myös hankintojen hajauttaminen on perusteltua. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi hankinnan luonteen tai kilpailuolosuhteiden niin vaatiessa. Markkinatilanteen huomioiminen on aina tärkeää hankintojen toteuttamistapaa valittaessa. Hyvä markkinatuntemus on edellytys tarkoituksenmukaisen hankintamenettelyn valinnalle ja niiden soveltamiselle. (Hankinnat.fi 2015.)

Hankintayksiköiden arvioidessa tuloksellisinta tapaa hankintatoimen tehokkuuden parantamiseksi ovat vaihtoehtoina yhteishankintayksikön käyttäminen tai perustaminen sekä muu hankintayhteistyö. (Hankinnat.fi 2015.)

Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan hankintalain 11 § mukaan sellaista hankintayksikköä, joka hankkii suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä, taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 2:11.2 §). Esimerkkejä yhteishankintayksiköistä ovat valtion hankintayksiköille palveluja tuottava Hansel Oy ja kunnallisille toimijoille palveluja tarjoava KL-Kuntahankinnat Oy. (Hankinnat.fi 2015.)

Yhteishankintayksikköjä käytetään, kun hankintayksiköt haluavat, että ne tekevät heidän puolestaan hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Yhteishankintayksikkö voi tarjota myös asiantuntijapalveluja hankintoihin ja hankintamenettelyihin liittyen (Hytönen & Lehtomäki 2011, 26). Hankintayksikön ei tarvitse kilpai-

luttaa sellaisia hankintoja, joita se hankkii yhteishankintayksiköltä, joka on jo kilpailuttanut hankinnat noudattaen hankintalain menettelyjä. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 67.)

Myös kaupungit toimivat usein yhteishankintayksikköinä. Tällöin jokin kaupunki tekee seudullista hankintayhteistyötä ja tarjoaa mukana oleville kunnille keskitettyjä kausihankintoja tai erillishankintoja. (Levy & Manninen 2013, 16–17.)

Hankintayksiköt voivat sopia hankintayhteistyöstä ja toteuttaa sitä myös hankintayhteensiihtymänä, hankintarenkaina tai -tiimeinä. Tällöin useampi hankintayksikkö yhdistää osaamisensa ja resurssinsa yhdeksi kokonaisuudeksi. Tässä hankintayhteistyön tavassa korostuvat hankintayhteistyön pelisäännöt, eli se, miten vastuut ja velvoitteet, työnjako, resurssit, kustannukset sekä sitoutuminen määritellään. Erityisen tärkeää on päätöksentekotavasta ja menettelyistä sopiminen ennen käytännön yhteistyön aloittamista. (Hytönen & Lehtomäki 2011, 26.)

Hankintayhteistyö voi perustua myös muuhun hankintaan liittyvään yhteistyöhön, kuten yhteiseen hankintojen suunnitteluun, tiedonvaihtoon ja muuhun yhteistyöhön. Se voi olla myös isäntäkunnan hankintapalvelujen hyödyntämistä ja yhteistyötä hankintoihin liittyvissä asioissa.

### 3.2 Organisointi

Onnistunut hankintojen toteuttaminen edellyttää hankintatoimen järjestämistä ja hankintojen organisoimista. Käytännössä tämä edellyttää hankintastrategiaa ja sen mukaista hankintojen toteuttamista. Keskitetty hankintaorganisaatio mahdollistaa kilpailuttamisesta aiheutuvien hallinnollisten kustannusten minimoimisen, asiantuntemuksen keskittämisen sekä hankintojen toteuttamisen tarkoituksenmukaisina ja kilpailuolosuhteet huomioivina kokonaisuuksina, oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa. Hankintalaki velvoittaa hankintayksikköjä tähän toiminta-

malliin. Järjestämistapa on kuitenkin hankintayksiköiden omassa harkinnassa. (Hankinnat.fi 2015.)

Hankintojen keskittämisen trendi on selvästi havaittavissa niin Euroopassa, Yhdysvalloissa, Etelä-Amerikassa ja Aasiassa. Myös EU-direktiivi 2004/18 nimenomaisesti tunnustaa keskitettyjen hankintojen mahdollisuudet ja potentiaalin. Tästä ovat osoituksena useat Euroopan maiden viime vuosikymmenen aikana perustamat yhteishankintayksiköt (Dimitri, Piga & Spagnolo 2006, 49.)

Keskittämisen etuja tulkitaan usein varsin kapea-alaisesti. Keskittämisellä on vaikutuksia loppukäyttäjien lisäksi myös yhteiskunnallisesti. Hyvänä esimerkkinä Euroopan Unioni, jossa julkisia hankintoja pidetään yhtenä välineenä yhdistämään sisämarkkinoita ja pääsemään tavoitteisiin ympäristönsuojelun ja innovatiivisuuden osalta. (Albano & Sparro 2010, 2–3.)

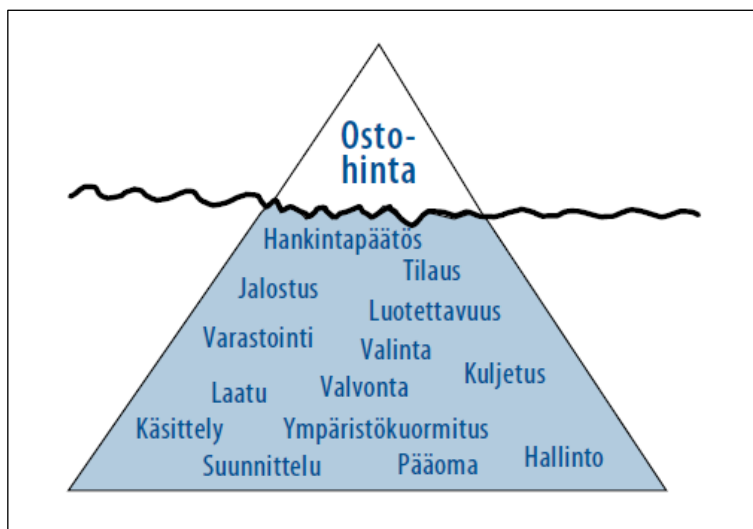
Keskittämisen yleistyminen on kulkenut yhdessä IT-alan nousun kanssa. Julkisella sektorilla viestintä ja hankintojen koordinointi on helpottunut huomattavasti sähköisten järjestelmien ansiosta. (Dimitri ym. 2006, 56.)

Organisaation hajauttaminen kevyempiin yksiköihin ja lähemmäksi käyttäjiä mahdollistaa kevyemmän ja ketterämmän hankintatoimen. Tällä kehityksellä on etunsa, mutta myös haittansa. Organisaation koon kasvaessa samanlaiset hankinnat toteutetaan usealta eri toimittajalta ja moninkertaisen työn tuloksena. Yhteisessä hankintaorganisaatiossa hajallaan olevia hankintoja koordinoitusti johtamalla ja toteuttamalla saavutetaan merkittäviä tehokkuusetuja. Keskittäminen ei tarkoita käytännön asioiden keskittämistä vaan uudenlaisia hankintatoimen yhteistyömuotoja. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 317–318.)

Yhteishankinnoilla ja hankintayhteistyöllä saavutetaan hallinnollisia, toiminnallisia ja taloudellisia etuja (Hankinnat.fi 2015). Hankintatoimi voi olla toteutettu hajautetusti, keskitetysti tai lisäksi myös hajautetun ja keskitetyn mallin yhdistelmänä. Tällöin esim. kilpailuttaminen on keskitetty ja tilaaminen hajautettu. Näin varmistetaan hankintojen kilpailuttamisen asiantuntemus ja laatu sekä no-

peutetaan hankintaprosessia tilaamisen hajauttamisella. Organisoinnissa on huomioitava taloudellisten näkökohtien lisäksi myös toiminnalliset edut ja mahdolliset haitat. (Hytönen & Lehtomäki 2011, 24–25.)

Hankintatoimen organisoinnissa ja toteuttamisessa on huomioitava ostohinnan lisäksi lukuisia muita kustannustekijöitä, jotka voivat muodostaa jopa 70 prosenttia hankinnan kokonaiskustannuksista (Kuvio 1).



Kuvio 1. Hankinnan kustannustekijöitä (Hytönen & Lehtomäki 2011, 25.)

Hankintayksikön omaa organisaatiota käytetään hankintojen toteuttamiseen silloin, kun hankinnat koskevat omaa ydintoimintaa, tai niissä ei voida tai ei ole järkevää käyttää muuta hankintayhteistyötä. (Hytönen & Lehtomäki 2011, 27.)

Tuotteiden ja palvelujen hankinnat ovat merkittävä osa organisaation kustannuksista. On selvitettävä miten organisoitua, jotta saadaan paras hyöty toimittajaketjusta ja pienimmät hankintojen kokonaiskustannukset. Keskitetyllä ja hajautetulla hankintaorganisaatiolla on molemmilla etunsa ja haittansa. On tehtävä päätös siitä, milloin hankinta kannattaa keskitetysti ja milloin hajautetusti. Miten hyödyntää synergiaedut rajoittamatta kuitenkaan liikaa hankintaan osallistuvien yksikköjen toiminnan vapautta. Usein paras ratkaisu on näiden yhdistelmä eli hajakeskitetty malli, jossa osa hankinnoista toteutetaan keskitetysti ja osa hajautetusti. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 317–321.)

Hankintojen keskittäminen kannattaa, jos

- yhteishankintaan osallistuvilla on paljon yhteisiä tarpeita,
- yhteishankintaan osallistuvat ovat maantieteellisesti ja logistisesti lähekkäin,
- toimittajilla on vahva neuvotteluasema,
- volyymi- ja skaalaeduilla on suuri merkitys,
- hankinta vaatii erityisosaamista,
- hankinta vaatii tiivistä markkinoitten seurantaa.

Keskittäminen ei kannata, jos

- jollakin yksiköllä on suuri vaikutus yhteiseen hankintapäätökseen,
- yhteishankintaan osallistuvien tarpeet ovat keskenään erilaiset,
- yhteishankintaan osallistuvat ovat maantieteellisesti laajalla alueella,
- yhteishankintaan osallistuvat ovat riittävän suuria yksinkin,
- hankintatehtävät ovat yksinkertaisia
- toimittajamarkkinoiden kustannuskehitys on stabiili.

(Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 320.)

### 3.3 Resursointi

Yhtenä keskitetyn hankintatoimen etuna mainitaan usein synergiaedut, jotka syntyvät olemassa olevien resurssien parempana hyödyntämisenä yhteisen hankintaorganisaation kautta. Synergiaetua kuvataan usein yhtälöllä  $1+1=3$ , joka tarkoittaa osaamisen ja resurssien jakamista, strategioiden koordinoitua ja neuvotteluvoiman yhdistämistä. (Karjalainen ym. 2008, 19–20.)

Mitä korkeampi on keskittymisen aste, sitä paremmin hankintatoimella on käytettävissä tietoa, kokemusta ja osaamista. Tämä lisää lainopillista tietämystä,

mikä parantaa mahdollisuuksia vaativampien hankintojen toteuttamiseen. Myös hankintojen toteuttamisen laatu paranee ja riski markkinaoikeuteen joutumisesta pienenee. (Albano & Sparro 2010, 6–7.)

Pelastustoimen organisaatiossa hankintatoimi on useimmiten vastuutettu hankintavastaaville yhtenä osa-alueena muiden vastuualueiden lisäksi. Pelkästään hankinnoista vastaavia henkilöitä ei pelastuslaitoksilla juurikaan ole. Hankintavastaava on usein teknisestä tai operatiivisesta toiminnasta vastaava henkilö, jonka yhtenä tehtäväkenttänä ovat hankinta-asiat. Tämä vaikuttaa käytettävissä oleviin hankintatoimen resursseihin sekä määrällisesti, että hankintaosaamisen kautta. (Pelastustoimen hankintavastaavien haastattelu 2015.)

### 3.4 Prosessit

Organisaation toiminta on perinteisesti kuvattu sen tehtävien ja jäsenten työnjaon perusteella. Prosessiajattelussa ratkaisevaa on toiminnan sisältö. Prosessiajattelun merkitys konkretisoituu, kun toiminta kuvataan prosessiksi. Tällöin prosessi kokonaisuudessaan käydään läpi ja havainnollistetaan visuaalisesti. Prosessiajattelussa määritellään aluksi tarpeet ja haetaan sen jälkeen ratkaisut siihen, miten ne voidaan tyydyttää prosessina. Prosessiajattelu on työkalu tarpeiden tyydyttämiseen tehokkaasti, helposti ja mahdollisimman vähillä resursseilla. (Laamanen 2001, 15–21.)

Hankintaprosessi sisältää pääsääntöisesti seuraavat hankinnan toteuttamiseen liittyvät vaiheet:

- hankinnan suunnittelu, valmistelu ja toteutustavan valinta,
- hankinnan kohteen määrittely,
- hankintamenettelyn valinta,
- hankinnasta ilmoittaminen,
- ehdokkaiden soveltuvuuden arviointi rajoitetussa ja neuvottelumenettelyissä,

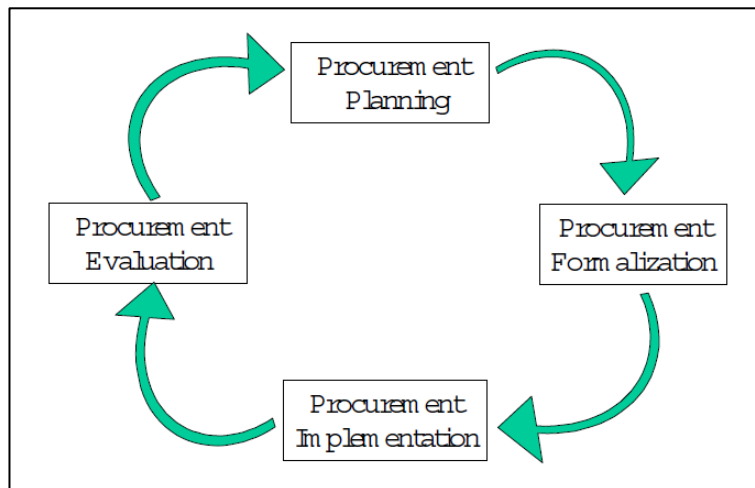
- tarjouspyynnön laatiminen ja lähettäminen,
- tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen,
- tarjoajien soveltuvuuden arviointi avoimessa menettelyssä,
- tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden tarkistaminen,
- tarjousten vertailu,
- hankintapäätöksen tekeminen,
- hankintapäätöksen tiedoksianto,
- sopimuksen tai tilauksen tekeminen,
- sopimuksen ja toimituksen valvonta,
- laskujen käsittely ja maksaminen,
- määrärahojen seuranta. (Hytönen & Lehtomäki 2011, 31.)

Hankintaprosessi tarkoittaa laajempaa kokonaisuutta, joka sisältää useita vaiheita (Kuvio 2). Ensimmäinen vaihe on hankintojen suunnittelu, jolla määritetään hankinnan kohde siten, että avoimen ja tehokkaan kilpailun edellytykset täyttyvät, tasapuolisuus ja johdonmukaisuus toteutuvat ja että syntyvä sopimus on hankintayksikön edun mukainen. (Clifford, McCue, Gerasimos & Gianakis 2001, 78–79.)

Seuraavana on määrittelyvaihe, jossa hankinta suunnitellaan ja budjetoidaan. Kattava suunnittelu tuottaa päätöksentekijöille asianmukaista tietoa päätösten tekoa varten. Tässä vaiheessa tehdään myös vertailuperusteiden valinta ja vaatimusmäärittelyt. (Clifford ym. 2001, 79–80.)

Kolmas prosessin vaihe on varsinainen hankinnan toteutusvaihe. Siinä hankinta kilpailutetaan, tehdään tarvittavat sopimustenhallintaan liittyvät tehtävät ja muut käytännön tilaus-toimitusketjuun kuuluvat toiminnot. (Clifford ym. 2001, 80.)

Viimeinen vaihe sisältää hankintaprosessin toiminnan arvioinnin. Hankintojen arviointia varten tulisi olla arviointisuunnitelma, jonka pohjalta arviointi, tulosten mittaaminen ja palautteen antaminen ovat toteutettavissa. (Clifford ym. 2001, 80.)



Kuvio 2. Hankintaprosessin päävaiheet (Clifford ym. 2001, 78.)

### 3.5 Strategia

Jotta organisaatio voisi hyödyntää tehokkaasti toimittajamarkkinoita, tulisi sen tunnistaa hankintojen erilaisuudet, toimittajien liiketoimintalogiikat ja kilpailutilanteet. Hankintojen strategisella suunnittelulla pystytään vaikuttamaan toimittajamarkkinoihin ja saadaan ne vastaamaan paremmin tarpeita. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 151.)

Hankintastrategian tulisi sisältää seuraavat asiat:

- hankintatoimintaan liittyvät tavoitteet ja vaatimukset,
- hankintojen kohteisiin liittyvät tavoitteet ja vaatimukset,
- linjaus siitä mitä tehdään itse, mitä ulkoistetaan,
- toimittajien määrän tavoiteltava lukumäärä,
- linjaus siitä ostetaanko ulkomailta, vai kotimaasta,



- hankintasopimustenhallinnan,
- elinkaariajattelun,
- eri tilanteisiin soveltuvat hankintatavat,
- toimintamallit toimittajaverkoston kanssa,
- hankintojen keskittämisen tarpeen määrittely.

(Hankinto.fi 2015.)

Hankittavien tuotteiden ja palvelujen kategoriointi auttaa jaottelemaan ne helpommin hallittaviin ryhmiin ja ohjaa löytämään niille parhaita mahdollisia käsittelytapoja. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 104.)

### 3.6 Suunnittelu

Hankintatoimen suunnittelu vaikuttaa siihen, miten hankinnoilla tuetaan ydintoimintoja ja strategisia tavoitteita. Hankintojen suunnitelmallisuus ja seuranta ovat perusedellytyksiä sille, miten näissä tavoitteissa onnistutaan. (Hytönen & Lehtomäki 2011, 33–35.)

Hankintojen suunnittelun tarkoituksena on

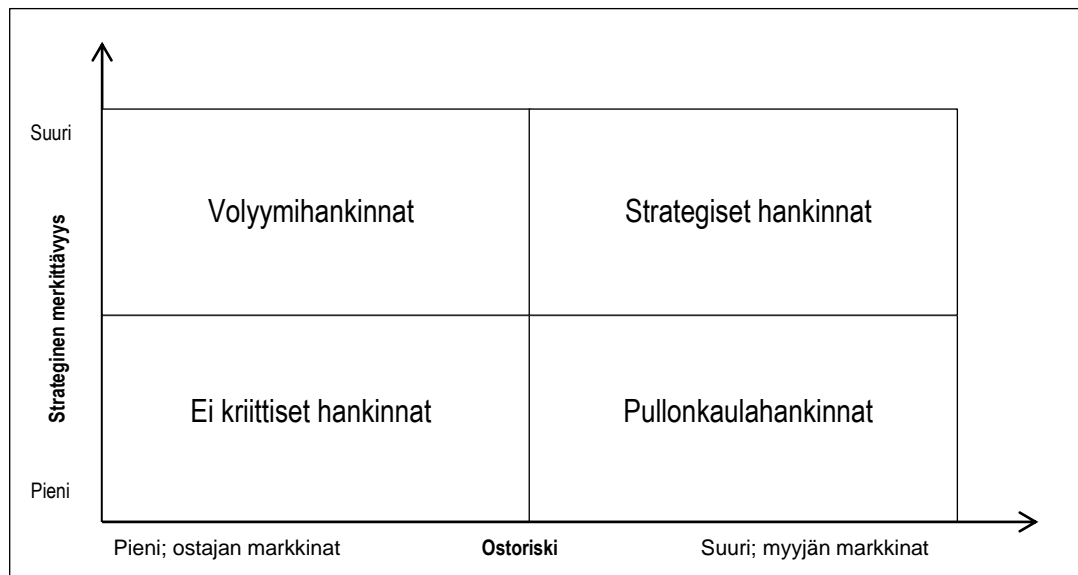
- pyrkiä ennakoimaan, millaisia hankintoja suunniteltu toiminta edellyttää,
- priorisoida hankintatarpeet siten, että ne tukevat annettujen tehtävien ja tulostavoitteiden toteuttamista,
- määritellä vuosi- ja puitesopimusten piiriin otettavat tuoteryhmät sekä antaa muut tarvittavat hankintojen toteutusta koskevat toimintaohjeet,
- tukea budjetointia. (Hytönen & Lehtomäki 2011, 33.)

Hankintasuunnitelmien laatimiselle tulisi olla perusteet ja niiden toteuttamiselle vastuuhenkilöt. Hankintasuunnitelmasta on käytävä ilmi kaikki keskeinen tieto,

jonka perusteella hankinnat voidaan ryhmitellä ja luoda perusta vuosi- tai puite-sopimushankintojen kilpailuttamiselle. (Hytönen & Lehtomäki 2011, 33.)

Hankintojen strateginen suunnittelu ja tuoteluokittelu tukevat hankinnan organisoimista ja toteutustavan valintaa. Hankintastrategiaa laadittaessa on analysoitava ja selvitettävä hankinnan painopistealueet, volyymit ja merkitys organisaation toiminnalle. Tämän avulla pystytään määrittelemään hankinnan resurssitarpeet, kohdentamaan osaaminen, määrittämään vastuut sekä valitsemaan toimintatavat. Tuoteluokittelun määrittämiseen käytetään usein työkaluna ostossalkku-analyysiä, jossa hankittavat tuotteet ryhmitellään esimerkiksi niiden saatavuuden ja volyymin perusteella. Tuoteluokittelua hyödynnetään hankintastrategian toimeenpanossa. (Hytönen & Lehtomäki 2011, 35.)

Ryhmittely voidaan tehdä myös strategisen merkittävyyden ja markkinoiden riskien perusteella. Analyysi jakaa hankintatyypit neljään eri kategoriaan (Kuvio 3).



Kuvio 3. Hankintojen ryhmittely Kraljicin matriisin mukaisesti (Ruohomäki ym. 2011, 104.)

Volyymituotteiden hankinnassa tuotteen hinnalla ja kilpailuttamisella on keskeinen merkitys. Volyymituotteiden osalta on pyrittävä kausisopimukseen muutamalta toimittajalta. Logistiikan on toimittava hyvin. Ei kriittisissä hankinnoissa tehostetaan hankintaprosessia, yhdistetään hankintoja, karsitaan toimittajia ja kehitte-

tään logistiikkaa. Strategisten hankintojen tavoitteena on vaihtoehtoisten toimittajien löytäminen sekä yhteistyön ja toiminnan jatkuva kehittäminen. Pullonkaulatuotteiden osalta on tärkeintä varmistaa saatavuus. (Ruohomäki ym. 2011, 104.)

Volyymituotteet muodostavat usein suuren osan organisaation hankinnoista. Niiden kulutus ja hankintavolyymit ovat suuria, toimittajia on runsaasti ja pienelläkin hankintakustannussäästöllä saadaan aikaan huomattavia kokonaiskustannussäästöjä. Tästä johtuen volyymituotteet ovat hyvä kohde toteuttaa yhteishankintana. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 119.)

Rutiinituotteet (ei kriittiset hankinnat) muodostuvat hankinnoista, joiden arvo ei ole suuri, mutta toimittajia on paljon tarjolla. Hankintaprosessi suhteessa hankinnan arvoon aiheuttaa suhteellisen paljon kustannuksia. Myös rutiinituotteiden hankinnat ovat hyvä yhteishankintakohde. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 119–120.)

Pullonkaulatuotteiden toimittajia on vähän ja myös niiden hankintavolyymi on pieni. Ne ovat kuitenkin toiminnan kannalta tärkeitä ja vaikeudet niiden saatavuudessa voivat aiheuttaa ongelmia käytännön toiminnassa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 121.)

Strategiset tuotteet ovat arvoltaan suuria, toiminnan kannalta kriittisiä ja niiden toimittajien määrä on pieni. Hankintaorganisaation kannalta strategiset tuotteet ovat haasteellisimpia ja toimittajayhteistyön merkitys korostuu. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 122.)

ABC-analyysillä hankinnat luokitellaan niiden taloudellisen merkityksen mukaan asettamalla tärkeysjärjestykseen samankaltaisia tuote- tai toimittajaryhmiä. Hankittavat tuotteet asetetaan arvonsa mukaiseen suuruusjärjestykseen ja lasketaan kunkin tuoteryhmän suhteellinen osuus kokonaisarvosta. Yleensä käytetään 20/80 sääntöä, jossa 20 % nimikkeistä muodostaa 80 % kokonaisarvosta. (Ruohomäki ym. 2011, 103.)

A-luokka on tärkein ja muodostaa suurimman osan hankintojen arvosta, vaikka nimikkeiden ja toimittajien määrä onkin pieni. B- ja C-luokkien kokonaisarvo ei ole suuri, mutta nimikkeiden määrä vastaavasti on. A-luokan osalta on tärkeää panostaa hyviin, luotettaviin ja toimiviin toimittajasuhteisiin. C-luokkaan kuuluvien osalta korvaava tuotteita ja toimittajia on tarjolla. (Ruohomäki ym. 2011, 103.)

ABC-analyysi olettaa hyvinkin erilaisten tuoteryhmien käyttäytyvän samalla loogiikalla ja johtaa ilman tarkempaa segmentointia liian yksinkertaisiin ohjaustapoihin. Se kuitenkin auttaa ymmärtämään hankintojen keskinäisiä tärkeysjärjestyksiä ja ohjaa käsittelemään erisuuruisia hankintoja eri tavoin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 107.)

Kokonaiskustannusajattelussa huomioidaan hankinnan kohteeseen sen elinkaaren aikana kohdistuneet kokonaiskustannukset. Se auttaa myös tunnistamaan hankinnasta aiheutuvat kustannusvaikutukset ennen ja jälkeen hankinnan. Tällöin varsinkin julkisissa hankinnoissa voimakkaasti vaikuttava hankintakriteeri hinta, saa rinnalleen arviointimenetelmän, joka pakottaa ottamaan huomioon myös toiminnalliset ja laadulliset pitkävaikutteiset seikat. Pelkkä hinta ei välttämättä merkitse kokonaisedullisuutta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 152–157.)

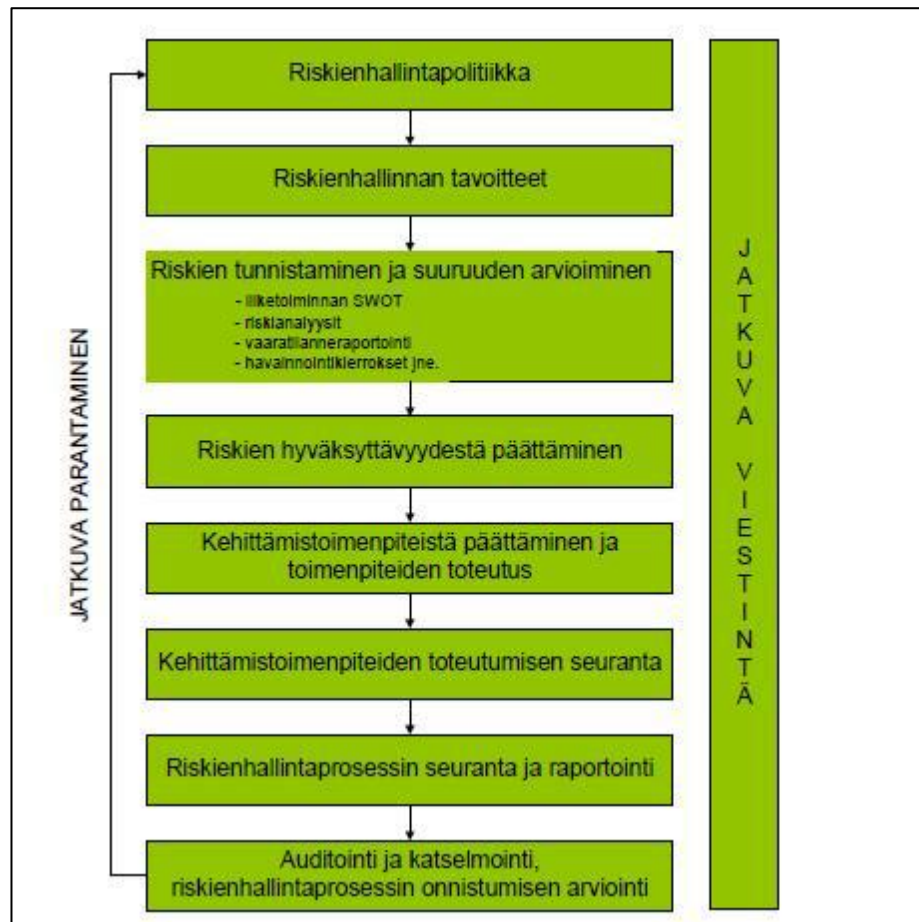
### 3.7 Riskienhallinta

Kuten mihin tahansa toimintaan, myös hankintoihin liittyy epävarmuustekijöitä, joiden seuraukset voivat olla myönteisiä tai kielteisiä. Päätöksenteossa huomioidaan nämä epävarmuustekijät ja suhteutetaan ne saatavissa olevaan hyötyyn. Tämä riskin ottaminen on usein välttämätöntä, jotta toimintaa pystyttäisiin kehittämään ja pääsemään organisaatiolle asetettuihin tavoitteisiin. (Kuusela & Ollikainen 2005, 15.)

Riskienhallintaan on olemassa monenlaisia keinoja. Riskejä arvioitaessa on huomioitava niiden suuruus, hyväksyttävyys ja kohdentuminen. Riskiin liittyy epäonnistumisen uhka, mutta toisaalta myös onnistuminen, mikäli riski ei realisoitu. Riskeihin voidaan varautua ja niitä voidaan hallita. (Kuusela & Ollikainen 2005, 28–35.)

Riskienhallinta yleisellä tasolla on prosessi, jossa riskit tunnistetaan, arvioidaan, niille määritellään hallintakeinot ja tehdään tarvittavat toimenpiteet riskien minimoimiseksi. Taustalla on myös jatkuva riskienhallinnan seuranta. (Kuusela & Ollikainen 2005, 231.)

Riskienhallinta voidaan ulottaa myös laajemmaksi toimintaan liittyväksi kokonaisuudeksi, jossa on pohjana riskienhallintapolitiikka, jatkuva kehittäminen ja viestinnän tärkeä rooli. Tätä riskienhallinnan prosessin kokonaisuutta kuvaa kuvio 4. (Maijala 2012, 3.)



Kuvio 4. Riskienhallinta prosessina (Maijala 2012, 3.)

Hankintoihin liittyviä käytännön riskejä ovat

- tehtävän määrittelyn puutteellisuus tai liian tiukat vaatimukset,
- vartenotettavien tarjoajien vähyys,
- kilpailun toimimattomuus,
- tilaajan hinta-arvion pitämättömyys,
- kilpailutus- tai toimitusaikataulun viivästyminen,
- ennakoimattomien tehtävien ilmaantuminen toteutusvaiheessa,
- henkilövaihdokset,
- toimittajaan liittyvät riskit sopimuskauden aikana,
- hankinnan turvallisuusriskit (tietoturva-, materiaali- ja henkilöstöriskit).

(Hytönen ym. 2011, 46.)

## 4 JULKISTEN HANKINTOJEN TAUSTAA

Julkiset hankinnat ovat tavara- ja palveluhankintoja, joita tekevät julkiset yhteisöt kuten kunnat, kuntayhtymät, valtio sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt. Julkiset hankinnat on toteutettava noudattaen hankintalainsäädäntöä, jonka valmistelusta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

### 4.1 Hankintalainsäädäntö

Julkisten hankintojen lainsäädäntö koostuu kansallisista hankintalaeista ja EU-hankintadirektiiveistä. Hankintaa ohjaavien lakien tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja parantaa yritysten kilpailukykyä Suomessa ja EU:n alueella. Niillä pyritään turvaamaan myös Euroopan unionin perustamissopimuksessa sovittuja perusvapauksia tavaroiden, palveluiden, pääomien sekä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden muodossa. Säännösten pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimättömän kohtelu sekä suhteellisuus. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

Hankintalainsäädännön tavoitteena on myös tehdä hankintatoimi läpinäkyväksi ja tehostaa verovarojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä. Hankintatoimessa korostuu myös yhteiskuntavastuu esim. ympäristö-, sosiaalisten ja elinkeinoelämän näkökohtien kautta. (Hankintalaki 348/2007 1:1.2 §.)

Vuonna 2007 hyväksytty, nykyinen voimassa oleva hankintalaki uudistunee keväällä 2016. Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan uudessa hankintalain kuntien suora hankintamahdollisuuksia lisätään, työllisyys- ja terveystaloudelliset, sosiaaliset ja muut laatutekijät sekä innovaatio- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat otetaan paremmin huomioon. Myös kansallisia kynnysarvoja nostetaan lähemmäksi EU-direktiivitasoja. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

#### 4.2 Muut julkista hankintatoimintaa ohjaavat säädökset

Hankintalain ja EU-direktiivien lisäksi hankintojen toteuttamista ohjaavat useat säädökset ja ohjeet. Ne täydentävät ja tarkentavat hankintatoimen toteuttamista ja prosessia käytännön tasolla sekä tietyissä erityistilanteissa.

Muita julkisia ja tässä tapauksessa kunnan tekemiä hankintoja ohjaavat esimerkiksi:

- kuntalaki,
- hallintolaki,
- kaupunkistrategia,
- omistajapoliittinen ohjelma,
- palveluiden järjestämishjelma,
- toimielinten johtosääntö ja jatkodelegoinnit,
- hankintapoliittinen ohjelma sekä
- hankintaohjeistukset.

(Levy & Manninen 2013, 20.)

#### 4.3 Julkiset hankinnat pelastustoimessa

Pelastustoimi on osa kunnallista palveluntuotantoa. Yksittäisille kunnille kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirtyivät vuoden 2004 alussa 22 alueellisen pelastuslaitoksen hoidettaviksi. Pelastuslaitokset ovat kuitenkin edelleen osa kunnallista organisaatiota ja tämän takia noudattavat hankintojen osalta samoja lakeja, asetuksia ja ohjeistuksia kuin isäntäkunnatkin. Pelastuslaitoksista 20 toimii isäntäkuntaperiaatteella ja 2 maakuntaliiton yhteydessä. (Kallio & Tolppi 2012, 13–14.)

Pelastuslaitosten hankintojen budjetointi ja toteuttaminen ovat osa kaupunkikonsernien yhteistä toimintamallia. Talousarvioon kirjataan investointi- ja käyttö-

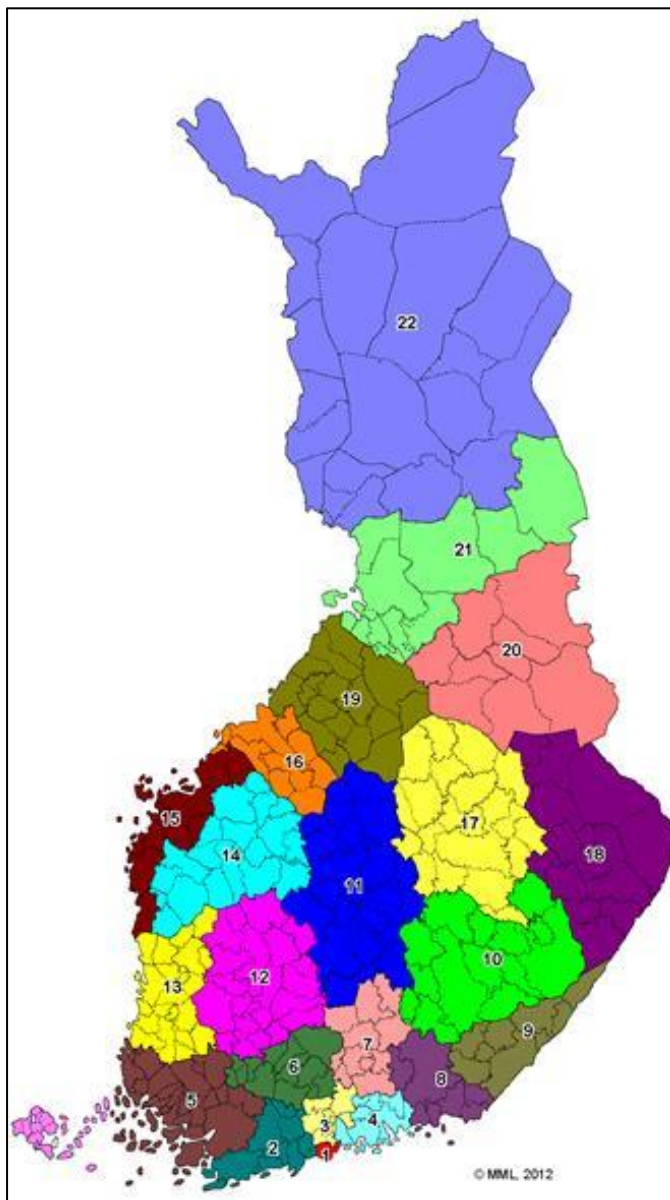


talouden vuotuiset euromäärät myös hankintoja koskien. Investointihankintoihin kuuluvat pääsääntöisesti ajoneuvo-, erikoiskalusto ja laitehankinnat. Rakennusinvestoinnit, kuten paloasemakiinteistöt, kuuluvat yleensä ao. kunnalle. Käyttötalouden hankinnat ovat pääosin kalusto, varuste, huolto- ja korjaustarvikkeiden, varusteiden sekä huolto- ja korjauspalveluiden hankintaa.

Hankintojen pääpiirteet ovat pelastuslaitoksilla samat, mutta käytännön toteutustavoissa ja organisoinnissa on eroja. Opinnäytetyön tutkimusosiossa selvitetään ja analysoidaan näitä hankintakäytäntöjen eroja.

## 5 PELASTUSTOIMEN ORGANISAATIO

Pelastustoimea johtaa ja valvoo valtakunnan tasolla Sisäministeriön pelastusosasto. Aluehallintovirasto valvoo pelastustoimea, sen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa 22 pelastustoimen alueella (Kuvio 5). Näillä alueilla toimivat pelastuslaitokset. Pelastuslaitosten apuna toimii vapaaehtoisia palokuntia, laitospalokuntia, teollisuuspalokuntia, sotilaspalokunta tai muita pelastusalalla toimivia yhteisöjä sen mukaan, kuin niiden kanssa sovitaan. (Sisäministeriön pelastusosasto 2014.)



1. Helsinki
2. Länsi-Uusimaa
3. Keski-Uusimaa
4. Itä-Uusimaa
5. Varsinais-Suomi
6. Kanta-Häme
7. Päijät-Häme
8. Kymenlaakso
9. Etelä-Karjala
10. Etelä-Savo
11. Keski-Suomi
12. Pirkanmaa
13. Satakunta
14. Etelä-Pohjanmaa
15. Pohjanmaa
16. Keski-Pohjanmaa
17. Pohjois-Savo
18. Pohjois-Karjala
19. Jokilaaksot
20. Kainuu
21. Oulu-Koillismaa
22. Lappi

Kuvio 5. Pelastustoimen alueet (Sisäministeriön pelastusosasto 2014).

## 5.1 Toimintaympäristö ja sen muutos

Pelastustoimen toimintaympäristö on osa yhteiskuntaa ja muuttuu yhteiskunnan mukana. Muutos on nopeaa ja globaalia. Pelastustoimi on haasteiden edessä. Julkisen talouden heikko tilanne ja siihen kohdistuvat kovat säästöpaineeet heijastuvat myös pelastustoimeen. Myös kuntauudistus on muuttamassa ja vaikuttamassa jatkossa pelastustoimen toimintaympäristöön. (Sisäasiainministeriö 2012, 3.)

Useat toimintaympäristön muutokset johtuvat asioista, joihin emme suoraan voi vaikuttaa. Yleinen globalisaatio on asia, joka vaikuttaa Suomen mahdollisuuksiin vaikuttaa taloutensa toimintaan, turvallisuuteen liittyviin uhkiin, ilmastollisiin vaikutuksiin, humanitaarisiin kriiseihin sekä yleiseen turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen. Myös Euroopan unioniin kuulumisen vaikuttaa pelastustoimen toimintaympäristöön päätöksien ja valmiusjärjestelyiden muodossa. (Sisäasiainministeriö 2012, 7.)

Toimintaympäristön teknologinen kehitys luo sekä mahdollisuuksia että uhkia. Teknologian avulla voidaan parantaa turvallisuutta ja kehittää pelastustoimen käytössä olevia välineitä. Tietojohdaminen on entistä enemmän myös pelastustoimen toimintaa ohjaavaa. Riippuvuus teknologiasta on uhka. On varauduttava tilanteisiin, joissa teknologiaan pohjautuvat järjestelmät pettävät. (Sisäasiainministeriö 2012, 8.)

Yhteiskunnallisesti toimintaympäristön muutos koskee erityisesti väestön ikääntymistä. Se vaikuttaa onnettomuuksiin, niiden kohteisiin, riskeihin ja myös pelastajiin. Toinen väestörakenteeseen vaikuttava seikka on maahanmuutto, joka on sekä mahdollisuus että uhka. Maahanmuuttajat lisäävät työikäisten määrää, mutta toisaalta he voivat eristäytyä muusta yhteiskunnasta muodostaen suuria matalassa sosiaalisessa asemassa olevia ryhmiä, joiden arvot poikkeavat olennaisesti kantaväestöstä. Väestön keskittyminen kasvukeskuksiin aiheuttaa haasteita pelastustoimelle. Myös harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut on turvattava. (Sisäasiainministeriö 2012, 8–9.)

Yhteiskunnan siirtyminen käyttämään entistä enemmän sosiaalista mediaa, pakottaa myös pelastustoimen käyttämään sitä ja huomioimaan sen vaikutukset sekä hyödyntämään sitä esim. kriisiviestinnän kanavana. Sosiaalinen media nopeana tiedonvälitystapana antaa yhteiskunnalle tavan ottaa asioihin kantaa paljon nopeammin ja ehkä herkemmin kuin aiemmin. Tämä voi koskea myös turvallisuutta koskevaa päätöksentekoa. Kansalaisten kanssa kommunikointiin ja tiedottamiseen onkin kiinnitettävä huomiota. (Sisäasiainministeriö 2012, 10.)

Kokonaisuutena toimintaympäristö onnettomuuksien ja käytössä olevien resurssien osalta on jatkossa kutakuinkin sama kuin se on tälläkin hetkellä. Pelastustoimen on kuitenkin sopeuduttava yhteiskunnan muutoksiin ja löydettävä uusia toimintatapoja yhdessä muiden turvallisuusalan toimijoiden kanssa. (Sisäasiainministeriö 2012, 12.)

## 5.2 Toimintaorganisaatio

Alueen pelastustoimi päättää oman toiminta-alueen palvelutasosta yhdessä toiminta-alueen kuntien kanssa. Palvelutasopäätöksessä ovat arvioituina toiminta-alueen uhat ja niistä aiheutuvat riskit. Niiden pohjalta määritellään toiminnan tavoitteet, käytettävät resurssit sekä tuotettavat palvelut ja niiden taso. (Sisäministeriön pelastusosasto 2014.)

Toiminta-alue jaetaan riskialueisiin, joiden perusteella palokuntien valmius järjestetään. Mitä korkeampi riskialueen luokitus (I-IV) on, sitä parempi on toimintavalmiuden oltava. I-riskialueella onnettomuuksien määrä ja suuronnettomuuksien uhka on arvioitu suurimmaksi. I-riskialueita ovat kaupunkien taajamat ja suurteollisuusalueet. IV-riskialuetta puolestaan ovat harvaan asutut tai asumattomat alueet, joilla onnettomuuksien määrä on vähäinen. (Sisäministeriön pelastusosasto 2014.)

Erilaisia tehtäviä varten on määritelty ennakolta yhdestä tai useammasta yksiköstä muodostuva vaste, jonka hätäkeskus hälyttää onnettomuuspaikalle. Toi-

mintavalmius perustuu pääasiassa päätoimiseen jatkuvassa valmiudessa olevaan henkilöstöön. Lisäksi toimintaan osallistuu sivutoiminen ja sopimuspalo-kuntien henkilöstö. (Sisäministeriön pelastusosasto 2014.)

Pelastuslaitokset toimivat 830 paloasemalla. Päätoimista henkilöstöä on yhteensä noin 4 000, VPK:n henkilöstöä noin 14 500, sivutoimisia 4 000 ja tehdaspalokuntien henkilöstöä noin 1 500. (Sisäministeriön pelastusosasto 2014.)

Hälytystehtäviä vuositasolla on yhteensä noin 110 000 kpl, joista tulipaloja noin 15 000 kpl ja pelastustehtäviä noin 25 000 kpl. Tehtävistä on lääkinnällisiä ensiaputehtäviä (ensivaste) noin 27 000 kpl, tarkistus- ja varmistustehtäviä noin 34 000 kpl ja muita tehtäviä noin 9 000 kpl. (Sisäministeriön pelastusosasto 2014.)

Pelastustoiminnan ohella toisen merkittävän kokonaisuuden muodostaa onnettomuuksien ehkäisy. Pelastusviranomaisten tehtävänä on ohjata, neuvoa, valistaa ja valvoa ihmisiä pelastuslain mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi. (Sisäministeriön pelastusosasto 2014.)

Pelastusopisto vastaa pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan koulutuksesta sekä osaltaan tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Pelastusopisto toimii valtionhallinnon alaisena virastona ja sen toiminta perustuu lakiin Pelastusopistosta. (Laki Pelastusopistosta 607/2006 1:2 §.)

### 5.3 Hankintojen taloudellinen merkitys

Pelastuslaitosten osalta vuoden 2013 tavara- ja palveluhankintojen kokonaiskustannukset olivat tavarahankintojen osalta 50,9 miljoonaa euroa ja palveluhankintojen osalta 45,3 miljoonaa euroa. Kuntien maksuosuuksista noin neljännes kuluu tavara- ja palveluhankintoihin. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2014.)

Hankintojen taloudellinen vaikutus muodostuu suorista hankintakustannuksista ja epäsuorista hankintatoimen resursoinnin ja hallinnoinnin kustannuksista. Hankinnat muodostavat merkittävän osuuden pelastustoimen kokonaisbudjetista. Hankintatoimen kehittämisellä on mahdollista vaikuttaa näihin kustannuksiin. Asian merkitys on korostunut tilanteessa jossa talous on tiukka, resurssit vähäiset ja palvelutason tulisi tästä huolimatta säilyä ja jopa parantua.

#### 5.4 Tulevaisuuden näkymät

Pelastustoimen organisaatio toimii samassa julkisten toimijoiden toimintaympäristössä, jossa muutkin kuntaorganisaatiot. Kuntatalouden kurjuus koettelee pelastustointia siinä missä muitakin palvelualueita. Kunnat päättävät loppukädessä pelastuslaitosten kustannustenjaosta, joten vaikutukset ja säästöpaineeet koskevat myös pelastuslaitosten toimintamenoja.

Talouden taantuman vaikutuksista pelastustoimen kehitykseen on tehty tutkimus, jossa selvitettiin kuntapäätäjien ja pelastuslaitosten johdon näkemyksiä talouden taantuman vaikutuksista pelastustoimen kehitykseen vuosina 2009–2013. Tutkimuksessa selvitettiin kyselytutkimuksella myös arviota taantuman vaikutuksista organisaatiomuutoksiin. Vain yhden vastaajan mukaan organisaatiomuutokset nopeutuisivat merkittävästi. Muiden vastaajien osalta jakauma oli jakautunut lähes tasan vaihtoehtojen, organisaatiomuutokset nopeutuisivat jonkin verran ja organisaatiomuutokset eivät ainakaan nopeudu, välille. (Haranne ym. 2009, 72–73.)

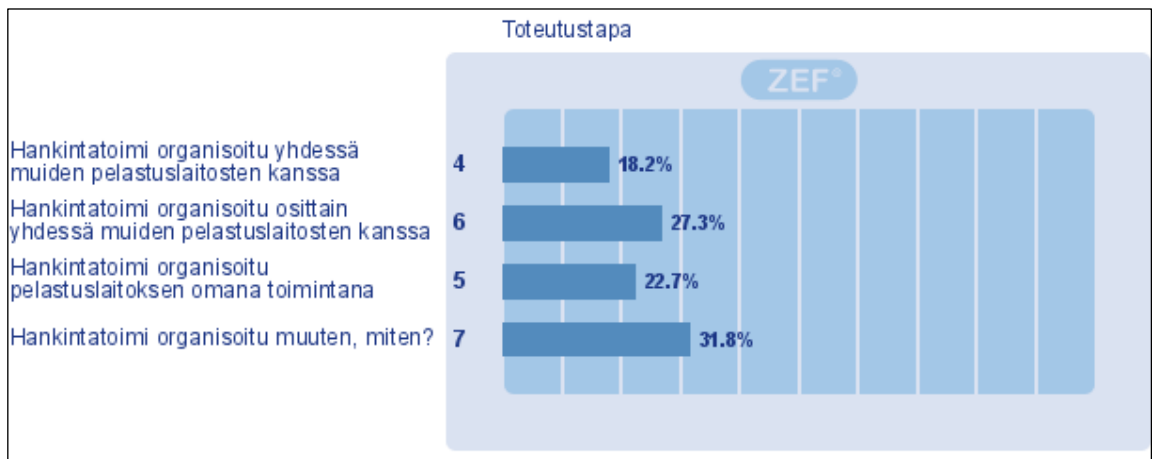
Pelastusjohtajista yli puolet arvioi tuolloin alueen kuntien määrärahojen pienevän. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston puheenjohtaja Simo Tarvaisen mukaan talouden tilanne on jatkanut kiristymistään ja säästöjä on jouduttu tekemään budjetteja leikkaamalla ja toimintaa supistamalla. Rakennemuutos ja sen mukanaan tuoma laitosten määrän mahdollinen puolittaminen on toistaiseksi vältetty, mutta Sisäministeriö seuraa asetettujen säästöjen toteutumista

tätä varten asetetun työryhmän toimesta tulevina vuosina. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tiedote 4/2014, 1–4.)

## 6 PELASTUSTOIMEN HANKINNAT

### 6.1 Hankintatoimen organisointi

Pelastuslaitokset ovat toteuttaneet hankintatoimen organisoinnin sekä hajautettuna, keskitettynä, että osittain yhteisostoihin perustuvana (Kuvio 6). Kyselytutkimuksen perusteella hankintatoimi on organisoitu joko yhdessä muiden pelastuslaitosten kanssa (4 laitosta), osittain muiden pelastuslaitosten kanssa (6 laitosta), pelastuslaitoksen omana toimintana (5 laitosta) tai isäntäkunnan kanssa yhteistyössä (6 laitosta). Pelastusopisto on valtion virasto ja sen hankintatoimi on organisoitu pääasiassa Hansel Oy:n ja SM:n hallinnonalan hankintojen kautta.



Kuvio 6. Hankintatoimen organisointi

Hankintatoimen ja sen organisoinnin merkitys operatiivisen toiminnan tukipalveluna koetaan tärkeäksi. Hankintatoimen onnistuminen vaikuttaa myös operatiivisen toiminnan onnistumiseen. Käytännössä se näkyy kalustossa, sen käytettävyydessä, kunnossapidettävyydessä ja yhdenmukaisuudessa.

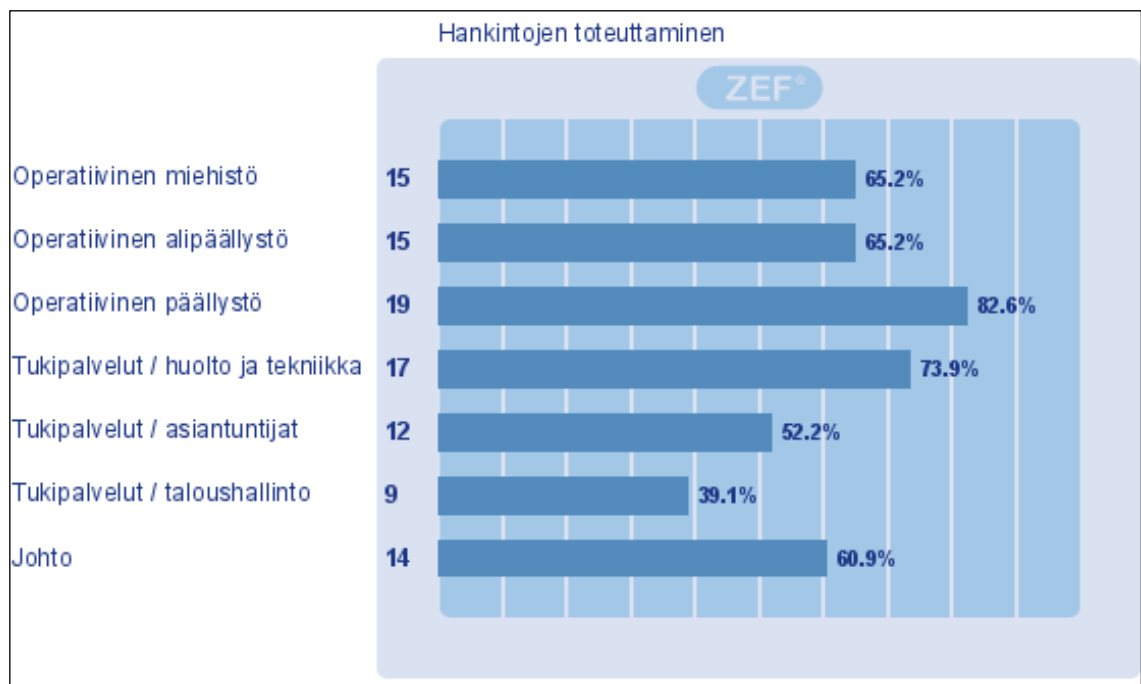
#### 6.1.1 Henkilöresurssit

Kyselytutkimuksen perusteella jokaisella laitoksella on vähintäänkin 1 ja enimmillään 8 hankinnoista käytännön tasolla vastaavaa henkilöä. Vastanneiden 23



laitoksen keskiarvo oli 3,6 henkilöä. Haastattelujen perusteella resurssit koetaan kohtalaisiksi tai niukoiksi riippuen siitä, ovatko hankintatehtävät oman toimen ohella tehtäviä vai varsinaisena vastuualueena. Yhteishankintojen on koettu helpottavan resurssipulaa, koska kilpailutus on tehty valmiiksi ja sen toteuttamiseen on käytettävissä hankintojen substanssin hallitsevia henkilöitä. On kuitenkin huomioitava, että keskittämällä ei saa resurssisäästöjä, ellei resurssien laatu ole riittävä. Yhteishankinnat lisäävät toisaalta suunnitteluvaiheen resurssitarvetta, koska hankintaan osallistuvien tarpeiden yhteensovittaminen on työläämpää.

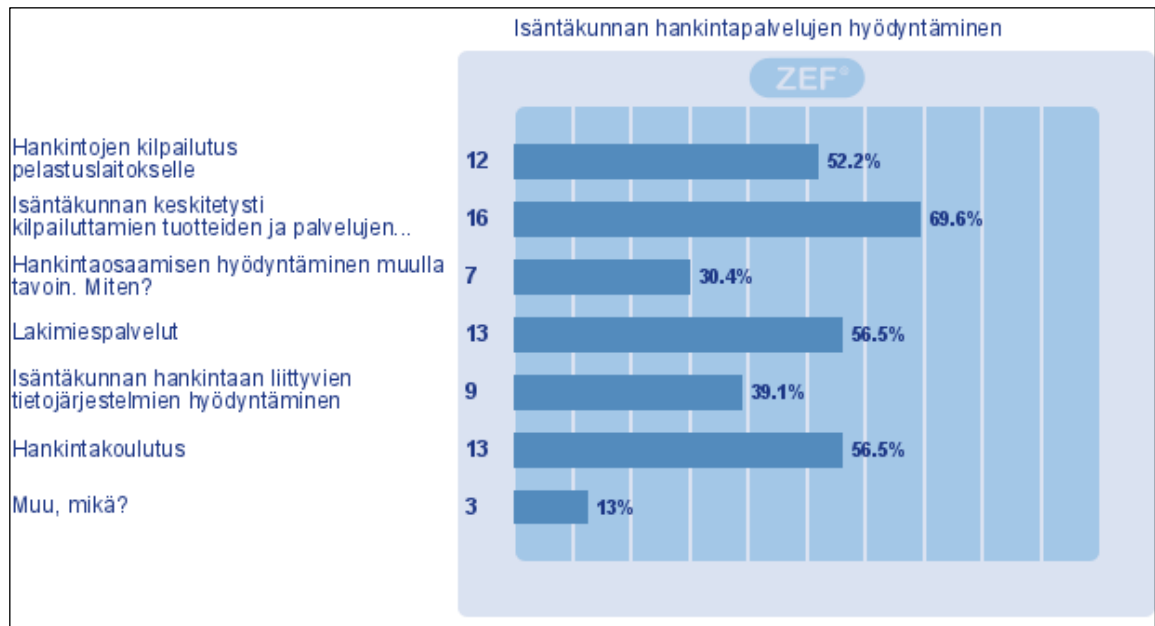
Hankintojen suunnitteluun tai toteuttamiseen osallistuvat hankinnan eri vaiheissa useimpien vastanneiden osalta (N 23) kaikki organisaation tasot (Kuvio 7). Taloushallinnon pienintä osuutta selittää sen rooli lähinnä taloudellisten puitteiden määrittelijänä, ei niinkään hankintojen suunnitteluun tai toteuttamiseen osallistujana.



Kuvio 7. Hankintojen suunnittelussa tai toteuttamisessa mukana olevat henkilöryhmät.

Isäntäkunnan palveluja hyödynnettiin kyselyn vastausten perusteella laajasti. Kaikki isäntäkunnan alaisuudessa tai sen kanssa yhteistyössä toimivat pelas-

tuslaitokset hyödynsivät hankintatoimen osaamista ja palveluja (Kuvio 8). Vastanneista 23 laitoksesta 16 hyödynsi isäntäkunnan keskitetysti kilpailuttamia tuotteita tai palveluita. Myös hankintakilpailutusta ja -koulutusta, sekä lakimiespalveluita hyödynnettiin usealla pelastuslaitoksella. Osa ilmoitti hyödyntävänsä isäntäkunnan hankintaosaamista muulla tavoin, kuten asiantuntija-apuna.



Kuvio 8. Isäntäkunnan hankintapalvelujen hyödyntäminen.

Yhteistyö isäntäkunnan kanssa näkyi myös yhteistyönä henkilöstöressurssien osalta. 10 pelastuslaitoksen hankintaan osallistuvat henkilöt ovat mukana myös isäntäkunnan hankintatyöryhmissä.

### 6.1.2 Tietojärjestelmien hyödyntäminen

Osana pelastustoimen hankintatoimen organisointia kyselytutkimuksella selvitettiin missä laajuudessa sähköistä kilpailuttamisjärjestelmää hyödynnetään kilpailutusten toteuttamisessa. Useiden selvitysten mukaan sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttäminen vähentää kilpailutusprosessiin kulunutta aikaa, parantaa hankintayksikön tehokkuutta ja tuo säästöjä prosessi- ja hankintakustan-

nuksiin. Se antaa myös edellytyksiä hankintojen parempaan johtamiseen ja ohjaamiseen.

Keskeisiä kilpailutusjärjestelmästä saatavia käytännön hyötyjä KL-Kuntahankinnat Oy:n mukaan ovat

- kilpailutusprosessin tehostuminen (sähköinen tarjouslomake ja tarjouskäsittelyn automatisointi),
- tarjouspyyntöihin vastaamisen helpottuminen,
- tarjouspyyntöjen ja vertailujen virheiden väheneminen,
- tarjousten virheiden väheneminen,
- hankintayksikköjen välisen tiedon yhteiskäytön helpottuminen,
- mallipohjien ja kriteerikirjastojen käyttömahdollisuus.

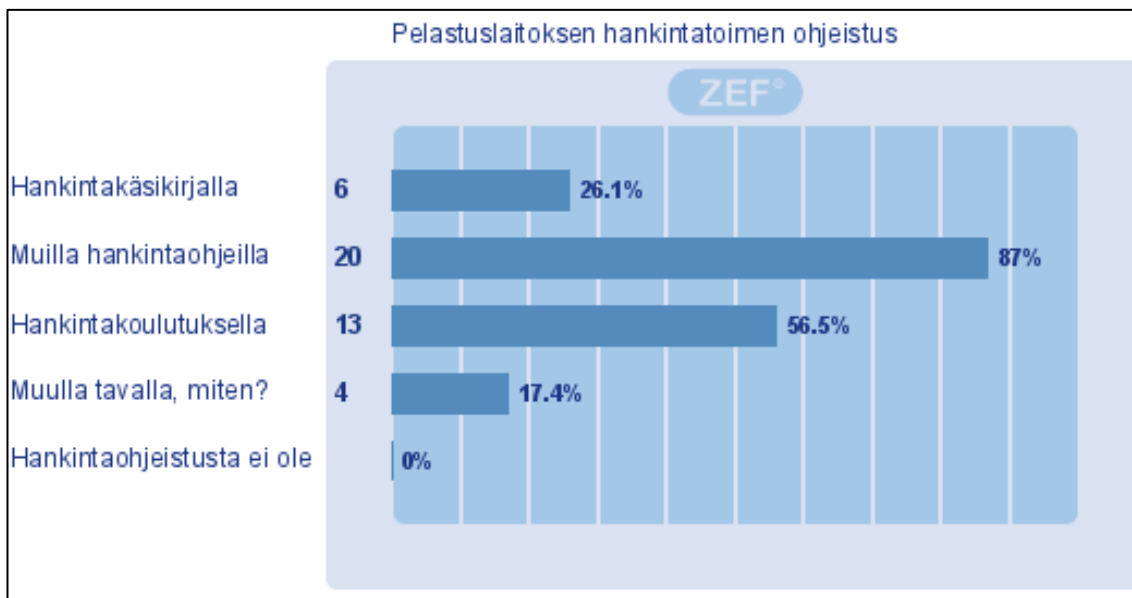
Pelastuslaitoksilla sähköistä kilpailuttamisjärjestelmää käytettiin 12:ssa ja yhdessä vastauksista käyttöönottoa suunniteltiin.

Tietojärjestelmiä voidaan hyödyntää kilpailuttamisen lisäksi myös tilaamisen ja sopimustenhallinnan työkaluina. Tällöin koko hankintaprosessi tarpeesta tuotteen tai palvelun käyttöön saakka on hallinnassa ja hyödynnettävissä hankintaprosessin seurantaan ja kehittämiseen. Haastattelujen perusteella se antaa myös hyvän työkalun hajallaan olevan tiedon hallintaan, välittämiseen ja hankintojen koordinointiin verkostoyhteisössä.

## 6.2 Hankintojen suunnittelu

Kyselytutkimuksessa selvitettiin hankintojen yleisiä suunnitteluperiaatteita pelastuslaitoksilla ja Pelastusopistolla. Kysymykset kohdistuivat sekä hankintatoimen suunnittelua ohjaavaan, että sen käytännön toteuttamiseen liittyviin asioihin.

Ensimmäinen kysymys koski hankintatoimen ohjeistusta. Monivalintakysymyksessä tiedusteltiin, miten hankintatoimen ohjeistaminen on toteutettu (Kuvio 9).

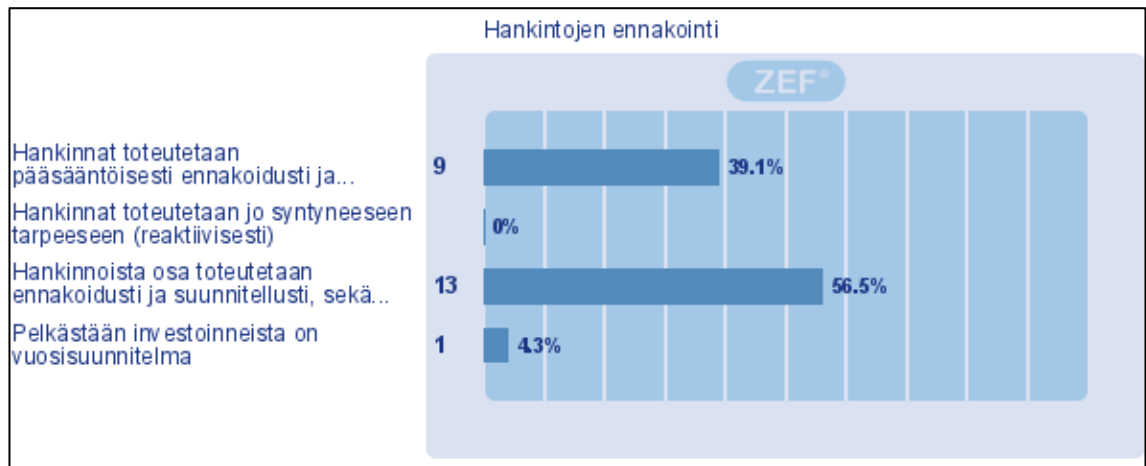


Kuvio 9. Hankintatoimen ohjeistus

Kaikilla ohjeistus oli toteutettu jollakin edellä mainituista tavoista tai niiden yhdistelmillä. Hankintakäsikirja oli käytössä kuudella laitoksella. Muita ohjeistustapoja (4 vastausta) olivat isäntäkunnan hankintaohjeistus tai -yhteistyö ja oma sisäinen perehdytys. Pelastusopistolla oli myös asiantuntijayhteistyötä sisäasiainhallinnon kanssa.

Hankintastrategia on käytössä 9 laitoksella. Hankintaprosessi on kuvattu ja suunniteltu 13 laitoksella 23:sta.

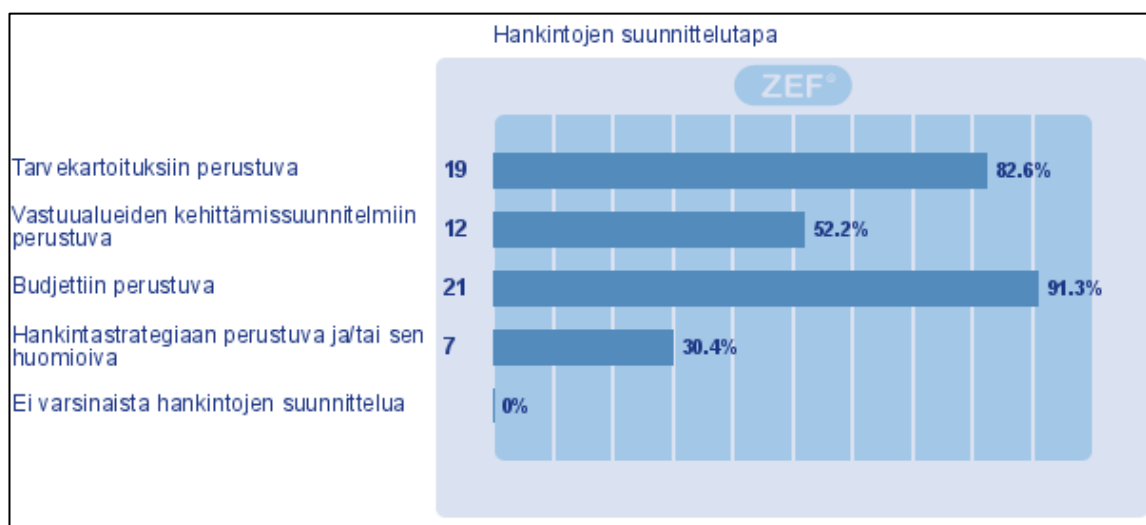
Tärkeänä osana hankintojen suunnittelua on niiden ennakointi. Ennakoinnilla vaikutetaan käytännössä mahdollisuuksiin toteuttaa hankinnat suunnitellusti. Hankintojen ennakointia koskeva kysymys oli vaihtoehtokysymys, jossa tuli valita käytössä olevaa toimintamallia pääsääntöisesti vastaava tapa (Kuvio 10).



Kuvio 10. Hankintojen ennakointi

Suurin osa (13 vastaajaa) ilmoitti hankintojen toteutuvan osittain ennakoidusti ja suunnitellusti sekä osittain jo syntyneeseen tarpeeseen. Tämä kuvaa käytännössä hyvin toiminnan luonteesta johtuvia yllättäviä ja ennakoimattomia tarpeita, joihin ei aina pystytä varautumaan. 9 vastaajaa kuitenkin ilmoitti pääsääntöisesti toteuttavansa hankinnat proaktiivisesti. Yhdellä vastaajalla oli pelkästään investointisuunnitelma hankintojen ennakoinnin pohjana.

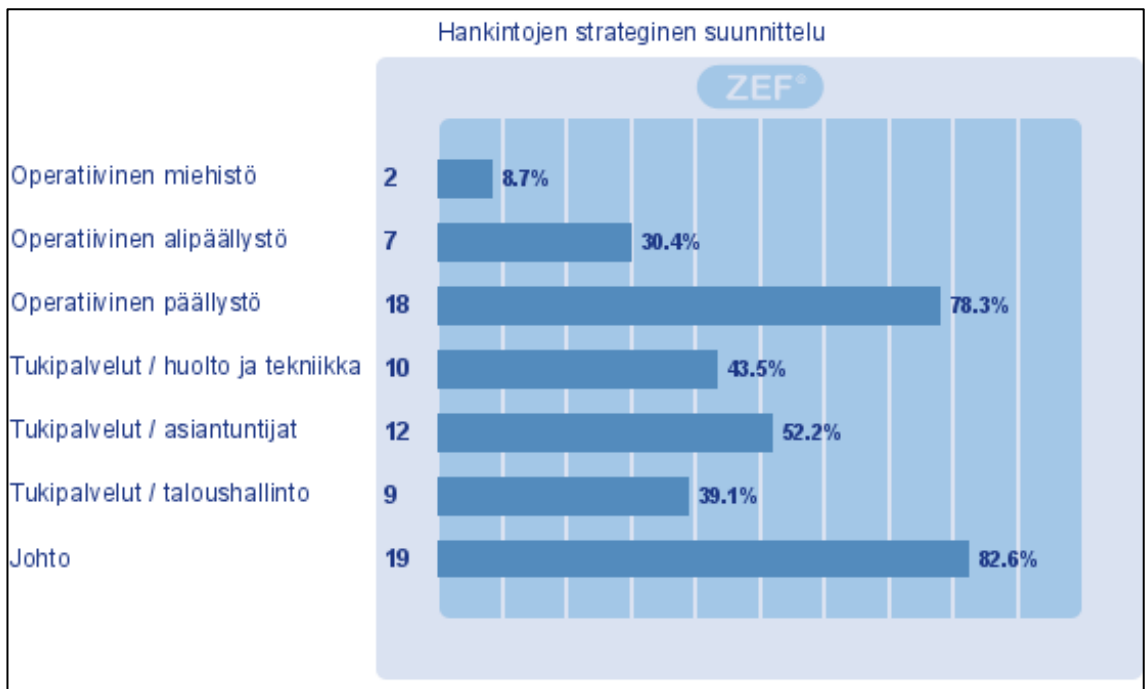
Hankintojen suunnittelutapaan liittyvällä monivalintakysymyksellä haettiin vastausta siihen, mikä on toimintamalli hankintojen suunnittelutavan osalta (Kuvio 11).



Kuvio 11. Hankintojen suunnittelutapa

Budjetti on lähes kaikilla (21 vastaajaa) yksi suunnitteluun vaikuttava tekijä. Myös tarvekartoituksiin perustuva suunnittelu on varsin yleistä (19 vastaajaa). Vastuualueiden operatiiviseen toimintaan liittyviin kehittämissuunnitelmiin liittyvä suunnittelu oli mukana noin puolella vastaajista (12 vastaajaa). 7 vastaajaa ilmoitti hankintojen suunnittelun perustuvan myös hankintastrategiaan.

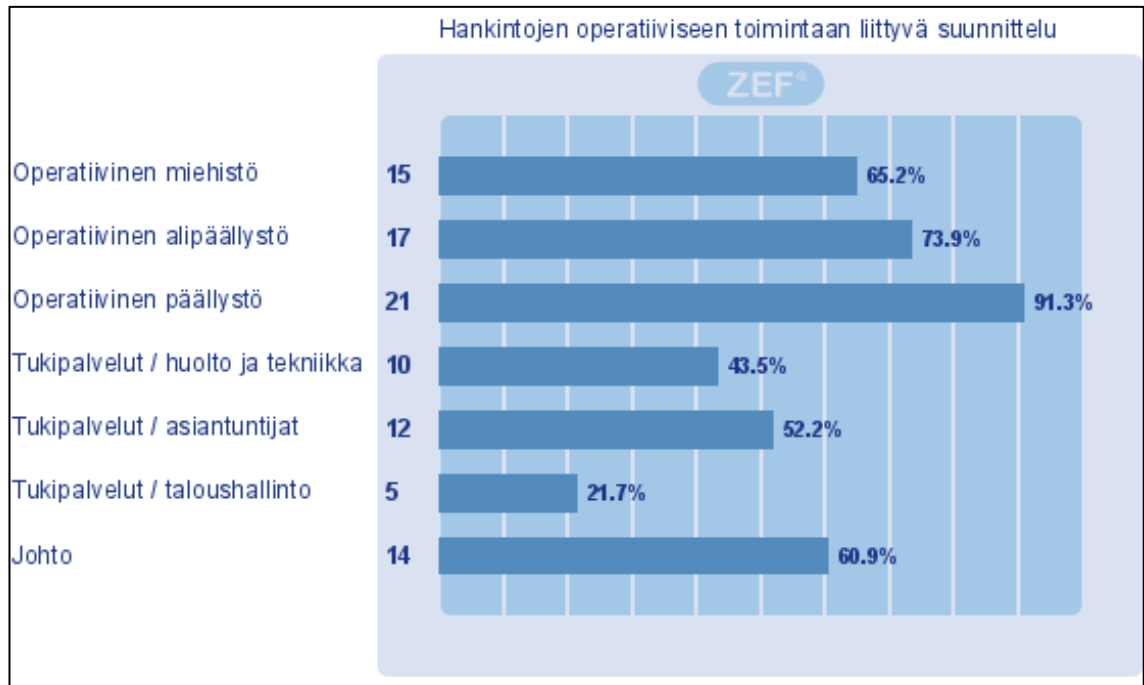
Viimeisenä osiona hankintojen suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä oli eri organisaatioryhmien osallistuminen suunnittelun eri osa-alueisiin. Näitä osa-alueita olivat hankintojen strateginen (Kuvio 12), operatiiviseen toimintaan liittyvä (Kuvio 13), budjetoinnin (Kuvio 14) ja vaatimusmäärittelyjen suunnittelu (Kuvio 15). Vastausten perusteella selviää, miten organisaation eri henkilöryhmät osallistuvat hankintojen suunnitteluun. Vastausten perusteella pystyy päättämään jossain määrin myös eri laitosten toimintatapaa ja -kulttuuria.



Kuvio 12. Hankintojen strateginen suunnittelu

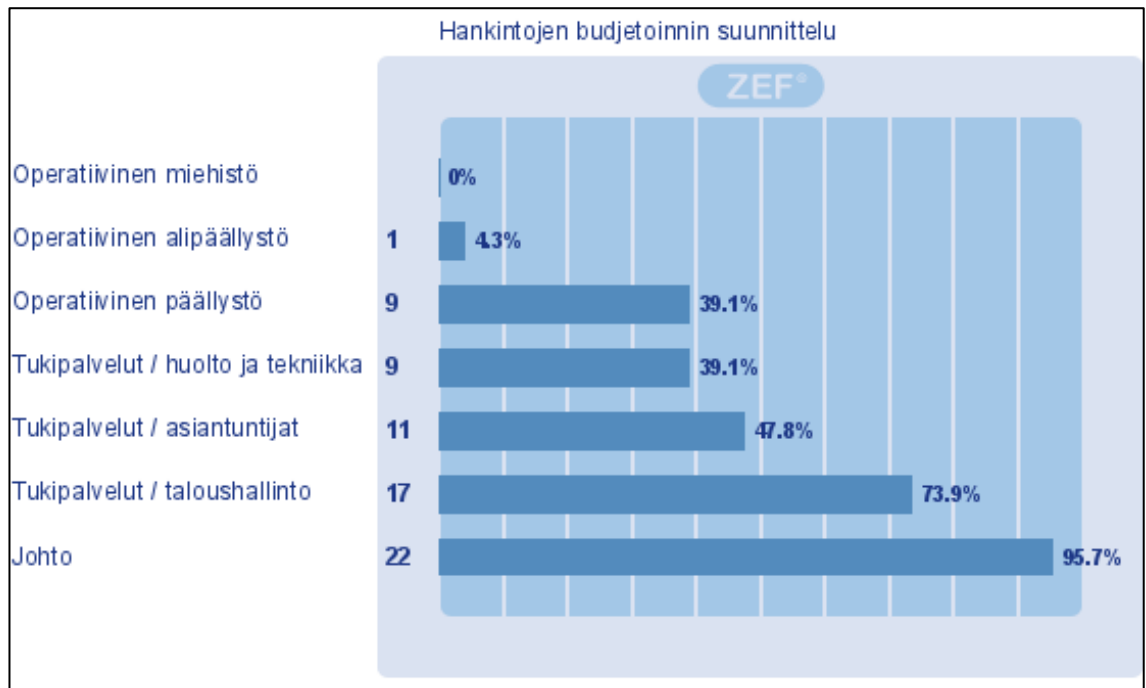
Strateginen suunnittelu painottuu johdon ja ydintoiminnasta vastaavan operatiivisen päällistön ja asiantuntijoiden tehtäväksi. Strateginen suunnittelu onkin yleensä johtoryhmätason työtä, jolla luodaan linjaukset organisaation toiminnalle. Haastattelujen mukaan sillä luodaan puitteet ja pelisäännöt systemaattiselle

hankintatoimelle sekä tahtotila ja konkreettinen linjaus siitä, mihin ja miten pyritään.



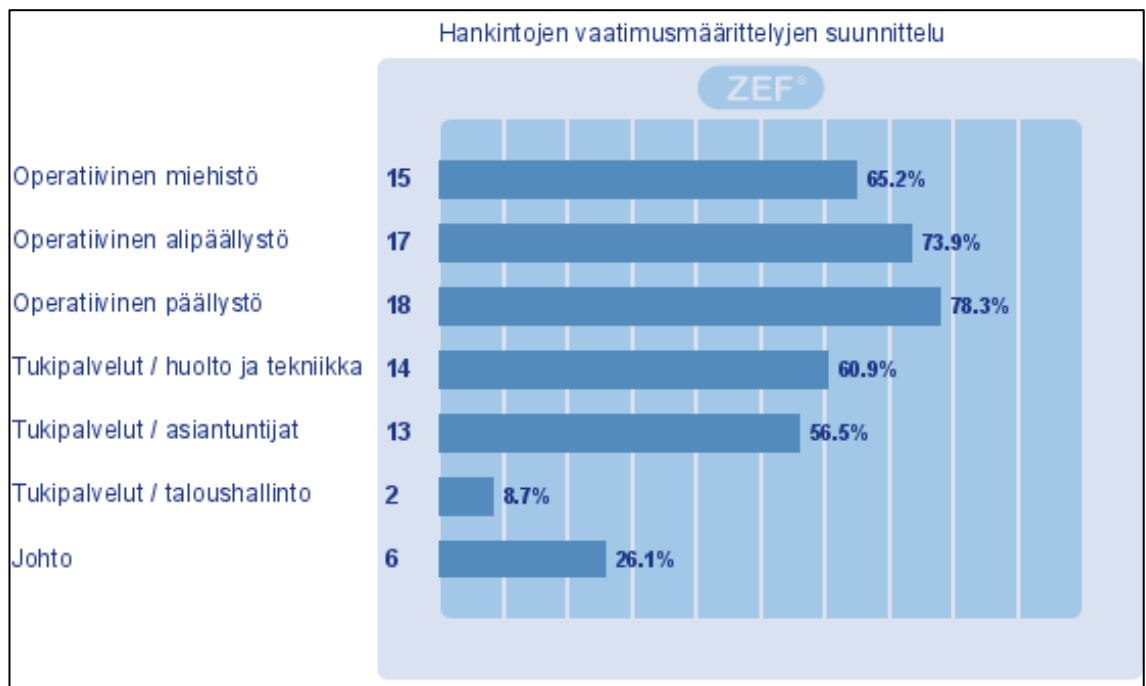
Kuvio 13. Hankintojen operatiiviseen toimintaan liittyvä suunnittelu

Operatiiviseen toimintaan liittyvä hankintojen suunnittelu painottuu ydintoimintaa suorittavan portaan tehtäväksi. Myös johdolla on osuutensa (yli 60 % vastanneista) tässä suunnittelussa. Miehistön ja alipäällistön osallistuminen omaa työtänsä koskevien hankintojen suunnitteluun antaa kuvan osallistavasta toimintakulttuurista, jossa myös suorittava porras saa vaikuttaa hankintojen suunnitteluun.



Kuvio 14. Hankintojen budjetoinnin suunnittelu

Taloushallinto ja johto vastaavat pääasiassa hankintojen budjetoinnista. Yhteistyöhön osallistuvat noin puolella vastaajista myös asiantuntijat, huolto ja tekniikka sekä operatiivinen päällistö.



Kuvio 15. Hankintojen vaatimusmäärittelyjen suunnittelu



Myös vaatimusmäärittelyjen suunnittelussa vastaukset painottuvat operatiiviseen henkilöstöön. Huollon ja tekniikan, sekä asiantuntijoiden rooli painottuu teknisen toteutuksen ja ylläpidon näkökohtien suunnittelun ja huomioimisen kautta.

Vaatimusmäärittelyn toteuttamisessa yhteistyön merkitys on suuri. Haastatte- luissa korostuivat työryhmätyöskentely, substanssin ja hankintaosaamisen yh- distäminen, tarpeiden oikea määrittely ja kyseenalaistaminen, neuvottelu ja tar- vittaessa kompromisseihin kykeneminen.

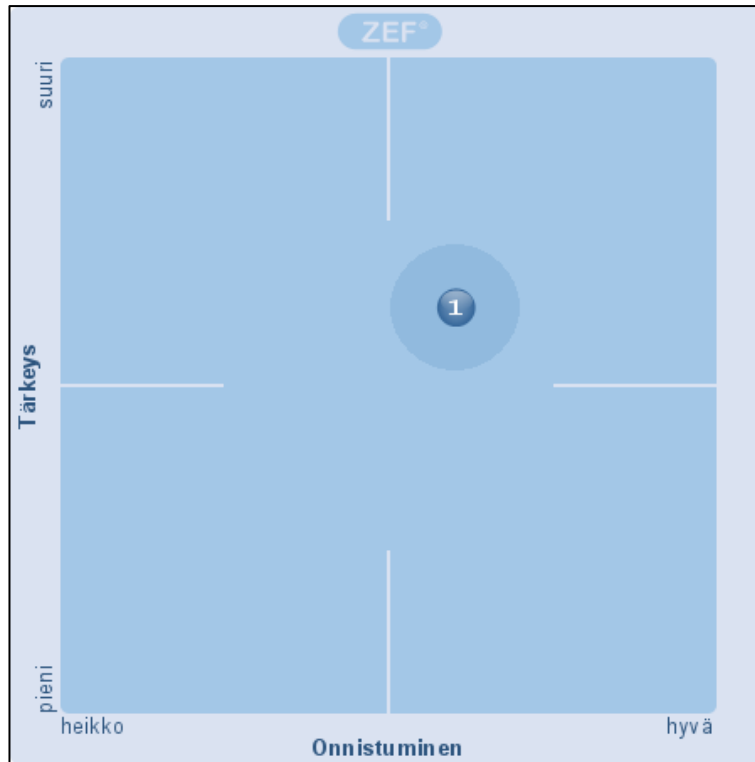
### 6.3 Yhteishankintojen nykytilanne

Pelastustoimen yhteishankinnoista on tehty selvitys Suomen Kuntaliiton ja KL- Kuntahankinnat Oy:n toimeksi antamana vuonna 2009. Selvityksen laati FCG Planeko Oy. Tuolloin pelastuslaitosten muodostamia hankintarenkaita oli kaksi ja valtakunnallisia yhteishankintoja oli toteutettu yksi, virkapukuja koskien. (Suomen Kuntaliitto & KL-Kuntahankinnat 2009, 7–12.)

Tilanne on säilynyt näihin päiviin saakka käytännössä lähes samana. Toimin- nassa olleet kaksi hankintarengasta toimivat edelleen ja ovat laajentuneet. Itä- Suomen hankintarengas on laajentunut jo yhdeksän pelastuslaitoksen katta- vaksi. Uusia varsinaisia hankintarenkaita ei ole kuitenkaan syntynyt. Valtakun- nallisia yhteishankintoja ei virkapukuhankinnan lisäksi ole toteutettu. Ensihoidon työvaatehankinta oli viimeisin valtakunnallinen yhteishankintayritys, mutta se kariutui toteutusvaiheessa käytännön ongelmiin.

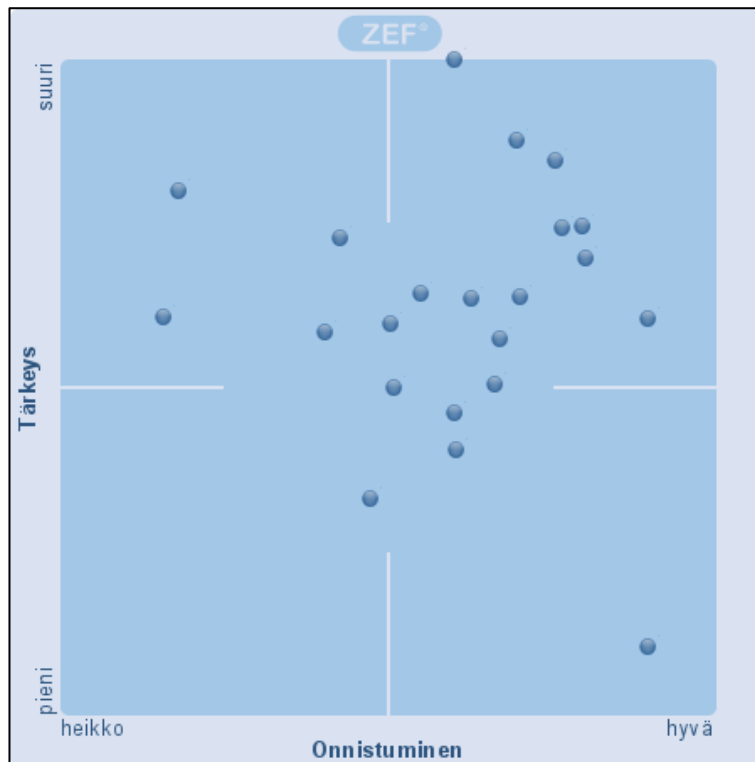
Myös muuta yhteistyötä hankintojen osalta tehdään. Tiedonvaihto ja esimerkiksi tarjouspyyntöpohjien hyödyntäminen ovat useiden pelastuslaitosten tapa hyö- dyntää yhteistä osaamista ja tietoa. Itä-Suomen hankintarengaan laajeneminen on osoitus myös siitä, että hankintojen toteuttamiselle yhteishankintoina on tar- vetta ja halua.

Kyselytutkimuksen perusteella yhteishankintojen ja hankintayhteistyön merkitys koettiin tärkeämmäksi ja myös onnistuminen kohtalaisen hyväksi. Kuvio 16 kuvaa vastausten keskimääräistä painottumista nelikentässä.



Kuvio 16. Yhteishankintojen ja hankintayhteistyön merkitys ja onnistuminen

Vastaava nelikenttä pistepilviraporttina (Kuvio 17) osoittaa vastausten hajaantumisen varsin laajalle alueelle nelikentässä. Hajontaa on enemmän onnistumisen osalta. Yhteishankintojen ja hankintayhteistyön tärkeys oli hajonnasta huolimatta painottunut keskimääräistä suuremmaksi. Onnistumisen osalta vastaukset ovat jakaantuneet suhteellisesti enemmän heikon ja hyvän väliselle alueelle. Tämä johtunee yhteishankintojen ja hankintayhteistyön määrästä ja toteutumisesta eri laitoksilla. Osalle se on arkipäivää ja osalle jäänyt toteumatlan vähäiseksi.



Kuvio 17. Yhteishankintojen ja hankintayhteistyön merkitys ja onnistuminen

Haastatteluissa tiedusteltiin hankintayhteistyön syntymekanismeja ja edellytyksiä hankintayhteistyön kehittymiselle. Lähes poikkeuksetta yhteistyön koettiin syntyneen yhteisestä tarpeesta ja halusta tehostaa hankintatointia yhdessä. Kustannussäästöt ovat osaltaan ohjanneet yhteishankintoihin. Sitoutuminen ja osallistuminen sekä organisointi ja resursointi koetaan toiminnan kannalta tärkeäksi.

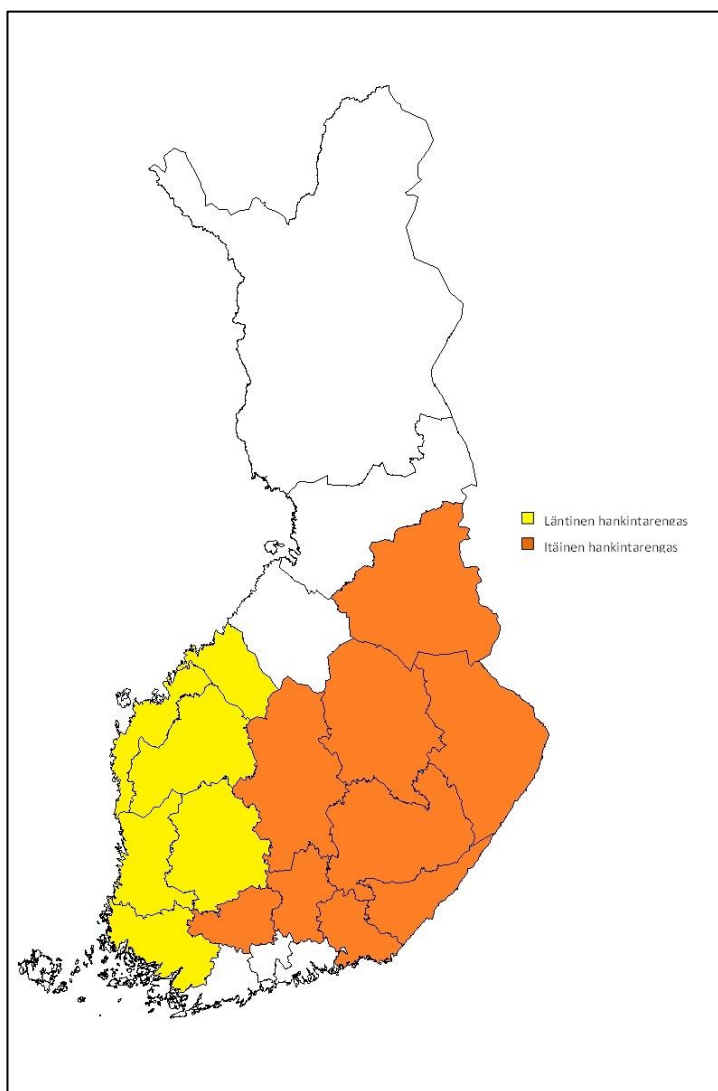
Yhteishankintojen onnistumisen kannalta negatiivisia vaikutuksia ovat aiheuttaneet liian alas laskettu hankittavien tuotteiden vaatimustaso, hankinta- ja substanssiosaamisen puute ja epätasainen resurssitarpeiden jakautuminen. Myös hankintojen keskittymisestä johtuva loppukäyttäjän ja hankintaorganisaation etääntyminen koetaan ongelmaksi.

### 6.3.1 Yhteishankintojen laajuus

KL-Kuntahankinnat Oy:n toteuttama virkapukuhankinta toimii valtakunnallisesti, tarjoten kaikille pelastuslaitoksille puitesopimus pohjaisen tuotekatalogin virka-

pukujen hankintaan. Virkapukuhankintaan kuuluvat tällä hetkellä ns. virka-asut, toimisto- ja asema-asut sekä jalkineet. Virkapukuhankintojen volyyymiarvio kaikkien pelastuslaitosten osalta yhteensä on keskimäärin noin 650 000 € / vuosi.

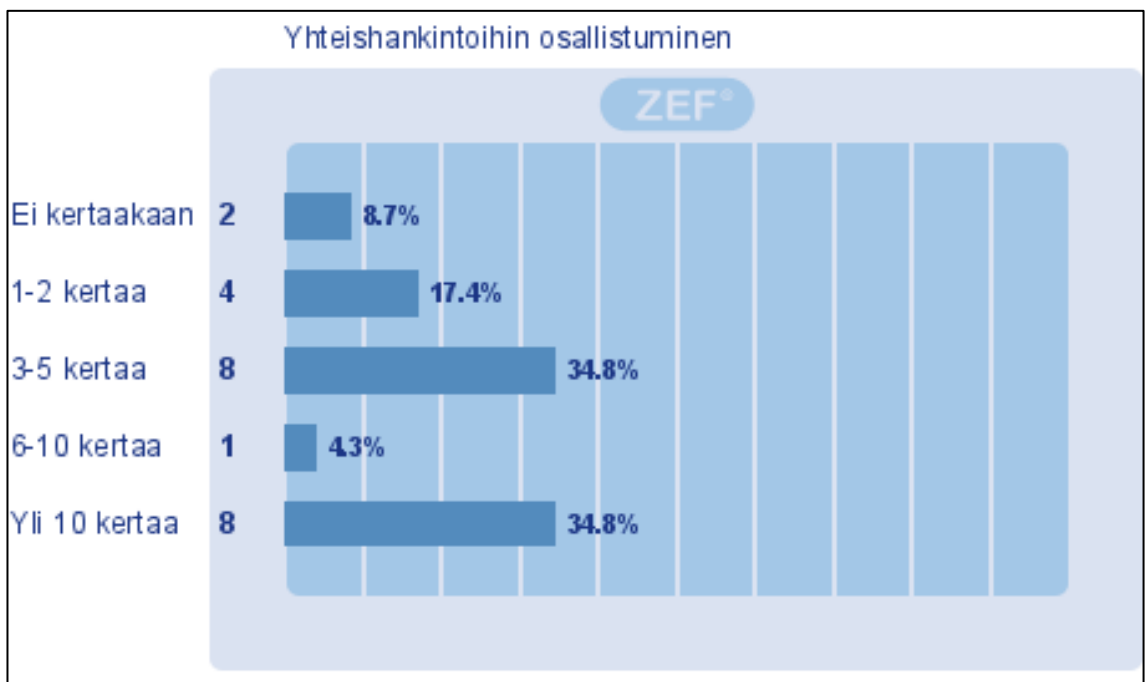
Toiminnassa olevat pelastuslaitosten hankintarenkaat tai jatkuvan hankintayhteistyön ryhmät ovat läntinen Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen ja Satakunnan pelastuslaitosten, sekä itäinen Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Keski-Suomen, Kymenlaakson ja Kainuun pelastuslaitosten muodostama hankintarengas (Kuvio 18).



Kuvio 18. Hankintarenkaat (Pelastuslaitosten hankintavastaavien haastattelut 2015.)

Hankintarenkaiden hankinnat Länsi-Suomen osalta koskevat varuste- ja pienkalustohankintoja ja Itä-Suomen osalta sekä ajoneuvo- että varuste- ja pienkalustohankintoja, kattaen käytännössä suuren osan tavarahankinnoista. Yksittäisiä yhteishankintoja on myös toteutettu. Myös nämä erilliset yhteishankinnat ovat koskeneet ajoneuvoja ja pienkalustoa.

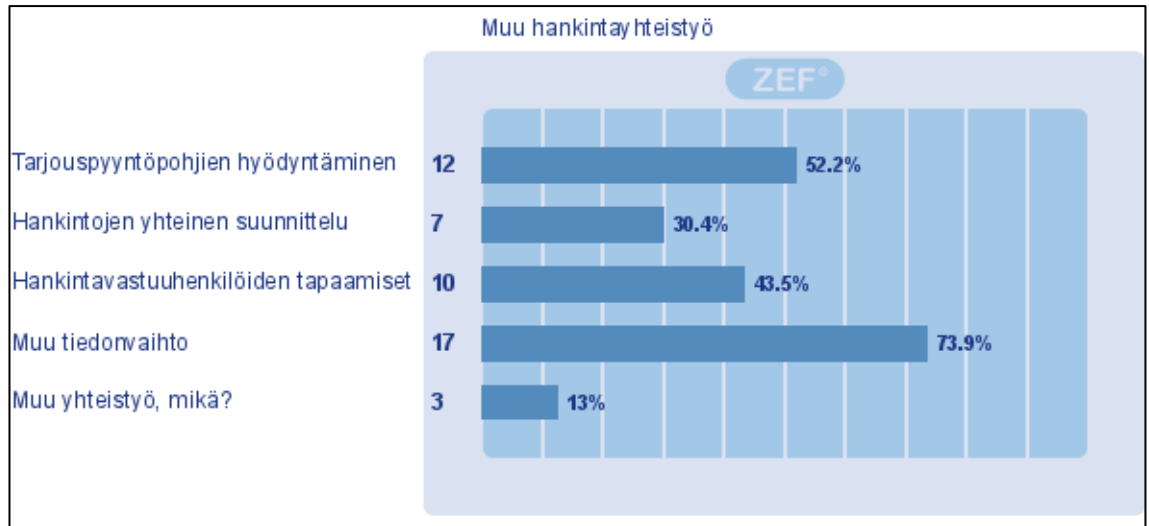
Kuvio 19 osoittaa, miten yhteishankintoihin on vastausten perusteella osallistuttu 2004–2014 välisenä aikana. Yli 10 kertaa yhteishankintoihin osallistuneet laitokset ovat hankintarenkaiseen kuuluvia laitoksia ja muodostavat reilun kolmanneksen osuudellaan aktiivisesti yhteishankintoja tekevän joukon. Vain kaksi laitosta ilmoittaa, ettei ole osallistunut yhteishankintoihin kertaakaan.



Kuvio 19. Yhteishankintoihin osallistuminen

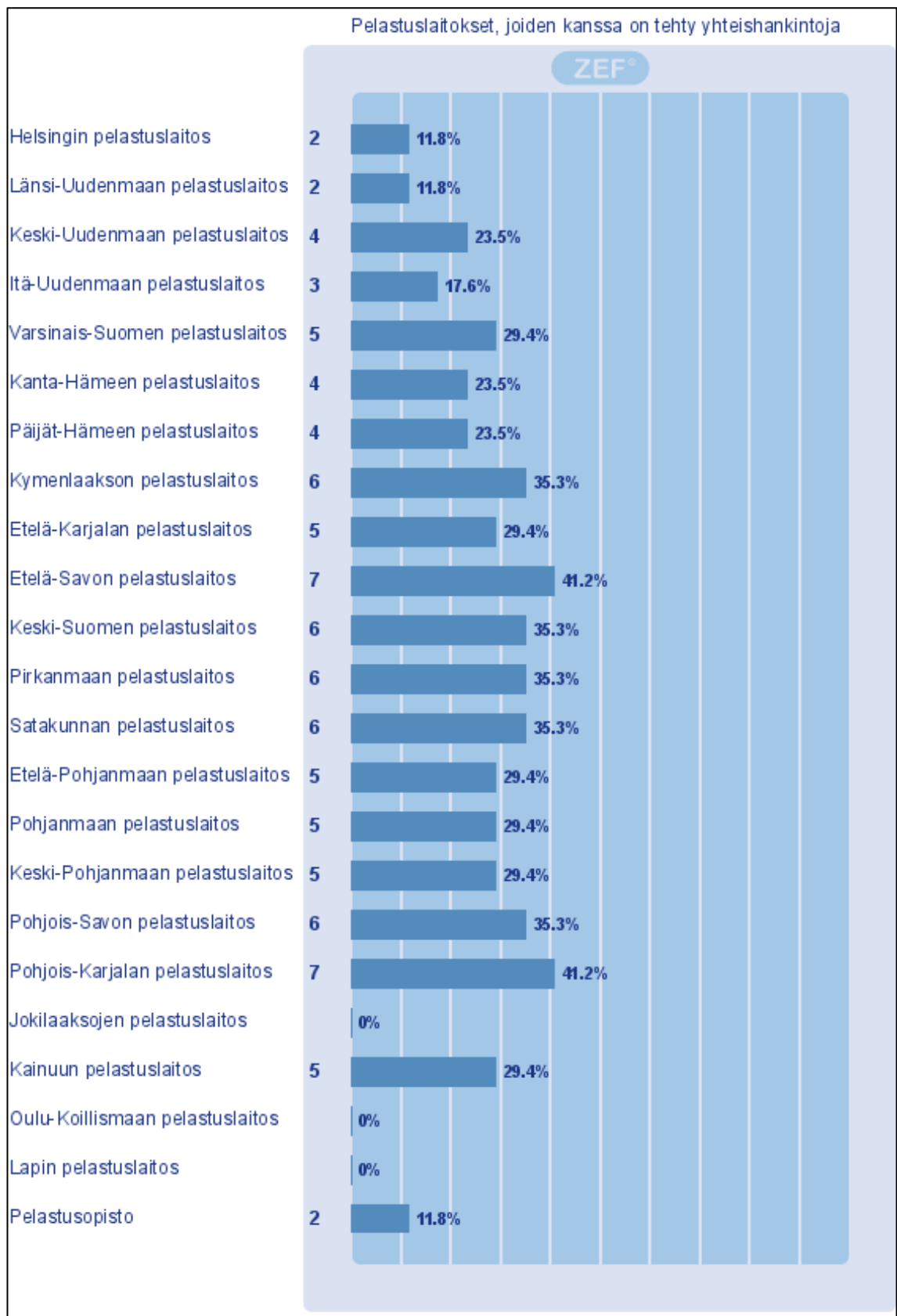
Pelastuslaitokset ja Pelastusopisto tekevät hankintayhteistyötä myös muulla tavoin (Kuvio 20). Kyselyssä oli monivalintakysymyksenä valittavissa neljä hankintayhteistyön muotoa ja viidentenä muu, vapaasti ilmoitettava yhteistyötapa. Selkeästi yleisin muun hankintayhteistyön muoto oli tiedonvaihto (17 vastanneista). Myös tarjouspyyntöpohjia hyödynnetään pelastuslaitosten kesken (12 vastanneista). Kolmasosa vastanneista suunnittelee hankintoja yhteistyönä.

Hankintavastuuhenkilöiden tapaamisiin osallistuu alle puolet vastanneista. Muita yhteistyön muotoja ovat yhteiset kilpailutukset, puitesopimukset ja tutustumismatkat.

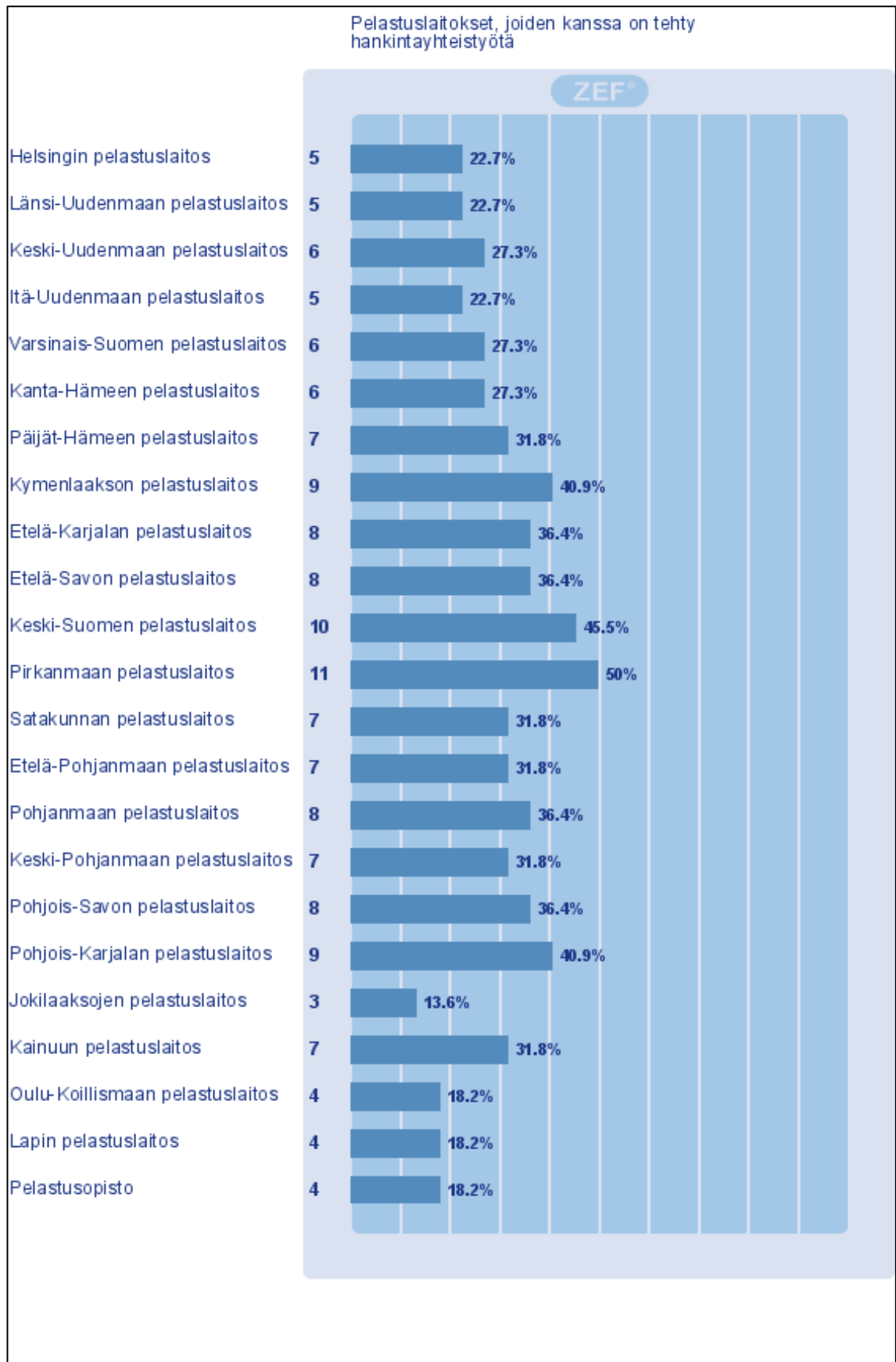


Kuvio 20. Muu hankintayhteistyö

Kyselytutkimuksessa selvitettiin myös minkä laitosten kanssa kukin tekee yhteishankintoja tai hankintayhteistyötä (kuviot 21 ja 22). Kuusi vastaajaa ei vastannut yhteishankintoja koskevaan kysymykseen. Kolme näistä on niitä laitoksia, jotka eivät ole yhteishankintoihin osallistuneet. Kolmen muun osalta vastaamattomuus jäi epäselväksi. Hankintayhteistyön osalta vastauksen oli antanut 22 vastaajaa.



Kuvio 21. Pelastuslaitokset, joiden kanssa on tehty yhteishankintoja



Kuvio 22. Pelastuslaitokset, joiden kanssa on tehty hankintayhteistyötä



### 6.3.2 Yhteishankintakäytännöt

Toiminnassa olevien hankintarenkaiden toiminta perustuu yhteisten hankintatyöryhmien toimintaan ja yhden pelastuslaitoksen toimimiseen hankintojen toteuttajana. Sama malli on myös pelastuslaitosten erillisissä, kertaluonteisissa yhteishankinnoissa. Hankintaa suunnitellaan pelastuslaitosten yhteistyönä ja joku laitoksista ottaa vetovastuun hankinnan käytännön toteuttamisesta ja kilpailutuksesta. Hallinnolliset päätökset, kuten yhteishankintaan osallistuminen ja tarvittaessa hankintapäätökset, tehdään kullakin pelastuslaitoksella erikseen. Kilpailutuksesta vastaava pelastuslaitos on valtuutettu tekemään hankintapäätöksen kaikkien yhteishankintaan osallistuvien puolesta yhteishankintaa koskien. Erillisissä yhteishankinnoissa käytäntö on käytännössä sama.

Valtakunnallisten yhteishankintojen osalta käytäntö on ollut myös samantapainen. Yhteishankintayksikkönä toimiva KL-Kuntahankinnat Oy on tiedustellut pelastuslaitoksilta halukkuutta yhteishankintaan ja mahdollisia hankintavolyymejä yhteishankinnan kohteena olevaa tuotetta koskien. Pelastuslaitokset ovat kukin tehneet päätöksen osallistumisestaan yhteishankintaan.

Pelastuslaitokset ovat koonneet asiantuntijoista työryhmän, joka toimii pelastuslaitosten yhteisenä edustajana valtakunnallisen hankinnan määrittely- ja suunnitteluvaiheessa sekä kilpailutuksen aikana. Työryhmä myös valvoo hankinnan toteutumista ja edelleen kehittämistä. Tilaus- toimitusprosessi on toteutettu asiakkaan kannalta helpoksi ja yksinkertaiseksi.

### 6.4 Yhteishankintojen potentiaali

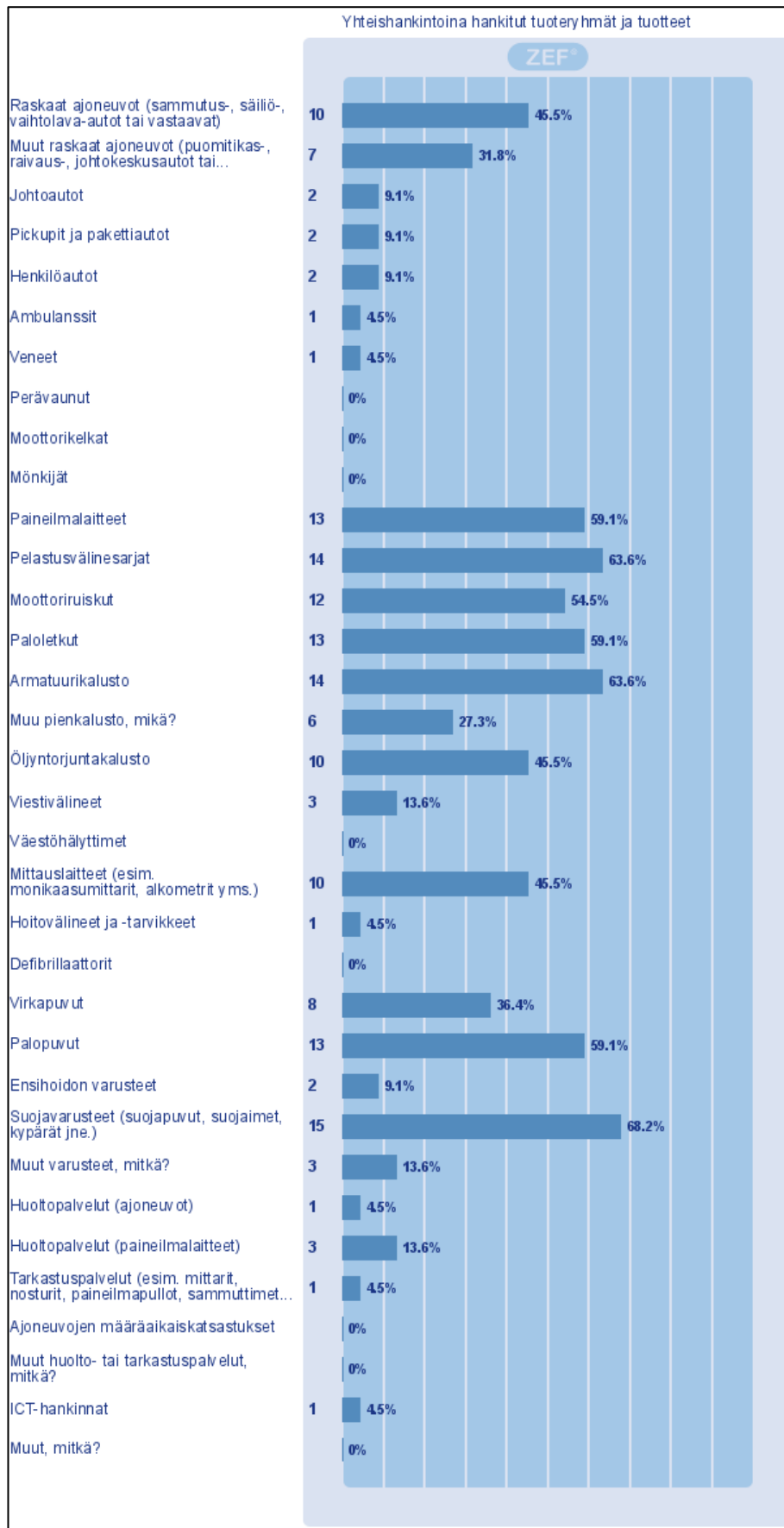
Yhteishankintojen potentiaalia ja hyötyjä arvioitaessa ovat lähtökohdat, joiden perusteella arvioita voidaan tehdä, oltava selvillä. On tiedettävä ja tunnettava tuotteet ja tuoteryhmät sekä palvelut, joita pääasiassa hankitaan. Lisäksi on pystyttävä arvioimaan niiden hankintavolyymit ja soveltuvuus yhteishankintana hankittaviksi.

#### 6.4.1 Tarvekartoitus ja potentiaaliset tuoteryhmät

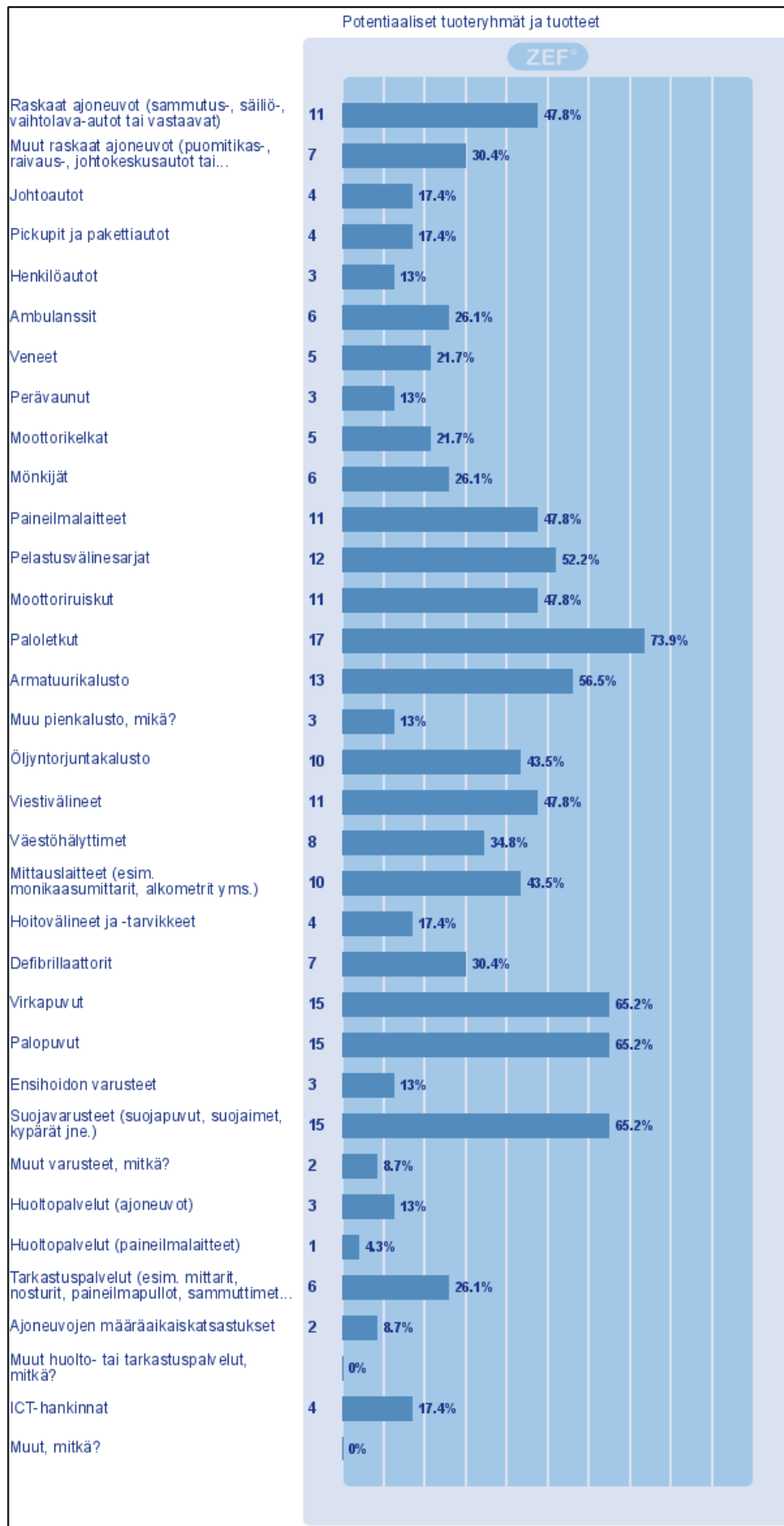
KL-Kuntahankinnat Oy:n 2009 teettämässä selvityksessä kartoitettiin keskeisten tuoteryhmien soveltuvuutta yhteishankintojen kohteeksi. Selvityksen lähtökohdaksi oli valita yhteishankintojen kohteeksi sellaisia tuoteryhmiä, jotka ovat volyymiltään riittävän suuria sekä tuottavat laitoksille kustannus- ja prosessisäästöjä sekä hankintapalvelun tarjoajan toiminnalleen asettamat tuottovaatimukset. (FCG Planeko Oy 2009, 10.)

Tässä työssä kartoitus tehtiin pelastuslaitosten ja Pelastusopiston tarpeisiin perustuen ja ottaen huomioon vastaajien näkemyksen siitä, mitkä tuoteryhmät koetaan yhteishankintoja ajatellen realistisesti toteutettaviksi. Tuoteryhmiä tarkennettiin myös tuotetasolle. Lisäksi mukana oli myös muutamia palveluja.

Kyselyssä lueteltiin pelastustoiminnan kannalta keskeisimmät tuotteet ja tuoteryhmät sekä muutama lähinnä ajoneuvojen ja kaluston huoltoon liittyvät palvelut. Vastaajia pyydettiin ilmoittamaan yhteishankintoina hankittuja tuoteryhmiä ja tuotteita (Kuvio 23) sekä potentiaalisia tuoteryhmiä ja tuotteita, jotka soveltuisivat yhteishankintoina toteutettaviksi (Kuvio 24).



Kuvio 23. Yhteishankintoina hankitut tuoteryhmät ja tuotteet



Kuvio 24. Potentiaaliset tuoteryhmät ja tuotteet

Kyselyn tuloksia arvioitaessa huomio kiinnittyy siihen, että mitään tuotetta, tuoteryhmää tai palvelua ei koettu sellaiseksi, ettei se jonkin vastaajan mielestä soveltuisi yhteishankintana toteutettavaksi. Yhteishankintoina toteutettujen ja potentiaalisiksi koettujen tuotteiden, tuoteryhmien ja palvelujen osuudet olivat yhteneviä useilta osin. Vastausten perusteella pystyy arvioimaan sitä, mitä ei ole käytännössä haluttu ottaa yhteishankintojen piiriin, eikä myöskään koeta järkeväksi ottaa.

Ensimmäisenä ryhmänä vastauksista on poimittu tuotteet ja tuoteryhmät, joita on käytännössä hankittu eniten yhteishankintoina ja jotka koetaan myös potentiaalisiksi yhteishankintoina hankittaviksi. Näitä ovat:

- raskaat ajoneuvot,
- paineilmalaitteet,
- pelastusvälinesarjat,
- moottoriruiskut,
- paloletkut,
- armatuurikalusto,
- öljyntorjuntakalusto,
- mittauslaitteet,
- virkapuvut,
- palopuvut,
- suojarahusteet.

Toista ääripäätä edustavat tuotteet, tuoteryhmät ja palvelut, joita ei ole hankittu lainkaan yhteishankintoina, mutta jotka kuitenkin koetaan jossain määrin soveltuviksi yhteishankintoina hankittavaksi:

- perävaunut,
- moottorikelkat,
- mönkijät,

- väestöhälyttimet,
- defibrillaattorit.

Viimeksi mainittuja voisi kutsua ns. uusiksi yhteishankintatuotteiksi, joiden mukaan ottamista voisi harkita jatkossa esimerkiksi olemassa olevien hankintarenkaiden kilpailuttamiin tuotteisiin.

Palveluhankintoja oli toteutettu yhteishankintoina varsin vähän. Potentiaalisin palveluhankinta oli vastausten perusteella tarkastuspalvelut (6 vastaajaa). Myös haastattelujen perusteella palveluhankinnat koetaan haasteellisiksi toteuttaa yhteishankintana käytännön syistä johtuen. Näitä ovat mm. maantieteelliset syyt ja palveluntarjoajien palveluntarjonnan rajallisuus.

Mielenkiintoinen yksityiskohta oli ensihoidon varusteet, joita on yritetty aiemmin toteuttaa valtakunnallisena yhteishankintana. Vain kaksi vastaajaa on käytännössä osallistunut ensihoidon varusteiden yhteishankintaan ja vain kolme vastaajaa pitää sitä yhteishankintojen kannalta potentiaalisena tuotteena. Tämä tuntuu oudolta, kun vastaavasti palopuvut koettiin yhdeksi potentiaalisimmista yhteishankintojen kohteista.

Toinen muista erottuva tuoteryhmä on raskaat ajoneuvot. Niiden yhteishankintoja on toteutettu 10 vastaajan osalta ja ne koetaan potentiaalisesti tuoteryhmäksi 11 vastaajan osalta. Raskaiden ajoneuvojen hankinta on vaatimusmäärittelyiltään vaikeimpia ja kustannuksiltaan suurimpia. Se vaatii myös paljon yhteistyönä toteutettua suunnittelua ja teknisiä määrittelyjä sekä ennen kaikkea sopeutumista yhteiseen malliin. Tämä tuoteryhmä kuvastaa toiminnassa olevien hankintarenkaiden onnistumista tässä työssä. Täysin ongelmatonta raskaiden ajoneuvojen hankkiminen yhteishankintana ei kuitenkaan ole. Vaatimusmäärittelyissä on huomioitava useiden pelastuslaitosten tarpeet ja pystyttävä löytämään yhteinen näkemys ja kompromissi siitä, mitä ja millaisella määrittelyllä hankitaan. Tämä on johtanut siihen, että vaatimustasoa joudutaan madaltamaan yhteisen perusratkaisun löytämiseksi. Tällöin saavutetaan kaikkien kannalta sopi-

va lopputulos, mutta sitä joudutaan usein täydentämään lisävarusteluilla, jotta laitospohjaiset vaatimukset saadaan toteutettua. Tämä aiheuttaa lisäkustannuksia, koska sarjatuotantoetu heikkenee.

Muilta osin vastauksista on tulkittavissa selkeästi se, että yksinkertainen ns. peruskalusto ja varusteet ovat suosituin ja potentiaalisin yhteishankintojen kohde.

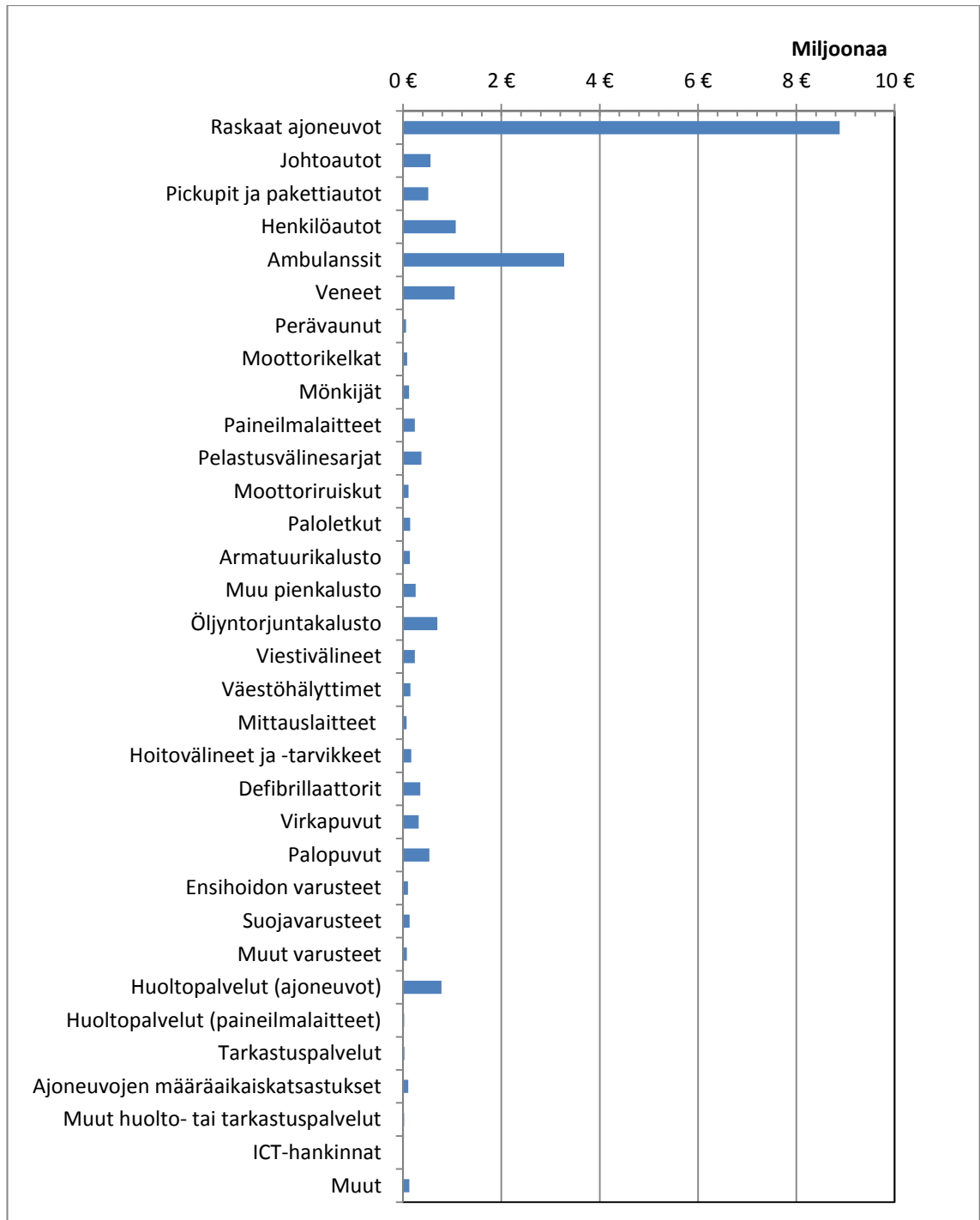
#### 6.4.2 Hankintavolyymit

Koko kuntasektorin ulkoisten tavara- ja palveluhankintojen kokonaisvolyymi vuonna 2013 oli 19 miljardia euroa (Kunnat.net 2015). Hilma-hankintailmoituskanavan kautta oli vuonna 2014 vastaavasti julkaistujen tarjouspyyntöjen arvioitu kokonaisvolyymi 17 miljardia euroa (Hilma Julkiset hankinnat 2015). Hilma-hankintailmoituskanavan ilmoitusten perusteella laskettu kokonaisvolyymi ei sisällä kaikkia kansallisen kynnyksarvon alle jääviä pienhankintoja.

Pelastuslaitosten osalta vuoden 2013 tavara- ja palveluhankintojen euromääräiset volyymit ovat tavarahankintojen osalta (sisältäen bruttoinvestoinnit) 50,9 miljoonaa euroa ja palveluhankintojen osalta 45,3 miljoonaa euroa. (Kumppanuusverkosto 2014.)

Kyselyssä tiedusteltiin yhteishankintojen kautta toteutuneiden hankintojen toteumaa ajalta 2004–2014. Tämä kysymys osoittautui useimmille liian vaikeaksi vastata (EOS 13). Syynä tähän oli todennäköisesti talouslukujen saatavuuden vaikeus pitkältä aikaväliltä. Kyseisen kysymyksen osalta vastaukset jätetään tästä raportista pois. Sen sijaan toinen kyselytutkimuksen kysymys tuoteryhmä- ja tuotekohtaisesta keskimääräisestä arviosta volyyymistä vuositason tuotti vastauksia (20 vastausta). Kooste on esitetty kuviossa 25, tarkempi taulukko liitteenä 2. Kyselyn hankintavolyymien summa oli 21 miljoonaa euroa, joka on noin viidesosa pelastuslaitosten todellisesta hankintavolyymista. Se kuitenkin kuvaa

suhteellisia volyymeja ja varsinkin niiden painottumista tuoteryhmittäin ja tuotteittain. Euromääräisesti selvästi suurin tuoteryhmä (lähes 75 prosenttia) ovat ajoneuvot (autot ja veneet).



Kuvio 25. Volyymit tuoteryhmittäin ja tuotteittain



## 6.5 Vaikuttavuuden arviointi

Yhteishankintojen vaikuttavuutta arvioitaessa on tässä työssä lähtökohtana pidetty aikaisempia tutkimuksia julkisten hankintojen keskitetyn toimintamallin aikaansaamista säästöistä hankintaprosessissa ja hankintahinnoissa. Pelastuslaitokset ovat julkisia toimijoita ja toimivat osana kunnallista organisaatiota. Pelastusopisto on valtion virasto. Valtion ja kuntien hankintatoimen toimintamalli on peruslähtökohdiltaan yhteneväinen ja tältä osin vertailukelpoinen.

Vaikuttavuuden arviointia ja todentamista käytännön tasolla ei ole juurikaan tehty. Keskittämisen kustannusvaikutusten määrittelemine ja mittaaminen on myös tutkimuksissa jäänyt vähemmälle huomiolle. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että vertailtavia hintatietoja keskittämistä edeltävältä ajalta ei ole käytettävissä tai sopimukset eivät ole sisällöltään keskenään vertailukelpoisia. Myöskään hankintaprosessiin käytettyjä työkustannuksia ei usein ole tiedossa. (Karjalainen ym. 2008, 23–24.)

Hankintatoimen keskittämisen tavoite, synergiaedut ja niiden kautta saatava säästö tuovat mukanaan myös haasteen käytännön tasolla. Etujen oletetaan hyödyttävän kaikkia samalla tavoin. Näin ei kuitenkaan usein ole, vaan keskittämisen edut realisoituvat hankintayksiköille eri aikaan ja erisuuruuksina. Tämä voi aikaansaada vastarintaa keskitettyä hankintaintoa kohtaan ja johtaa sopimusten alhaisiin käyttöasteisiin. Tämä edelleen johtaa vaikuttavuuden alenemiseen. (Karjalainen ym. 2008, 17.)

Vaikuttavuuden merkittävyyttä arvioitaessa on hyvänä esimerkkinä valtion hankintatoimen keskittäminen, jonka tavoitteena on ollut 80 % käyttöasteen saavuttaminen yhteishankintojen piiriin kuuluvissa tuoteryhmissä. Käytännössä se vastaisi noin 680 miljoonan euron vuosittaista volyymia, josta vuosittainen säästö hankintahinnoissa ja kilpailutuskustannuksissa olisi noin 235 miljoonaa euroa (noin 20,5 prosenttia), verrattuna hajautettuun hankintatoimeen. Tyypillisenä hankintojen keskittämisen tuomana etuna arvioidaan noin 15–20 prosentin säästöä hajautettuun malliin verrattuna. (Karjalainen ym. 2008, 4, 101.)

Innovatiivisuus on myös hankintojen kehittämisen kannalta keskeinen tekijä. Innovaatio-osaaminen korreloi uusien ratkaisujen löytämistä ja yhdistää luovuutta, osaamista ja resursseja tehokkaasti uusilla tavoilla. (Yliherva 2006, 50.)

Yhteishankintojen käytännön onnistuminen ja se, miten hyvin hankintojen keskittamisestä saadut positiiviset tulokset pystytään esittämään, ovat edellytys ja perusta myös kehittämistyön onnistumiselle.

### 6.5.1 Hankintahintasäästöt

Keskitettyjen hankintojen suuremmat hankintavolyymit aikaansaavat volyy-mialennuksia (Joyce 2006, 202–207). Jos suurempia hankintavolyymeja ei saavuteta, menetetään neuvottelueta, jolla saavutettaisiin edullisemmat hinnat ja paremmat sopimusehdot. (Tella & Virolainen 2005, 161–168.)

Todellisten hankintahintasäästöjen arvioiminen on vaikeaa, koska vertailutietoa vastaavan yhteismitallisen hankinnan hinnoista hajautettuna hankintana toteutettuna ei ole (Karjalainen ym. 2008, 103). Markkinahintoihin vertaaminen antaa kuitenkin käsityksen hintasäästön suuruusluokasta ja potentiaalista.

Pelastustoimelle asetetusta 7,5 miljoonan euron säästötavoitteesta 0,9 miljoonaa euroa on arvioitu tulevan hankintatoimen kehittämällä saatavista säästöistä (Valtionvarainministeriö 2014, 61). Karjalaisen ym. mukaan hankintahintasäästö keskitettyjen hankintojen kautta 80 prosentin käyttöasteella on 19 prosenttia hajautetulla mallilla toteutettujen hankintojen markkinahintoihin verrattuna (Karjalainen ym. 2008, 111). KL-Kuntahankinnat Oy:n toteutuneet hankintahintasäästöt tuotealueittain ovat olleet 6–35 prosenttia tuotealueesta riippuen. (Kunnat.net 2015, 35.)

Pelastustoimen vuosittain tavara- ja palveluhankintoihin käyttämästä vajaasta 100 miljoonasta eurosta edellä mainitulla 80 prosentin keskitettyjen hankintojen käyttöasteella saatavissa oleva hankintahintasäästö olisi noin 15 miljoonaa eu-

roa vuodessa. Tämä edellyttäisi tehokasta keskittämistä, ja lukua voidaan pitää teoreettisen maksimina.

Käytännössä hankintahintasäästö esim. erikoisajoneuvohankinnoissa on enintään 5 prosenttia edellyttäen, että sarjatuotantoetuja pystytään hyödyntämään. Yksinkertaisemman tuotteen, kuten virkapukujen hankinnassa arvioitu säästö on suurempi 15–30 prosenttia. Pienkalustohankinnoissa 5–10 prosenttia. On kuitenkin huomioitava, että pitkissä sopimuksissa säästö voi kääntyä myös tappioksi, mikäli markkinahinnat laskevat. (Yhteistyökumppaneiden haastattelu 2015.)

#### 6.5.2 Resurssi- ja prosessisäästöt

Yhteishankintaorganisaation kautta hankintoihin kohdistuvaa resurssitarvetta saadaan pienennettyä, koska hankintaprosessi toteutetaan yhteisesti usealle yksikölle. Hallinnollinen työ vähenee ja päällekkäisen työn määrä pienenee. Hankintaorganisaatiota on myös helpompi johtaa ja sen toimintaa mitata. (Oulun kaupunki 2011, 21.)

Hajautetun ja keskitetyn toimintamallin kustannusten vertailu on vaikeaa. Suuri osa prosessikustannuksista on työkustannuksia, joiden vertailuun on oltava tarkat ja yhdenmukaiset tiedot hankintaprosessin eri vaiheisiin käytetyn työn kustannuksista. (Karjalainen ym. 2008, 24.)

Pelastuslaitosten hankintatoimi on pääsääntöisesti vastuutettu tietyille henkilöille. Usein nämä henkilöt hoitavat myös muita tehtäviä, jolloin vain osa työajasta on käytettävissä hankintojen suunnitteluun ja toteutukseen. Yhteishankinnoissa resurssien tarve suhteessa hankintojen ja hankittavien tuotteiden määrään pienenee. Tästä johtuen resurssi- ja prosessisäästöillä on suuri käytännön vaikutus.

### 6.5.3 Toiminnalliset edut

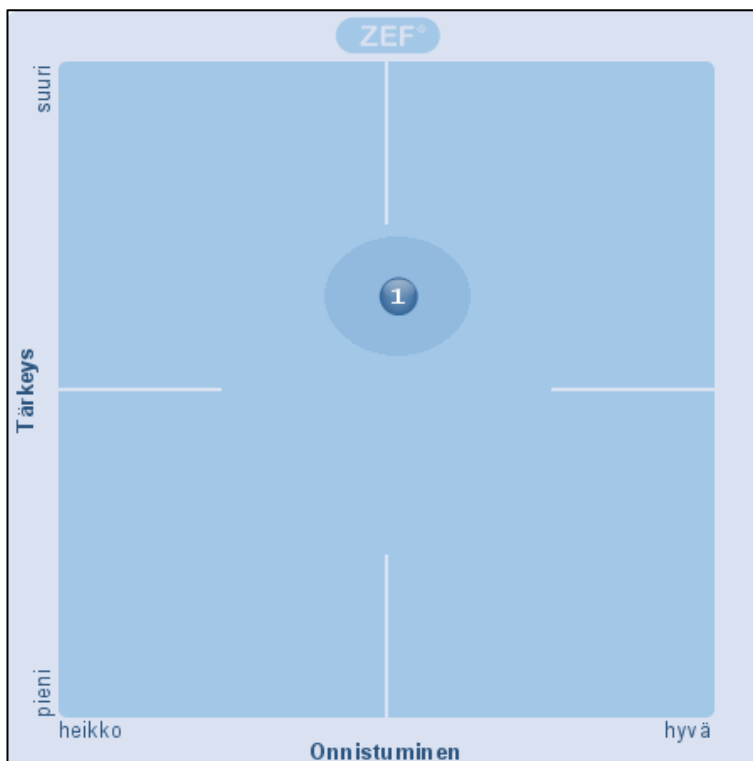
Yhteishankinnat ohjaavat tekemään hankintoja yhteisiin tarpeisiin yhdessä laadittujen vaatimusmäärittelyjen ja yhteistyön pohjalta. Tämä ohjaa hakemaan kaikille yhteishankintoihin osallistuville soveltuvia ratkaisuja ja toimintatapoja. Jotta ratkaisut olisivat yhteishankintaan osallistuville soveltuvia, on myös toimintakulttuurin jossain määrin yhtenäistytävä. Tämä koskee hankintatoimen lisäksi myös operatiivista toimintaa.

Haastattelujen perusteella osaamisen hyödyntäminen ja toisilta oppiminen on tehokkaampaa verkostoituneessa yhteishankintayksikössä. Hankintaosaamisen keskittäminen parantaa hankintojen laatua ja vähentää hankintojen epäonnistumisen riskiä. Myös muu substanssiosaaminen on parempaa, koska yhteistyöverkosto ja käytettävissä olevat resurssit ovat laajemmat. Yhteistyöverkosto lisää myös muuta yhteistyötä ja antaa edellytykset myös muun toiminnan kehittämiseksi.

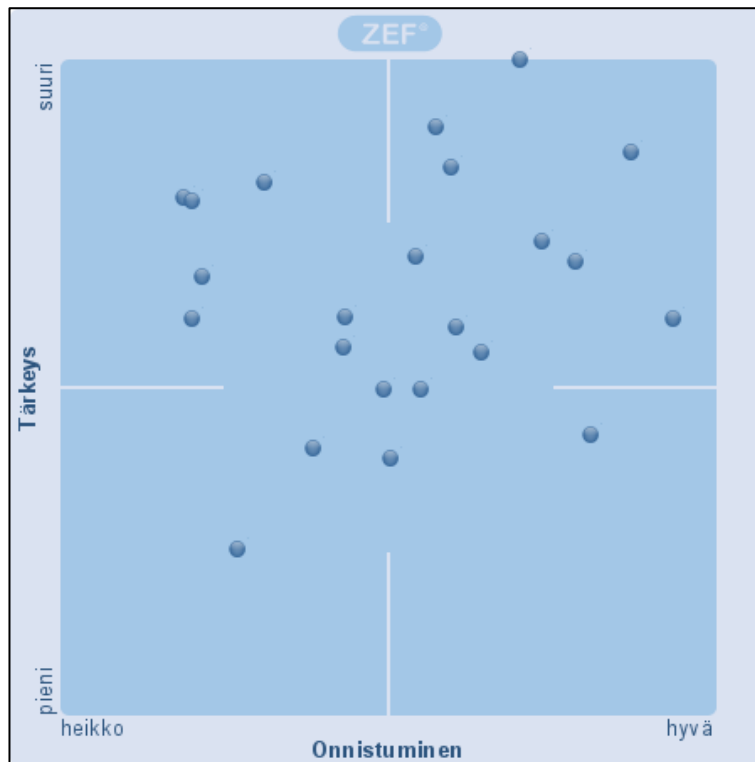
## 7 YHTEISHANKINTOJEN KEHITTÄMINEN

Perusteet yhteishankintojen kehittämiseksi tulevat hankintojen keskittämisestä aiheutuvista volyymieduista hankintahinnoissa, prosessisäästöistä tehokkaammin organisoidun hankintatoimen kautta ja käytännön ostotoiminnan sujuvoitumisena valmiiden sopimustoimittajien tuotetarjonnan myötä. Keskittämisellä on kuitenkin myös haittansa. Myös tätä yhteishankintojen negatiivista puolta ja riskiä on pyritty selvittämään tässä luvussa.

Pelastuslaitoksilla on kokemusta yhteishankinnoista ja niiden eduista ja haitoista käytännössä. Osa hyödyntää yhteishankintoja osana normaalia hankintatoimintaa, osa toteuttaa hankinnat yksin. Kyselytutkimuksessa tiedusteltiin yhteishankintojen kehittämisen merkitystä ja sitä, miten kehittämisessä on onnistuttu. Kuvioiden 26 ja 27 nelikentät kuvaavat vastauksia (N 23).



Kuvio 26. Yhteishankintojen kehittämisen merkitys ja onnistuminen



Kuvio 27. Yhteishankintojen kehittämisen merkitys ja onnistuminen

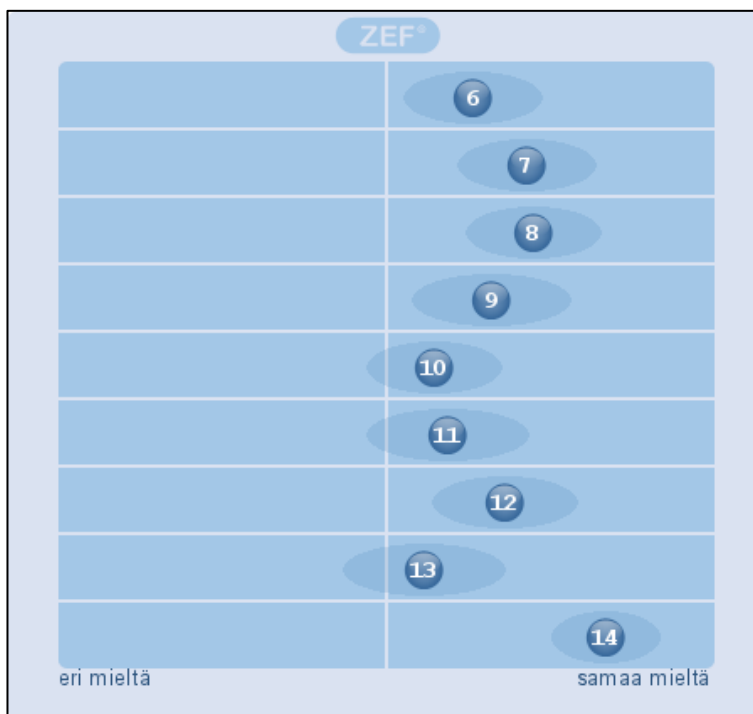
Pistepilviraportti kuvaa jälleen vastausten hajaantumista varsin suurelle alueelle. Yhteishankintojen kehittäminen koetaan kuitenkin suurimmalta osin tärkeäksi. Onnistuminen jää heikon ja hyvän puoliväliin. Kehittämistä siis koetaan olevan.

Yhteishankintojen merkitystä ja tarvetta kehittämiselle selvitettiin myös väittämillä, jotka ovat osin tutkimuksiin perustuvia, osin yleistettyjä oletuksia. Vastausten perusteella pystytään arvioimaan vastaajien suhtautumista yhteishankintojen vaikutuksiin. Vastaukset ovat kuviossa 28.

Väittämät olivat seuraavat:

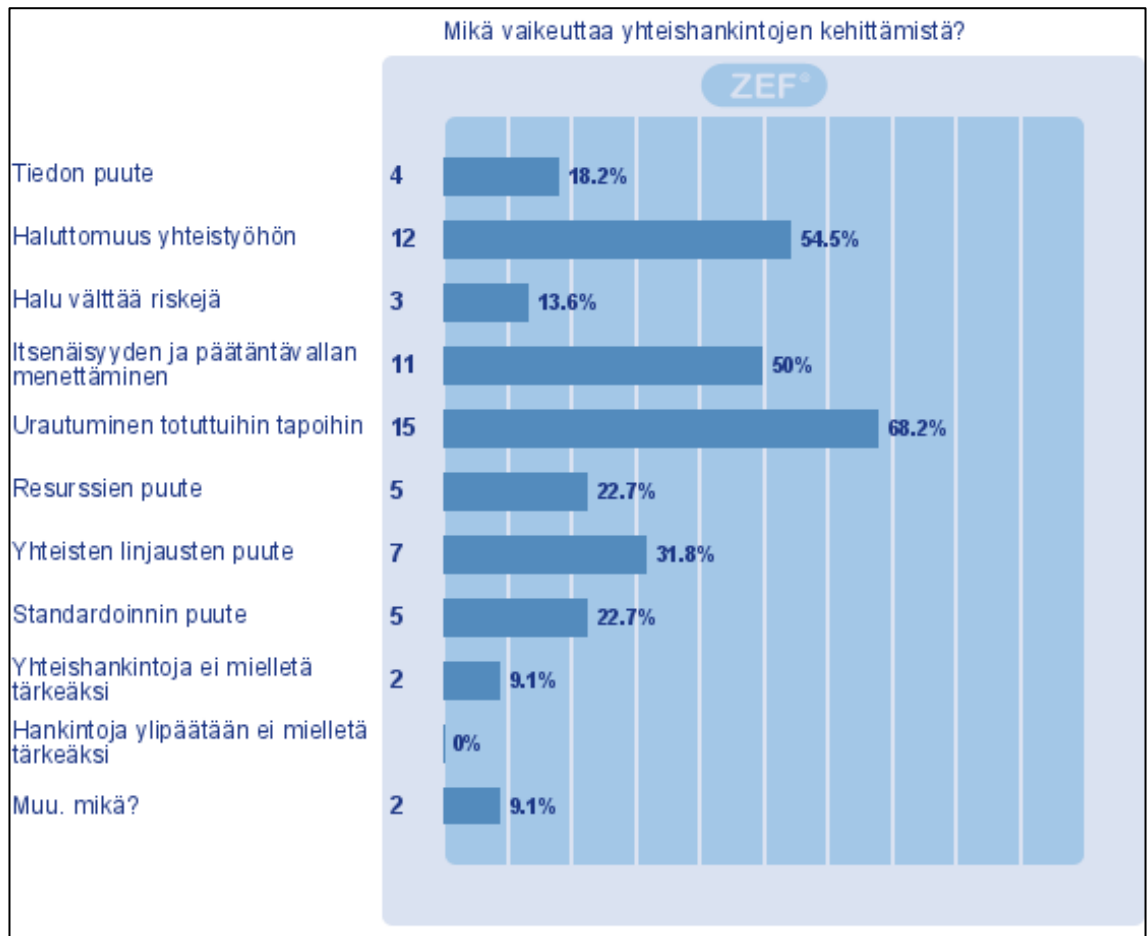
6. Yhteishankinnoilla saavutetaan kustannussäästöjä hankittavia tuotteita tai palveluja koskien.
7. Yhteishankinnoilla saavutetaan säästöä hankintaprosessista aiheutuvista kustannuksista.

8. Yhteishankinnoilla saavutetaan resurssisäästöjä.
9. Yhteishankinnoilla yhtenäistetään kalustoa ja varusteita.
10. Yhteishankinnoilla yhtenäistetään toimintatapoja.  
(yhtenäinen kalusto -> yhtenäiset toimintatavat)
11. Yhteishankintojen riskit ovat hyötyjä pienemmät.
12. Yhteishankintojen suuremmat volyymit vähentävät tarjontaa / tarjoajien määrää.
13. Yhteishankinnoilla on negatiivinen vaikutus kotimaisten toimittajien markkina-asemaan.
14. Yhteishankintoja tulee kehittää mieluummin pelastuslaitosten yhteistyöllä, kuin ulkopuolisessa ohjauksessa.



Kuvio 28. Väittämiä yhteishankintoihin liittyen

Kysyttäessä seikkoja, jotka vaikeuttavat yhteishankintojen kehittämistä, kolme keskeisintä asiaa vastausten perusteella (N 22) olivat urautuminen totuttuihin tapoihin, haluttomuus yhteistyöhön ja itsenäisyyden ja päätäntävällän menettäminen (Kuvio 29)



Kuvio 29. Yhteishankintojen kehittämistä vaikeuttavat seikat.

Ongelmallisiksi yhteishankintojen kehittämisen kannalta ei siis niinkään koettu yhteishankintojen toteuttamiseen liittyviä asioita, vaan asenteita ja ennakkokäsityksiä. Haastatteluissa kehittämisen esteenä koettiin myös olevan yhteistyön ja verkostoitumisen puutteellisuus sekä hajallaan olevan tiedon hyödyntämisen vaikeus.

### 7.1 Organisoituminen

Pelastustoimen hankintatoimen ja yhteishankintojen kehittämisen kannalta olisi selvitettävä edellä mainitut hankintojen keskittämistä ja hajauttamista puoltavat asiat. Tämän analyysin perusteella selviää, miltä osin on järkevää keskittää ja miltä osin toimia hajautetun tai hajakeskitetyn organisaation kautta.



Haastatteluiden perusteella yhteishankintaorganisaatio voisi muodostua ylätasolla ohjaavasta ja linjaavasta strategisesta kollegiosta, tuotekategoriakohtaisista vastuualuetyöryhmistä ja hankintaosaajista, jotka toimivat hankintaorganisaation suorittavana portaana. Yhteishankintayksikköön tai hankintarenkaaseen kuuluvien pelastuslaitosten toiminnallinen tausta, yhteistyön historia ja koko ovat organisoinnin kannalta kriittisiä tekijöitä.

## 7.2 Strateginen hankinta & strategiset hankinnat

Jotta tuoteryhmittely voidaan tehdä, on riittävä tieto hankittavista tuotteista, niiden tarpeesta ja toimittajista oltava olemassa. Kyselytutkimukseen oli valittu keskeiset ja yleisimmät pelastustoimen käyttämät tuotteet, tuoteryhmät ja palvelut sekä niiden arvioidut keskimääräiset volyymit vuositasolla. Ne muodostavat tiedon, jonka pohjalta tuotteiden ja tuoteryhmien valinta yhteishankittaviksi voidaan tehdä. Toimittaja- ja hintatietojen selvitystä ei kyselytutkimuksessa käytännön syistä tehty, mutta tuote- ja volyymitietojen perusteella alustava ryhmittely on tehtävissä. Tuoteryhmien valinta on myös oleellinen osa hankintojen suunnittelua, jota käsiteltiin luvussa 3.6.

Hankinnan kohteiden jaottelu taloudellisen merkityksen perusteella esimerkiksi ABC-analyysin avulla antaa käsityksen hankintojen suuruusluokista ja merkityksestä rahassa. Tämä johtaa myös ymmärtämään ja arvioimaan hankintojen kehittämistä saatavia hyötyjä. Jos tarkastellaan kyselyssä olleiden tuotteiden, tuoteryhmien ja palveluiden vuosikustannusten suhteellisia osuuksia, on ajoneuvojen yhteenlaskettu osuus 75 % merkittävä.

Ehkä parempi ohjauskeino tässä tapauksessa on määritellä hankintakategoriat, joille määritetään omat ohjausperiaatteet. Hankintojen ryhmittelyyn perusteena ovat strateginen merkittävyys ja markkinoiden riskit.

### 7.3 Tuoteryhmien valinta

Kyselytutkimuksen perusteella valikoitui muutamia tuoteryhmiä ja tuotteita, jotka soveltuisivat vastaajien mielestä yhteishankintana hankittaviksi. Tätä tietoa voidaan pitää yhtenä perusteena tuoteryhmien valinnalle. Yhteishankintojen kohteille tulee olla yhteinen tarve ja niiden ominaisuudet tulisi pystyä määrittämään helposti kaikille sopiviksi. Haastattelujen perusteella yksi ongelma yhteishankittavien tuotteiden vaatimusten määrittelyssä on yhteisen näkemyksen löytäminen siten, ettei vaatimustasoa jouduttaisi laskemaan liikaa. Tämä johtaa usein myös laadun heikkenemiseen ja siihen, että monimutkaisempien tuotteiden, kuten raskaiden ajoneuvojen osalta joudutaan tekemään räätälöintiä ja lisävarusteiden hankintaa, joka lisää kustannuksia ja aiheuttaa sarjatuotantodun menettämisen ainakin osittain. Yhteishankintarenkaan koko vaikuttaa myös tuoteryhmien valintaan. Pienemmän hankintarenkaan on helpompi laatia yhteiset vaatimukset hankittaville tuotteille.

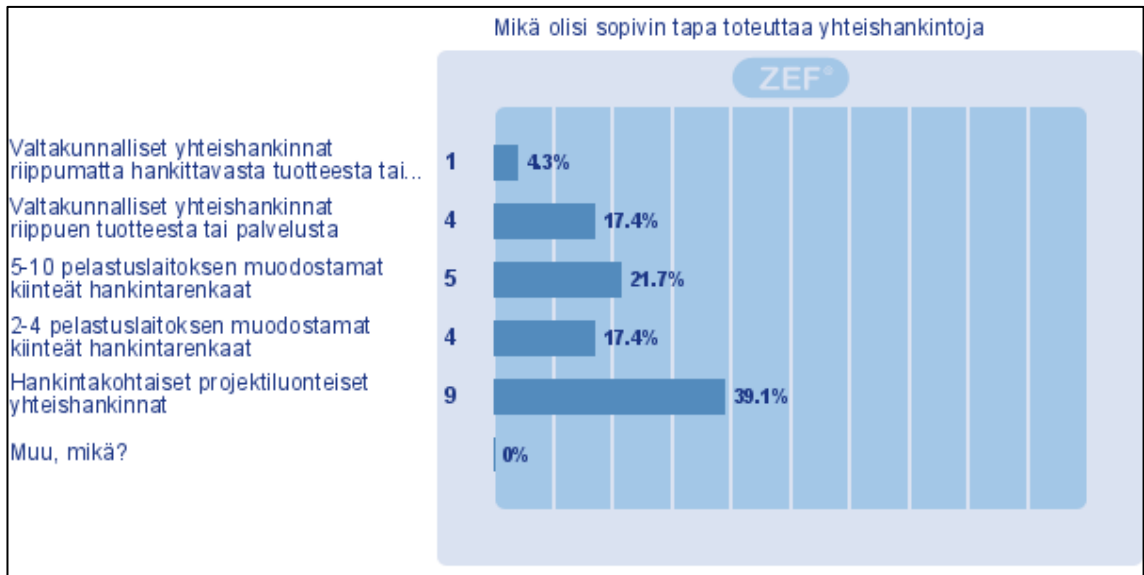
Palveluhankinnat koettiin ainoaksi ryhmäksi, joiden osalta ei yhteishankintoja koettu kovin järkeviksi. Niihin liittyy laajojen yhteishankintojen osalta välimatkista aiheutuvia logistisia ongelmia ja käytännön toteuttamisen vaikeutta. Palvelut koetaan järkevämmäksi toteuttaa paikallisten toimijoiden kanssa.

Yksinkertaiset sarjatuotantotuotteet, jotka soveltuvat kaikille yhteishankintoihin osallistuville ja joiden hankintavolyymi on riittävän suuri, ovat soveltuvuudeltaan parhaita yhteishankintojen kohteita. Näitä tuoteryhmiä ja tuotteita pelastustoimen toimialalla on useita ja kyselyn tuloksena valikoitui juuri näitä ns. volyymi- ja rutiinituotteita.

### 7.4 Yhteishankintojen toteuttamistavat

Kyselytutkimuksen toisena kysymyksenä yhteishankintojen kehittämiseen liittyen tiedusteltiin, mikä olisi sopivin tapa toteuttaa yhteishankintoja. Vastausvaiht-

toehtoja oli viisi. Lisäksi oli mahdollisuus ilmoittaa jokin muu tapa. Vastaukset kuviossa 30 (N 23).



Kuvio 30. Sopivin yhteishankintojen toteuttamistapa

Hankintakohtaiset projektiluonteiset yhteishankinnat koettiin sopivimmaksi tavaksi toteuttaa yhteishankintoja (9 vastaajaa). Valtakunnallisiin kattaviin yhteishankintoihin ei ollut halukkuutta (1 vastaaja). Tiettyjen tuotteiden tai palvelujen osalta niihin oltiin kuitenkin valmiita 4 vastaajan osalta. Hankintarenkaita koskevat kaksi vastausvaihtoehtoa yhteenlaskettuna (5 + 4 vastaajaa) muodostavat yhtä suuren osuuden hankintakohtaisten projektiluonteisten yhteishankintojen kanssa. Osa vastaajista (4 vastaajaa) piti kooltaan pienempiä 2–4 pelastuslaitoksen muodostamia hankintarenkaita parempana vaihtoehtona.

Yhteenvedona vastauksista voisi päätellä, että osa pelastuslaitoksista toimii konservatiivisemmin ja haluaisi jatkaa mieluummin nykyisellä mallilla, kuin sitoutua varsinkaan laajoihin yhteishankintoihin. Käytännössä se tarkoittaa osallistumista yhteishankintoihin silloin kun se on omaan toimintaan liittyen perusteltua ja järkevää. Hankintarenkaat toimivat toisena suurempana kokonaisuutena. Valtakunnalliset yhteishankinnat jäävät vastausten perusteella vähiten kannatusta saaneeksi tavaksi toteuttaa yhteishankintoja.

## 7.5 Prosessiajattelu

Hankintatoimi on tukiprosessi pelastustoimen ydinprosesseille. Sen merkitys on tiedostettu, koska yli puolet pelastuslaitoksista on kuvannut ja suunnitellut hankintaprosessin hankintatoimensa tehostamiseksi. Jos prosessiajattelua laajennetaan yhteishankintoihin liittyen, kasvaa sen merkitys entisestään. Tämänhetkinen toimintamalli on hankintaprosessin osalta kullakin pelastuslaitoksella erilainen. Yhteistä hankintaprosessia ja toimintatapaa ei ole. Tämä koskee myös hankintarenkaita. Niissä hankintoja toteutetaan yhdessä, mutta hankintaprosessi kokonaisuutena toimii kunkin pelastuslaitoksen oman toimintamallin mukaisesti. Vain kilpailuttamisen toteutus ja tilaaminen osittain on sovittu yhteisesti. Tämä johtuu pitkälti siitä, että yhteishankinnat ovat vain osa koko hankintatoimen kokonaisuutta, eikä tarvetta hankintaprosessin yhtenäistämiseksi ole ollut.

Yhteishankinnoissa prosessimainen ajattelu selventäisi yhteishankintaa osallistuvien rooleja ja kokonaisuuden hahmottamista. Myös yhteishankintojen organisoinnin kannalta hankintaprosessin kuvaaminen selkiyttäisi toimintaa ja yhteishankintaan osallistuvien rooleja sekä tehostaisi resurssien ja osaamisen hyödyntämistä. Prosessin kuvaamisen avulla myös päällekkäisen työn havaitseminen on helpompaa.

On ehkä vaikeaa löytää kaikille yhteistä hankintaprosessimallia, koska pelastuslaitokset toimivat omien isäntäkuntiensa alaisuudessa ja koska yhteishankinnat koskevat vain osaa pelastuslaitosten hankinnoista. Tärkeämpää lienee se, että prosessiajattelun merkitys on hankintojenkin osalta ymmärretty ja sitä pystytään hyödyntämään. Tällä hetkellä on keskitytty liikaa hankinnan kohteisiin ja hankinnan muodollisiin seikkoihin hankintaprosessin sujuvoittamisen ja laadun sijaan.

## 7.6 Seuranta ja toiminnan jatkuva parantaminen

Organisaation kehittämisen edellytys on jatkuvaan havaittujen ongelmien ja virheiden poistamiseen tähtäävä toiminta. Toiminnan kriittinen tarkastelu, havaittujen ongelmiin puuttuminen ja niiden korjaaminen varmistavat tätä kehitystä. Jatkuva toiminnan kehittäminen luo myös innovatiivista ja eteenpäin pyrkivää kulttuuria organisaatiossa, koska toiminnalle on asetettu tavoitteet ja niihin pyritään. Jatkuvan parantamisen tavoitteena on pyrkiä prosessin tuotosten virheiden korjaamisesta itse prosessin parantamiseen. Toiminnan parantaminen voidaan luokitella sen luonteen perusteella

- reagoivaan,
- ennakoivaan ja
- innovatiiviseen parantamiseen.

(Laamanen 2001, 205–207.)

Reagoivassa parantamisessa ongelma korjataan sen jo synnyttyä. Tällöin ollaan periaatteessa jo myöhässä. Ennakoivassa parantamisessa ongelmat pyritään ottamaan huomioon jo ennen kuin ne realisoituvat ottamalla kehityssuunnat huomioon hyvissä ajoin. Innovatiivisella parantamisella pyritään luomaan ratkaisuja ja toimintamalleja täysin uudelta pohjalta ja eri näkökulmasta. (Laamanen 2001, 205–207.)

Hankintatoimen kehittäminen edellyttää tietoa toiminnasta. Perinteisesti hankintoihin liittyvä tieto on hankinnan kohteeseen ja talouteen liittyvää tietoa. Hankintaprosessista aiheutuvien kokonaiskustannusten ja hankittuun tuotteeseen tai palveluun liittyvien transaktiokustannusten selvittäminen usein sivuutetaan, ja tiedon saaminen tältä osin on myös vaikeaa. Tämä näkyy myös pelastustoimen hankintatoimessa. Yhteistä tietovarantoa tai tapaa hankintatoimeen liittyvän tiedon hyödyntämiseen laajemmassa mittakaavassa ei ole. Tietoa käytettävissä olevista resursseista, osaamisesta ja suunnitelluista hankinnoista ei ole helposti saatavilla.

Myös ylätasen kokonaiskuva pelastustoimen hankinnoista puuttuu. Osaltaan ehkä siksi, että edellä mainittua koottua tietoa ei ole käytettävissä ja toisaalta siksi, että hankintatoimea ei ole organisoitu yhteisesti. Tietoa on, mutta se on hajallaan ja sitä ei hyödynnetä. Myös pienemmässä mittakaavassa hankintojen seuranta ja tiedonhallinta kohdistuu enimmäkseen yhteishankintojen kohteisiin, ei hankintatoimeen kokonaisuudessaan.

Seuranta mahdollistaisi hankintatoimen suunnitelmallisuuden parantamisen, mittaamisen ja kehittämisen laajemmassa mittakaavassa. Se antaisi myös mahdollisuuden mitata yhteishankintojen todellisia vaikutuksia.

### 7.7 Yhteishankintojen haittavaikutukset

Vaikuttavuutta arvioitaessa on syytä arvioida myös yhteishankintojen ja keskittämisen negatiivisia vaikutuksia ja mahdollisia riskejä. Yhteishankintoihin liittyy tekijöitä, jotka voivat vaikeuttaa käytännön hankintatoimea sekä johtaa myös ydintehtävän toteuttamisen epäonnistumiseen tai sen vaikeutumiseen. Riskejä ja riskienhallintaa on käsitelty tarkemmin seuraavassa luvussa.

Yhteishankinnoissa haetaan hankintayksikön koon kasvattamisella saavutettavia skaala- ja hallinnollisia etuja sekä tehokkaampia prosesseja. Keskittymisestä johtuen päätöksenteko voi rajoittua myös strategisesti tärkeissä asioissa ja hankintayksikön etäisyys loppukäyttäjiiin kasvaa. Tulisikin miettiä, miten keskitetty hankinta olisi toteutettavissa siten, että synergiaedut hyödynnetään, mutta säilytetään kuitenkin tietty toiminnan vapaus yhteishankintaorganisaatioon kuuluvissa yksiköissä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 318–321.)

Volyymien kasvaessa pienemmät toimittajat voivat joutua hankaluuksiin osallistua hankintakilpailuihin. Tästä voi aiheutua markkinoiden kapenemista, joka on koettu yhdeksi haitaksi kyselytutkimuksessa ja myös kirjallisuudessa. Tähän on haastattelujen perusteella kuitenkin mahdollista vaikuttaa kilpailutusteknisin kei-

noin esimerkiksi hyväksymällä osatarjoukset tai jakamalla hankinta useamman toimittajan kanssa tehtävään puitesopimukseen.

Yhteishankinnoissa hankintojen suunnittelu ja tarpeiden yhteensovittaminen korostuu. Tämä edellyttää yhteistyössä onnistumista. Mikäli yhteensovittamisessa tehdään kompromissiratkaisuja ja alennetaan vaatimustasoa tämän takia liikaa, voidaan joutua tilanteeseen, jossa hankittu tuote tai palvelu ei enää täytä sille käytännössä asetettuja vaatimuksia.

## 7.8 Riskienhallinta

Riskienhallinnan kehittäminen on tärkeää myös julkisissa hankinnoissa. Epäonnistuminen hankinnassa voi aiheuttaa ongelmia ydintoiminnan toteuttamisen kannalta. Vähintäänkin se voi aiheuttaa viivästymisiä toimituksiin ja ylimääräisiä kustannuksia, pahimmillaan vuosien käytännön ongelmia operatiivisessa toiminnassa.

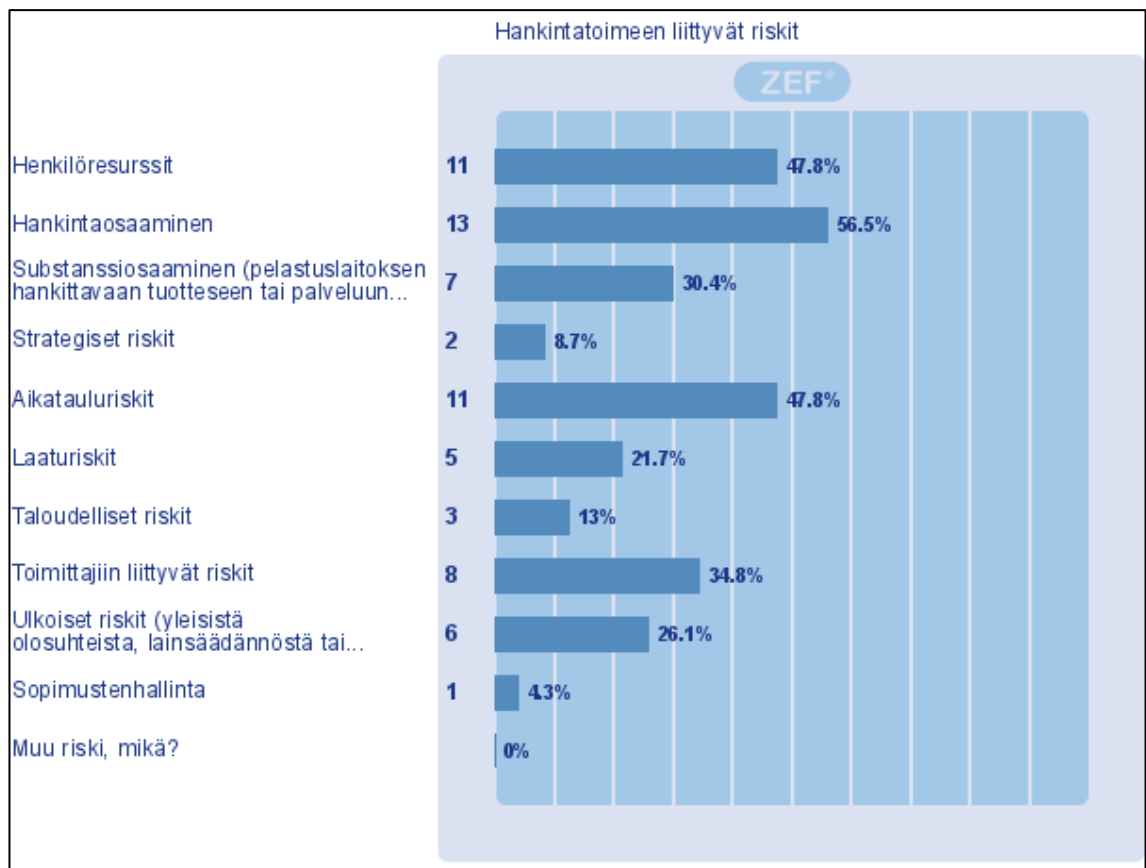
Kyselytutkimuksessa tiedusteltiin riskienhallinnan käytännön tilaa sekä hankintatoimeen ja yhteishankintoihin liittyviä riskejä. Ensimmäisenä asiana kysyttiin, onko pelastuslaitoksellanne varauduttu hankinnoista aiheutuviin riskeihin ja miten? Vastajia oli 22 ja heistä 10 ilmoitti riskeihin varaudutun seuraavasti:

- hankintasopimuksilla,
- hankintojen toteuttamisella tarkasti hankintalakia noudattaen ja suuremmissa hankinnoissa isäntäkunnan palveluja ja asiantuntemusta hyödyntämällä,
- ohjeilla ja huolellisella valmistautumisella,
- tarjoajien taustatietojen kuten yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämisen ja taloudellisen tilan selvittämällä,
- toimituksiin liittyvillä viivästyssakoilla ja maksua vasta hyväksytyn vastaanoton jälkeen,

- olemassa olevan taustatiedon hyödyntämisellä,
- selvitystyöllä ja markkinatutkimuksella,
- ottamalla hankintatoimen riskienhallinta osaksi organisaation riskienhallintaa,
- osaamisen ja henkilöresurssien varmistamisella kilpailutuksen toteuttamisessa.

12 vastaajaa ilmoitti, että hankinnoista aiheutuviin riskeihin ei ole varauduttu. Haastattelujen perusteella yleinen näkemys on se, että hankintatoimea ei koeta merkitykseltään sellaiseksi, joka aiheuttaisi merkittävää riskiä toiminnalle. Toisaalta riskit ja niiden olemassaolo on kuitenkin tiedostettu.

Toinen kysymys koski hankintatoimeen yleisellä tasolla liittyviä riskejä. Vastajien tuli valita kolme suurinta riskiä. Vastaukset (N 23) kuviossa 31.

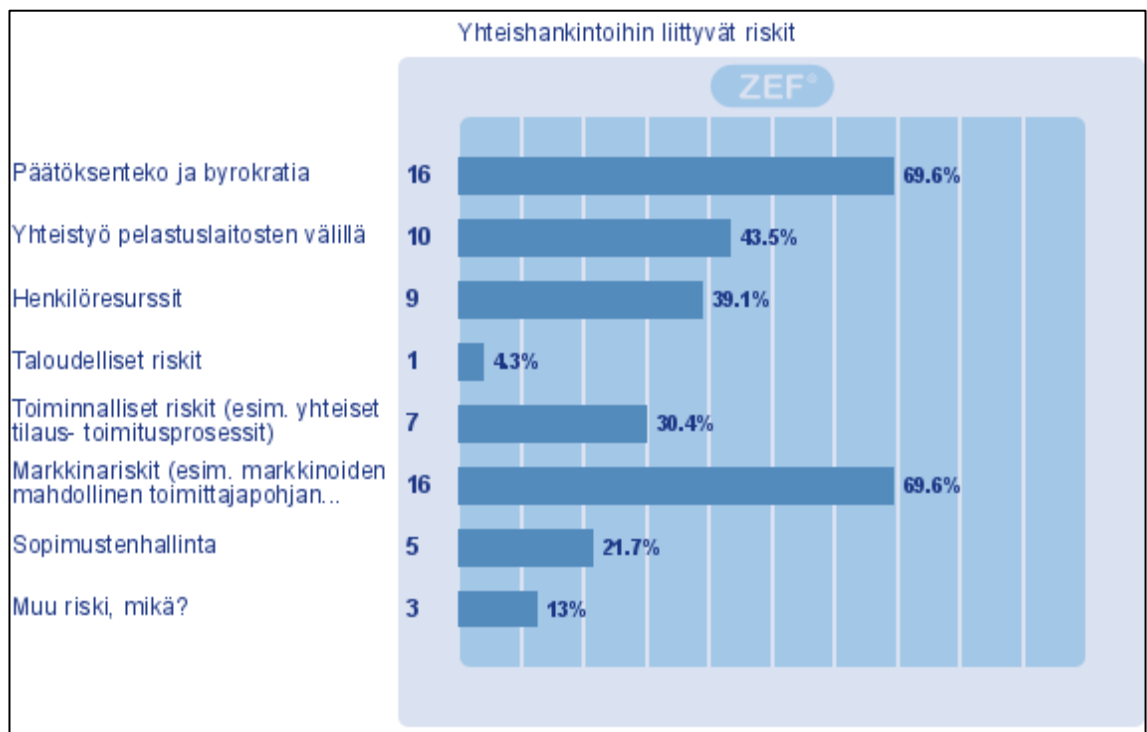


Kuvio 31. Hankintatoimeen liittyvät riskit



Kolme selvästi suurimmiksi koettua riskiä olivat henkilöresurssit (11 vastaajaa), hankintaosaaminen (13 vastaajaa) ja aikatauluriskit (11 vastaajaa). Tämä kuvaa hyvin tilannetta käytännössä. Hankintoihin varattuja henkilöresursseja on niukasti ja henkilöt ovat usein sidottuja myös muihin tehtäviin. Hankintaosaaminen voi olla osalla puutteellista samasta syystä. Hankintatoimi ei välttämättä ole ydinosaamisaluetta. Aikatauluriskien syntymiseen vaikuttavat julkisen hankintatoimen sidonnaisuus tilikauden pituuteen. Vuotuiset hankinnat on saatava toteutettua budjettikauden aikana. Taloudelliset riskit koettiin suhteellisen pieniksi (3 vastaajaa). Tämä johtunee varsinkin investointihankintojen tarkasta suunnittelusta ja ennakkoinnista. Sopimustenhallintaa ei koettu riskiksi kuin yhden vastaajan osalta.

Kolmantena kysymyksenä riskienhallintaan liittyen tiedusteltiin yhteishankintoihin liittyviä riskejä. Valittavana oli kolme vastaajan mielestä suurinta riskiä. Vastukset (N 23) kuviossa 32.



Kuvio 32. Yhteishankintoihin liittyvät riskit

Päätöksenteko ja byrokratia (16 vastaajaa) ja markkinariskit (16 vastaajaa) koettiin selvästi suurimmiksi yhteishankintoja koskeviksi riskeiksi. Kolmanneksi eniten vastauksia kohdistui yhteistyöhön pelastuslaitoksien välillä (10 vastaajaa). Vastaukset osoittavat, että toisaalta koetaan epävarmuutta toiminnallisten tekijöiden, kuten päätöksenteon, pelastuslaitosten välisen yhteistyön ja henkilöresurssien osalta ja toisaalta markkinoiden osalta. Yhteishankinnat kasvattavat hankintavolyymejä ja se voi aiheuttaa tietyissä tuoteryhmissä markkinoiden kaventumista toimittajien määrän osalta. Haastattelujen perusteella hankintavolyymien kasvu itsessään lisää myös riskiä, koska epäonnistuneen hankinnan vaikutus on tällöin laajempi.

Sopimustenhallinta koettiin yhteishankintojen osalta selvästi suuremmaksi riskiksi, kuin hankintatoimeen liittyen yleisesti. Muita riskejä ovat vastausten perusteella vaatimusten yhteensovittaminen, substanssiriskit sekä hankintaorganisaation muuttuminen kankeaksi ja etäiseksi.

## 8 POHDINTA

Lähtökohta opinnäytetyön aiheelle on mielenkiinto pelastustoimen hankintatoimen ja yhteishankintojen kehittämiseksi laajemmassa mittakaavassa. Työssäni vastaan Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen hankinnoista, niihin liittyvästä suunnittelusta ja toteutuksesta. Opinnäytetyön tekemisen kautta sain pohdittua työssäni vastaan tulleita yhteishankintoihin liittyviä asioita ja ajatuksia koko Suomen pelastustoimen ja myös edustamani pelastuslaitoksen näkökulmasta.

Yhteishankinnoista ja niiden merkityksestä on puhuttu ja kirjoitettu paljon. Pelastustoimen rakenneuudistuksessa vuonna 2004 otettiin suuri askel yhteishankintojen suuntaan yhdistämällä kunnalliset pelastuslaitokset suuremmiksi aluepelastuslaitoksiksi. Jo tässä vaiheessa luotiin yhteishankintakulttuuria. Muutos ei ollut tältäkkään osin helppo, mutta se on tuottanut tulosta. Viime aikoina on edelleen ollut paineita pelastustoimen rakenteelliselle muuttamiselle. Toistaiseksi organisaatio on pysynyt nykyisellään. Tarve toiminnan tehostamiselle on kuitenkin edelleen säilynyt ja koskee myös hankintatoimea.

Kehittämistehtävän tavoitteina oli selvittää pelastustoimen yhteishankintojen tämän hetken tilanne ja kehityssuunta sekä -mahdollisuudet yhteisten toimintamallien, prosessien ja organisoinnin osalta. Selvitettävänä olivat myös potentiaaliset tuoteryhmät ja hankintavolyymit sekä yhteishankintojen vaikuttavuuden arviointi. Halusin tehdä kehittämistyön pelastuslaitoksen organisaation näkökulmasta sisältäpäin, ilman ulkopuolisia vaikutteita tai tarkoitusperiä. Tähän pyrin myös asioiden tarkastelemisella kriittisesti sekä hyötyjen että haittojen huomioimisen kautta.

Tiedon keräämistä ja tilannekatsausta varten toteutin kyselytutkimuksen kaikille 22 pelastuslaitokselle ja Pelastusopistolle. Kyselyllä taustoitettiin pelastuslaitosten organisaatioon, hankintatoimeen ja sen kehittämiseen liittyviä asioita. Kyselyn vastausprosentti (100 prosenttia) kuvaa mielestäni asian tärkeyttä ja vastaajien erinomaista suhtautumista siihen. Kyselyn sisältö antoi hyvän ja luotettavan pohjatiedon aiheen käsittelyyn ja lähtökohtien arviointiin.

Pelkkä kyselytutkimus olisi antanut aiheesta liian niukan näkökulman, ja kyselystä saatava tieto jäänyt osittain pinnalliseksi. Tämän takia täydensin kyselyä pelastuslaitosten hankintavastaavien, pelastustoimen organisaation ulkopuolisten asiantuntijoiden ja yhteistyökumppaneiden haastatteluilla. Näin kyselyssä mukana olleisiin asiakokonaisuuksiin tuli eri näkökulmia ja tarkempaa pohdintaa. Haastattelut olivat mielenkiintoisia, ja ne tehtiin kaikille ryhmille hieman varioiduin vakiokysymyksin. Haastateltavat henkilöt olivat kiinnostuneita ja innostuneita aiheesta. Tästä johtuen alun perin haastateltaville ilmoittamani haastatteluun varattava aika ½–1 tuntia oli käytännössä kaikkien osalta 1–1½ tuntia.

Suomessa on kaksi toimivaa pelastustoimen hankintarengasta. Ne ovat päätyneet yhteiseen toimintamalliin omasta halustaan ja yhteisestä tarpeesta. Niiden yhteishankinnat koskevat toisen hankintarengaan osalta lähes kaikkia keskeisiä pelastustoimen tavarahankintoja ja toisen osalta pienkalustoa ja varusteita. Hankintarengaskin yhteishankintaorganisaatio toimii vain yhteishankinnan osalta. Muilta osin kukin toimii omassa tai isäntäkunnan hankintaorganisaatiossa. Toiminta ja resursointi ovat jakautuneet kahtia yhteishankintoihin ja muihin hankintoihin.

Koko Suomen kattavia toteutuneita yhteishankintoja on yksi ns. ulkoistettu virkapukuhankinta, jossa KL-Kuntahankinnat Oy on toiminut pelastuslaitosten yhteishankintayksikkönä. Opinnäytetyön yksi merkittävästä havainnoista oli se, että valtakunnalliset yhteishankinnat eivät saaneet kovin suurta kannatusta kyselytutkimuksissa, eivätkä myöskään haastatteluissa. Vain yksi vastaaja ilmoitti valtakunnalliset yhteishankinnat niiden parhaaksi toteutustavaksi. Syynä tälle arvioitiin olevan hankintayksikön koon kasvun mukana tuleva toiminnan jäykkyys ja hankintayksikön etäännyminen yksittäisistä pelastuslaitoksista ja loppukäyttäjistä. Hankintayksikön koon kasvun myötä hankinnan mahdollisen epäonnistumisen vaikutukset ovat laajemmat. Myös markkinoiden kaventuminen koetaan ongelmaksi hankintayksikön koon kasvaessa. Tämä korostuu varsinkin erikoisajoneuvojen osalta. Jos kaikki Suomen pelastusajoneuvot hankitaan yhtenä hankintana, on pienten kotimaisten toimittajien vaikea vastata haasteeseen. Osa ei siihen edes pysty hankintamäärien ylittäessä tuotantokapasiteetin. Joka

tapauksessa riski on suuri tilanteessa, jossa kauppaa ei synny ja suuri osa vuoden tuotannosta menetetään. Toki tämä on ainakin osittain kierrettävissä oleva ongelma, jos hankinnassa mahdollistetaan esim. tuoteryhmäkohtaiset osatoimitukset.

Suurenkin hankintayksikön koetaan kuitenkin olevan toimiva, mikäli sen osaminen on riittävä ja hankintojen suunnitteluun ja tiedonkulkuun on mahdollista panostaa riittävästi. Valtakunnallinen yhteishankinta olisi toteutettavissa tuoteryhmille, jotka ovat helposti määriteltävissä kaikille pelastuslaitoksille samalla vaatimusmäärittelyllä ilman variaatioita. Näitä voisivat olla osa pienkalustosta kuten armatuurikalusto ja paloletkut sekä tietenkin myös virkapuvut, jonka määrittely on kaikille pelastuslaitoksille yhteinen. Kaikki pelastuslaitokset kattavien yhteishankintojen laajempi toteutuminen jää tulevaisuuden kehityskohteeksi.

Paras yhteishankintayksikön tai hankintarenkaan koko kyselytutkimuksen perusteella on 2–4 tai 5–10 pelastuslaitoksen muodostama kokonaisuus. Tähän vaikuttavat maantieteelliset tekijät sekä yhteishankintayksikköön kuuluvien yksittäisten pelastuslaitosten koko. Helsingin tapauksessa jo yksi pelastuslaitos muodostaa hankintojen kannalta järkevän kokoisen hankintayksikön. Yhteishankintayksikön koon pysyessä kohtuullisena sen hallittavuus on parempi ja sen toiminta säilyy lähempänä yksittäisten pelastuslaitosten tarpeita. Tarpeiden määrittely ja toiminnan yhtenäistäminen on myös helpompaa pienemmällä ryhmällä. Hankintojen skaalaedut saavutetaan, mutta tietynlainen toiminnan ketteryys kuitenkin säilyy.

Suosituksi ratkaisuksi koettiin myös kertaluonteiset projektikohtaiset yhteishankinnat. Tällöin kukin pelastuslaitos voi hyödyntää yhteishankinnan etuja niin halutessaan. Näissä ongelmaksi voi muodostua hankinnan organisointi ja toiminnan käynnistäminen ja hankinnan läpivieminen kertaluonteisesti aina lähes puhtaalta pöydältä.

Yhteishankintayksikön toiminta vaatii toimintaorganisaation ja vetäjän. Toimintaorganisaation olisi hyvä olla kiinteä ja kaikkia yhteishankintayksikköön kuulu-

via koskeva. Joku pelastuslaitoksista tai pelastuslaitosten henkilöstöstä koottu ryhmä ottaa vetovastuun ja muut antavat panoksensa osaamisellaan esimerkiksi eri vastuualueilta ydintoiminnan substanssissa.

Hankintayhteistyön aloittaminen vaatii yhteisen tahtotilan syntymisen verkostoitumisen kautta. Pelastuslaitoksilla on yhteisiä tapahtumia ja kehitysryhmiä sekä ylimpänä yhteistyömuotona kumppanuusverkosto. Näissä yhteyksissä voisi myös hankintatoimen roolia ja merkitystä nostaa esiin. Vaikuttaa siltä, että hankintatoimi on resursoitu niukasti ja sen yleinen arvostus on varsin matala, vaikka hankinnoilla on suuri vaikutus talouteen ja toimintaan. Toki keskittämällä näitäkin asioita on mahdollista muuttaa parempaan suuntaan käyttämällä hyväksi yhteisiä resursseja niin hankinta- kuin substanssiosaamisen osalta.

Organisoitumiseen tarvittava perustieto eli tarve, resurssit ja yhteishankintaorganisaatiosta saavutettava hyöty ovat tällä hetkellä vaikeasti saatavilla olevaa tietoa. Talousluvut ja ydintoimintaan liittyvät tilastotiedot ovat saatavilla, mutta henkilöstön osaamiseen, pelastuslaitoskohtaisiin hankintasuunnitelmiin ja hankintatoiminnan kehittämiseen liittyvää tietoa ei. Tämän tiedon kartoittaminen ja saatavuuden helpottaminen on yksi tehtävä yhteishankintojen jatkokehittämisessä.

Potentiaalisten tuotteiden ja tuoteryhmien ja niiden hankintavolyymien selvittäminen oli yksi osa opinnäytetyön tavoitteita. Työn edetessä selvisi, että itse asiassa tällä hetkellä keskitytään ehkä liikaa tähän asiaan. Pitäisi kiinnittää huomiota hankintaprosessin toimintaan ja yhteishankintayksikön organisointiin, jotka ovat yhteishankintojen toiminnan edellytys. Tarkastelemalla yhteishankintoja pelkästään potentiaalisten tuoteryhmien kautta, ei saada selville kuin tarve ja mahdolliset perusteet ja vaikuttavuus niiden osalta. Kun on luotu toimiva yhteishankintaorganisaatio, jolla on tehokas hankintaprosessi sekä riittävät ja osaavat henkilöresurssit, on lähes minkä tahansa tuotteen tai tuoteryhmän yhteishankinta mahdollista toteuttaa.

Tuoteryhmistä helpoimpia yhteishankintana toteutettavia ovat pienkalustoon liittyvät yksinkertaiset standardituotteet ja -laitteet, joille on paljon toimittajia. Tuotteiden ollessa enemmän pelastuslaitosten paikallisesta toiminnasta tai olemassa olevasta kalustosta riippuvaisia, kuten pelastusvälineet ja paineilma-laitteet ja ajoneuvot usein ovat, vaikeutuu yhteishankintaan osallistuvien yhteisen vaatimusmäärittelyn tekeminen. Tässä korostuu yhteishankintayksikön so-piva koko ja yhteinen toimintakulttuuri.

Koordinoinnin ja johtamisen näkökulmasta pelastuslaitosten kumppanuusver-koston rooli strategisessa mielessä ylimmän tason ohjaavana toimijana on tär-keä. Kumppanuusverkoston linjauksilla voidaan ohjata valtakunnan tasolla yh-teisiä hankintatoimen päämääriä. Kumppanuusverkoston tukipalveluiden toimi-alueella voisi olla myös hankintojen osuutta kehittävä työryhmä, jonka tavoittee-na olisi hankintayhteistyön lisääminen ja verkostoitumisen hyödyntäminen.

Yhteishankintojen jatkokehityksen eteneminen riippuu yhteisestä tahtotilasta ja asenteesta. Kuten kyselytutkimuksen vastaukset osoittivat, mitään toiminnallista tai rakenteellista estettä yhteishankintojen kehittämiseksi ei ole. Totuttuihin toi-mintatapoihin urautuminen, haluttomuus yhteistyöhön sekä itsenäisyyden ja päätäntävällän menettämisen pelko ovat kaikki asenteesta johtuvia asioita. Ki-pinän on tultava kuitenkin sisältä päin. Silloin onnistuminen on todennäköisem-pää ja kehittyminen nopeampaa.

Yhteishankinnat ovat jo osoittaneet käytännössä tarpeellisuutensa ja toiminnan kehitysmahdollisuudet eikä tämä selvitys tuonut esille mitään, mikä todistaisi muuta. Yhteishankintoja toteutettaessa on kuitenkin hyvä huomioida esiin tulleet realiteetit ja ongelmat sekä mahdolliset riskit. Hankintatoimen yhtenäistäminen edellyttää jossain määrin myös muun toiminnan yhtenäistämistä. Kun toiminta ja toimintakulttuuri ovat yhtenäiset, on myös hankintojen toteuttaminen yhdessä yksinkertaisempaa.

## LÄHTEET

- Albano G., Sparro M. 2010. Flexible Strategies for Centralized Public Procurement. *Review of Economics and Institutions*, Volume 1, No. 2, Article 4.
- Arviointikone.fi 2015. Miksi Arviointikone on tieteellisesti tarkin kyselytyökalu? Viitattu 12.4.2015. <http://www.arviointikone.fi/blog/2014/08/13/miksi-arviointikone-on-tieteellisesti-tarkin-tutkimusmenetelma/>
- Clifford P., McCue Ph.D., Gerasimos A., Gianakis, Ph.D. 2001. Public Purchasing: Who's Minding The Store? *Journal of Public Procurement*, Volume 1, Issue 1, 72-96.
- Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. 2006. *Handbook of Procurement*. New York: Cambridge University Press.
- Eskola, S., Ruohoniemi E. 2007. *Julkiset hankinnat*. Helsinki: WSOYpro.
- FCG Planeko Oy 2009, *Alustava selvitys pelastusalan yhteishankintamahdollisuuksista*.
- Finlex, Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Viitattu 8.2.2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>
- Finlex, Laki pelastustoimen muodostamisesta 1214/2001. Viitattu 1.10.2014. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011214>
- Hankintatoimi.fi 2015. Strategiat. Viitattu 29.3.2015, <http://hankintatoimi.fi/strategiat/>
- Hankinnat.fi 2015. Hankintatoimen organisointi ja johtaminen. Viitattu 8.2.2015, <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/hankintatoimen-organisointi/Sivut/default.aspx>
- Haranne M., Kaukonen E., Leppäkoski U., Tolppi R. 2009. Talouden taantuma ja pelastustoimen kehitys. Pelastusopiston julkaisu. B-sarja: Tutkimusraportit 6/2009.
- Hilma Julkiset hankinnat 2015. Hankintailmoitusten tilastot. Viitattu 24.2.2015, <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>
- Hytönen, T., Lehtomäki L. 2011. *Valtion hankintakäsikirja 2010*. Tampere: Juvenes Print.
- Iloranta, K., Pajunen-Muhonen, H. 2012. *Hankintojen johtaminen*. Tallinna: Tietosanoma Oy.



- Joyce, W. 2006. Accounting, purchasing and supply chain management. Supply Chain Management: An International Journal, 2006, Vol. 11 issue 3.
- Kallio O. & Tolppi R. 2012. Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Karjalainen, K., Kivioja, T., Pellava, S. 2008. Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisu. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu – HSE Print.
- Kunnat.net 2015. Maakuntakierros 2011. Viitattu 7.3.2015, [http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2011/maakuntatilaisuudet-2011/Documents/Maakuntakierros\\_kevat\\_2011\\_valtakunnallinen\\_FI.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2011/maakuntatilaisuudet-2011/Documents/Maakuntakierros_kevat_2011_valtakunnallinen_FI.pdf).
- Kunnat.net 2015. Kuntien ja kuntayhtymien ostot. Viitattu 24.2.2015, <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/kunnat-kuntayhtymat-ostot/Sivut/default.aspx>
- Kuusela H. & Ollikainen R. 2005. Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Juvenes Print.
- Laamanen, Kai 2001. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona. Helsinki: Suomen Laatu keskus Koulutuspalvelut Oy.
- Levy, A-M. & Manninen, M. 2013. Hankintakäsikirja. Oulun kaupungin julkaisu.
- Maijala P. 2012. Riskienhallinta innovatiivisten julkisten hankintojen edistäjänä. Työ- ja elinkeinoministeriö 3.2.2012. VTT:n luentomateriaali.
- Ojasalo K., Moilanen T., Ritalahti J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2014. Pelastuslaitosten tilinpäätösaineisto.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2014. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Viitattu 12.10.2014, <http://pelastuslaitokset.fi/index.php?p=Etusivu>.
- Pitkäranta A., 2010. Laadullisen tutkimuksen tekijälle. Työkirja. Satakunnan AMK.
- Ruohomäki, I., Anttila, J-P., Heikkilä, A., Hentula, M., Kansola, M., Leino, K., Paro, J. & Salmi, T. 2011. Parempiin tuotantostategisiin päätöksiin. Tampere: Teknologiateollisuus Oy.
- Sisäasiainministeriö 2012. Pelastustoimen strategia 2025. Sisäasiainministeriön julkaisu.

- Sisäministeriön pelastusosasto 2014. Ajankohtaista, Esko Koskinen. Viitattu 28.9.2014, [http://www.pelastustoimi.fi/ajankohtaista/blogi/1/0/pelastusylijohtaja\\_esko\\_koskinen\\_pelastustoimi\\_rakenneuudistuksen\\_myllerryksessa\\_52759](http://www.pelastustoimi.fi/ajankohtaista/blogi/1/0/pelastusylijohtaja_esko_koskinen_pelastustoimi_rakenneuudistuksen_myllerryksessa_52759).
- Sisäministeriön pelastusosasto 2014. Pelastuslaitokset. Viitattu 12.5.2014, <http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/pelastuslaitokset>.
- Tella, E. and Virolainen, V. 2005. Motives behind purchasing consortia. International Journal of Production Economics, Volumes 93-94.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2013. Asettamispäätös 11.11.2013.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. Julkiset hankinnat. Viitattu 1.10.2014, [https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat).
- Valtionvarainministeriö 2014. Peruspalveluohjelma 2015–2018. Valtionvarainministeriön julkaisuja 14a/2014. Juvenes Print.
- Yliherva J. 2006. Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64. Helsinki: Edita Prima Oy.

## LIITTEET

- Liite 1. Kyselytutkimus (Pelastustoimen yhteishankinnat)
- Liite 2. Volyymit tuoteryhmittäin ja tuotteittain
- Liite 3. Haastattelukysymykset pelastustoimen hankintavastaaville
- Liite 4. Haastattelukysymykset hankinta-asiantuntijoille
- Liite 5. Haastattelukysymykset yhteistyökumppaneille
- Liite 6. Haastatteluihin osallistuneet henkilöt

## Kysely pelastustoimen yhteishankinnoista

### Perustiedot

#### 1. Pelastuslaitoksen nimi (Vaihtoehtokysymys)

Valitse pelastuslaitos, jota edustat.

Vaihtoehdot:

- 1. Helsingin pelastuslaitos
- 2. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos
- 3. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
- 4. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos
- 5. Varsinais-Suomen pelastuslaitos
- 6. Kanta-Hämeen pelastuslaitos
- 7. Päijät-Hämeen pelastuslaitos
- 8. Kymenlaakson pelastuslaitos
- 9. Etelä-Karjalan pelastuslaitos
- 10. Etelä-Savon pelastuslaitos
- 11. Keski-Suomen pelastuslaitos
- 12. Pirkanmaan pelastuslaitos
- 13. Satakunnan pelastuslaitos
- 14. Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
- 15. Pohjanmaan pelastuslaitos
- 16. Keski-Pohjanmaan pelastuslaitos
- 17. Pohjois-Savon pelastuslaitos
- 18. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos
- 19. Jokilaaksojen pelastuslaitos
- 20. Kainuun pelastuslaitos
- 21. Oulu-Koillismaan pelastuslaitos
- 22. Lapin pelastuslaitos
- 23. Pelastusopisto

#### 2. Vastaajan tiedot

**Toimintaan liittyvät tiedot****1. Toimintamalli (Vaihtoehtokysymys)**

Valitse pelastuslaitoksenne toimintamalli

Vaihtoehdot:

- 1. Isäntäkunnan alaisuudessa toimiva liikelaitos
- 2. Isäntäkunnan alaisuudessa toimiva palvelualue / hallintokunta
- 3. Maakuntaliiton alaisuudessa toimiva liikelaitos
- 4. Muu, mikä

**2. Henkilöstön määrä**

Vakinaisen henkilöstön määrä

**3. Asemapaikkojen lukumäärä****4. Vuosibudjetti**

Kokonaisvuosibudjetti ilman investointeja (alv 0 %)

**5. Investoinnit**

Vuotuiset bruttoinvestoinnit keskimäärin (alv 0 %)

**6. Käyttötalouden tavarahankinnat**

Vuotuiset käyttötalouden tavarahankinnat keskimäärin (alv 0 %)

**7. Käyttötalouden palveluhankinnat**

Vuotuiset käyttötalouden palveluhankinnat keskimäärin (alv 0 %)

## **Hankintatoimen organisointi**

### **1. Toteutustapa (Vaihtoehtokysymys)**

Valitse pelastuslaitoksenne hankintatoimen organisoinnin toteutustapa

Vaihtoehdot:

- 1. Hankintatoimi organisoitu yhdessä muiden pelastuslaitosten kanssa
- 2. Hankintatoimi organisoitu osittain yhdessä muiden pelastuslaitosten kanssa
- 3. Hankintatoimi organisoitu pelastuslaitoksen omana toimintana
- 4. Hankintatoimi organisoitu muuten, miten?

### **2. Hankinnoista vastaavien henkilöiden lukumäärä**

Henkilöt, joiden vastuulla hankintatoimen kokonaisuus käytännön tasolla on

### **3. Hankintojen toteuttaminen (Monivalintakysymys)**

Valitse ne henkilöryhmät, jotka ovat mukana hankintojen suunnittelussa tai toteuttamisessa

Vaihtoehdot:

- 1. Operatiivinen miehistö
- 2. Operatiivinen alipäällystö
- 3. Operatiivinen päällystö
- 4. Tukipalvelut / huolto ja tekniikka
- 5. Tukipalvelut / asiantuntijat
- 6. Tukipalvelut / taloushallinto
- 7. Johto

#### **4. Isäntäkunnan hankintapalvelujen hyödyntäminen (Monivalintakysymys)**

Valitse ne hankintatoimeen liittyvät isäntäkunnan palvelut, joita pelastuslaitoksenne hyödyntää

Vaihtoehdot:

- 1. Hankintojen kilpailutus pelastuslaitokselle
- 2. Isäntäkunnan keskitetysti kilpailuttamien tuotteiden ja palvelujen hyödyntäminen
- 3. Hankintaosaamisen hyödyntäminen muulla tavoin. Miten?
- 4. Lakimiespalvelut
- 5. Isäntäkunnan hankintaan liittyvien tietojärjestelmien hyödyntäminen
- 6. Hankintakoulutus
- 7. Muu, mikä?

#### **5. Hankintaan osallistuvat henkilöt ovat mukana isäntäkunnan hankintatyöryhmissä (Vaihtoehtokysymys)**

Vaihtoehdot:

- 1. Kyllä
- 2. Ei

#### **6. Tietojärjestelmien hyödyntäminen (Vaihtoehtokysymys)**

Hyödynnetäänkö hankintojen toteuttamisessa esim. Cloudiaa tai vastaavaa sähköistä kilpailuttamisjärjestelmää?

Vaihtoehdot:

- 1. Kyllä
- 2. Ei
- 3. Käyttöönotto suunnitteilla

## Hankintojen suunnittelu

### 1. Pelastuslaitoksen hankintatoimen ohjeistus (Monivalintakysymys)

Valitse tapa / tavat, joilla hankintatoimen ohjeistus on toteutettu

Vaihtoehdot:

- 1. Hankintakäsikirjalla
- 2. Muilla hankintaohjeilla
- 3. Hankintakoulutuksella
- 4. Muulla tavalla, miten?
- 5. Hankintaohjeistusta ei ole

### 2. Hankintastrategia (Vaihtoehtokysymys)

Onko pelastuslaitoksellanne oma hankintastrategia?

Vaihtoehdot:

- 1. Kyllä
- 2. Ei

### 3. Hankintaprosessi (Vaihtoehtokysymys)

Onko hankintatoimi kuvattu ja suunniteltu prosessina pelastuslaitoksellanne?

Vaihtoehdot:

- 1. Kyllä
- 2. Ei

### 4. Hankintojen ennakointi (Vaihtoehtokysymys)

Valitse vaihtoehto, joka pääsääntöisesti vastaa toimintamallia pelastuslaitoksenne osalta.



Vaihtoehdot:

- 1. Hankinnat toteutetaan pääsääntöisesti ennakoidusti ja suunnitellusti (proaktiivisesti)
- 2. Hankinnat toteutetaan jo syntyneeseen tarpeeseen (reaktiivisesti)
- 3. Hankinnoista osa toteutetaan ennakoidusti ja suunnitellusti, sekä osa jo syntyneeseen tarpeeseen
- 4. Pelkästään investoinneista on vuosisuunnitelma

### **5. Hankintojen suunnittelutapa (Monivalintakysymys)**

Valitse vaihtoehdot, jotka pääsääntöisesti vastaavat toimintamallia pelastuslaitoksenne osalta.

Vaihtoehdot:

- 1. Tarvekartoitukseen perustuva
- 2. Vastuualueiden kehittämissuunnitelmiin perustuva
- 3. Budjettiin perustuva
- 4. Hankintastrategiaan perustuva ja/tai sen huomioiva
- 5. Ei varsinaista hankintojen suunnittelua

### **6. Hankintojen strateginen suunnittelu (Monivalintakysymys)**

Valitse ne henkilöryhmät, jotka osallistuvat hankintojen strategiseen suunnitteluun.

Vaihtoehdot:

- 1. Operatiivinen miehistö
- 2. Operatiivinen alipäällystö
- 3. Operatiivinen päällystö
- 4. Tukipalvelut / huolto ja tekniikka
- 5. Tukipalvelut / asiantuntijat
- 6. Tukipalvelut / taloushallinto
- 7. Johto

## **7. Hankintojen operatiiviseen toimintaan liittyvä suunnittelu (Monivalintakysymys)**

Valitse ne henkilöryhmät, jotka osallistuvat hankintojen suunnitteluun operatiiviseen toimintaan liittyvän substanssin osalta.

Vaihtoehdot:

- 1. Operatiivinen miehistö
- 2. Operatiivinen alipäällistö
- 3. Operatiivinen päällistö
- 4. Tukipalvelut / huolto ja tekniikka
- 5. Tukipalvelut / asiantuntijat
- 6. Tukipalvelut / taloushallinto
- 7. Johto

## **8. Hankintojen budjetoinnin suunnittelu (Monivalintakysymys)**

Valitse ne henkilöryhmät, jotka osallistuvat hankintojen budjetoinnin suunnitteluun.

Vaihtoehdot:

- 1. Operatiivinen miehistö
- 2. Operatiivinen alipäällistö
- 3. Operatiivinen päällistö
- 4. Tukipalvelut / huolto ja tekniikka
- 5. Tukipalvelut / asiantuntijat
- 6. Tukipalvelut / taloushallinto
- 7. Johto

## **9. Hankintojen vaatimusmäärittelyjen suunnittelu (Monivalintakysymys)**

Valitse ne henkilöryhmät, jotka osallistuvat hankintojen teknisiin ja toiminnallisiin vaatimusmäärittelyihin.

Vaihtoehdot:

- 1. Operatiivinen miehistö
- 2. Operatiivinen alipäällystö
- 3. Operatiivinen päällystö
- 4. Tukipalvelut / huolto ja tekniikka
- 5. Tukipalvelut / asiantuntijat
- 6. Tukipalvelut / taloushallinto
- 7. Johto

## **Riskienhallinta**

### **1. Onko pelastuslaitoksellanne varauduttu hankinnoista aiheutuviin riskeihin? (Monivalintakysymys)**

Vaihtoehdot:

- 1. Kyllä, miten?
- 2. Ei

### **2. Hankintatoimeen liittyvät riskit (Monivalintakysymys)**

Valitse kolme mielestäsi suurinta hankintatoimeen yleisellä tasolla liittyvää riskiä.

Vaihtoehdot:

- 1. Henkilöresurssit
- 2. Hankintaosaaminen
- 3. Substanssiosaaminen (pelastuslaitoksen hankittavaan tuotteeseen tai palveluun liittyvä osaaminen ja tieto)
- 4. Strategiset riskit
- 5. Aikatauluriskit
- 6. Laaturiskit

- 7. Taloudelliset riskit
- 8. Toimittajiin liittyvät riskit
- 9. Ulkoiset riskit (yleisistä olosuhteista, lainsäädännöstä tai markkinoista johtuvat)
- 10. Sopimustenhallinta
- 11. Muu riski, mikä?

### **3. Yhteishankintoihin liittyvät riskit (Monivalintakysymys)**

Valitse kolme suurinta yhteishankintoihin liittyvää riskiä.

Vaihtoehdot:

- 1. Päätöksenteko ja byrokratia
- 2. Yhteistyö pelastuslaitosten välillä
- 3. Henkilöresurssit
- 4. Taloudelliset riskit
- 5. Toiminnalliset riskit (esim. yhteiset tilaus- toimitusprosessit)
- 6. Markkinariskit (esim. markkinoiden mahdollinen toimittajapohjan kaventuminen volyyymien kasvaessa)
- 7. Sopimustenhallinta
- 8. Muu riski, mikä?

## **Yhteishankinnat ja hankintayhteistyö**

### **1. Yhteishankintojen ja hankintayhteistyön merkitys ja onnistuminen (Nelikenttä)**

Määritä vastauskenttään miten tärkeitä yhteishankinnat ja hankintayhteistyö ovat ja miten niissä on onnistuttu.

### **2. Yhteishankintoihin osallistuminen (Vaihtoehtokysymys)**

Kuinka usein pelastuslaitoksenne on osallistunut yhteishankintoihin vuosina 2004-2014 yhden tai useamman pelastuslaitoksen kanssa?

Vaihtoehdot:

- 1. Ei kertaakaan
- 2. 1-2 kertaa
- 3. 3-5 kertaa
- 4. 6-10 kertaa
- 5. Yli 10 kertaa

### **3. Muu hankintayhteistyö (Monivalintakysymys)**

Millä muilla tavoin pelastuslaitos tekee hankintayhteistyötä muiden pelastuslaitosten kanssa?

Vaihtoehdot:

- 1. Tarjouspyyntöpohjien hyödyntäminen
- 2. Hankintojen yhteinen suunnittelu
- 3. Hankintavastuuhenkilöiden tapaamiset
- 4. Muu tiedonvaihto
- 5. Muu yhteistyö, mikä?

### **4. Pelastuslaitokset, joiden kanssa on tehty yhteishankintoja (Monivalintakysymys)**

Valitse ne pelastuslaitokset, joiden kanssa pelastuslaitoksenne on tehnyt yhteishankintoja.

Vaihtoehdot:

- 1. Helsingin pelastuslaitos
- 2. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos
- 3. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
- 4. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos
- 5. Varsinais-Suomen pelastuslaitos
- 6. Kanta-Hämeen pelastuslaitos
- 7. Päijät-Hämeen pelastuslaitos
- 8. Kymenlaakson pelastuslaitos
- 9. Etelä-Karjalan pelastuslaitos
- 10. Etelä-Savon pelastuslaitos
- 11. Keski-Suomen pelastuslaitos
- 12. Pirkanmaan pelastuslaitos
- 13. Satakunnan pelastuslaitos
- 14. Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
- 15. Pohjanmaan pelastuslaitos
- 16. Keski-Pohjanmaan pelastuslaitos
- 17. Pohjois-Savon pelastuslaitos
- 18. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos
- 19. Jokilaaksojen pelastuslaitos
- 20. Kainuun pelastuslaitos
- 21. Oulu-Koillismaan pelastuslaitos
- 22. Lapin pelastuslaitos
- 23. Pelastusopisto

**5. Pelastuslaitokset, joiden kanssa on tehty hankintayhteistyötä (Monivalintakysymys)**

Valitse ne pelastuslaitokset, joiden kanssa pelastuslaitokseen on tehnyt hankintayhteistyötä.

Vaihtoehdot:

- 1. Helsingin pelastuslaitos
- 2. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos
- 3. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
- 4. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos
- 5. Varsinais-Suomen pelastuslaitos
- 6. Kanta-Hämeen pelastuslaitos
- 7. Päijät-Hämeen pelastuslaitos
- 8. Kymenlaakson pelastuslaitos
- 9. Etelä-Karjalan pelastuslaitos
- 10. Etelä-Savon pelastuslaitos
- 11. Keski-Suomen pelastuslaitos
- 12. Pirkanmaan pelastuslaitos
- 13. Satakunnan pelastuslaitos
- 14. Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
- 15. Pohjanmaan pelastuslaitos
- 16. Keski-Pohjanmaan pelastuslaitos
- 17. Pohjois-Savon pelastuslaitos
- 18. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos
- 19. Jokilaaksojen pelastuslaitos
- 20. Kainuun pelastuslaitos
- 21. Oulu-Koillismaan pelastuslaitos
- 22. Lapin pelastuslaitos
- 23. Pelastusopisto

**6. Yhteishankintoina hankitut tuoteryhmät ja tuotteet (Monivalintakysymys)**

Valitse tuoteryhmät ja tuotteet, joita koskien yhteyshankintoja on pelastuslaitoksellanne toteutettu.

Vaihtoehdot:

- 1. Raskaat ajoneuvot (sammutus-, säiliö-, vaihtolava-autot tai vastaavat)
- 2. Muut raskaat ajoneuvot (puomitikas-, raivaus-, johtokeskusautot tai vastaavat)
- 3. Johtoautot
- 4. Pickupit ja pakettiautot
- 5. Henkilöautot
- 6. Ambulanssit
- 7. Veneet
- 8. Perävaunut
- 9. Moottorikelkat
- 10. Mönkijät
- 11. Paineilmalaitteet
- 12. Pelastusvälinesarjat
- 13. Moottoriruiskut
- 14. Paloletkut
- 15. Armatuurikalusto
- 16. Muu pienkalusto, mikä?
- 17. Öljyntorjuntakalusto
- 18. Viestivälineet
- 19. Väestöhälyttimet
- 20. Mittauslaitteet (esim. monikaasumittarit, alkometrit yms.)
- 21. Hoitovälineet ja -tarvikkeet
- 22. Defibrillaattorit
- 23. Virkapuvut
- 24. Palopuvut
- 25. Ensihoidon varusteet
- 26. Suojavarusteet (suojarahat, suojaimeet, kypärät jne.)



- 27. Muut varusteet, mitkä?
- 28. Huoltopalvelut (ajoneuvot)
- 29. Huoltopalvelut (paineilmalaitteet)
- 30. Tarkastuspalvelut (esim. mittarit, nosturit, paineilmapullot, sammuttimet tms.)
- 31. Ajoneuvojen määräaikaikatsastukset
- 32. Muut huolto- tai tarkastuspalvelut, mitkä?
- 33. ICT-hankinnat
- 34. Muut, mitkä?

## **7. Yhteishankintojen kautta toteutettujen hankintojen toteuma 2004-2014**

Kaikkien yhteishankintojen euromääräinen kokonaistoteuma (alv 0 %).

### **Yhteishankintojen kehittäminen**

#### **1. Yhteishankintojen kehittämisen merkitys ja onnistuminen (Nelikenttä)**

Määritä kenttään miten tärkeää yhteishankintojen kehittäminen on ja miten kehittämisessä on onnistuttu.

#### **2. Mikä olisi sopivin tapa toteuttaa yhteishankintoja (Vaihtoehtokysymys)**

Vaihtoehdot:

- 1. Valtakunnalliset yhteishankinnat riippumatta hankittavasta tuotteesta tai palvelusta
- 2. Valtakunnalliset yhteishankinnat riippuen tuotteesta tai palvelusta
- 3. 5-10 pelastuslaitoksen muodostamat kiinteät hankintarenkaat
- 4. 2-4 pelastuslaitoksen muodostamat kiinteät hankintarenkaat
- 5. Hankintakohtaiset projektiluonteiset yhteishankinnat
- 6. Muu, mikä?

### 3. Potentiaaliset tuoteryhmät ja tuotteet (Monivalintakysymys)

Valitse tuoteryhmät, tuotteet ja palvelut, jotka realistisesti soveltuisivat yhteishankintoina toteutettaviksi.

Vaihtoehdot:

- 1. Raskaat ajoneuvot (sammutus-, säiliö-, vaihtolava-autot tai vastaavat)
- 2. Muut raskaat ajoneuvot (puomitikas-, raivaus-, johtokeskusautot tai vastaavat)
- 3. Johtoautot
- 4. Pickupit ja pakettiautot
- 5. Henkilöautot
- 6. Ambulanssit
- 7. Veneet
- 8. Perävaunut
- 9. Moottorikelkat
- 10. Mönkijät
- 11. Paineilmalaitteet
- 12. Pelastusvälinesarjat
- 13. Moottoriruiskut
- 14. Paloletkut
- 15. Armatuurikalusto
- 16. Muu pienkalusto, mikä?
- 17. Öljyntorjuntakalusto
- 18. Viestivälineet
- 19. Väestöhälyttimet
- 20. Mittauslaitteet (esim. monikaasumittarit, alkometrit yms.)
- 21. Hoitovälineet ja -tarvikkeet
- 22. Defibrillaattorit
- 23. Virkapuvut
- 24. Palopuvut
- 25. Ensihoidon varusteet

- 26. Suojavarusteet (suojapuvut, suojaimet, kypärät jne.)
- 27. Muut varusteet, mitkä?
- 28. Huoltopalvelut (ajoneuvot)
- 29. Huoltopalvelut (paineilmalaitteet)
- 30. Tarkastuspalvelut (esim. mittarit, nosturit, paineilmapullot, sammuttimet tms.)
- 31. Ajoneuvojen määräaikaikäskatsastukset
- 32. Muut huolto- tai tarkastuspalvelut, mitkä?
- 33. ICT-hankinnat
- 34. Muut, mitkä?

#### **4. Volyymit tuoteryhmittäin ja tuotteittain (Monivalintakysymys)**

Ilmoita arvio keskimääräisestä kokonaisvolyymistä vuositasolla €/v (alv 0 %).

Vaihtoehdot:

- 1. Raskaat ajoneuvot
- 2. Johtoautot
- 3. Pickupit ja pakettiautot
- 4. Henkilöautot
- 5. Ambulanssit
- 6. Veneet
- 7. Perävaunut
- 8. Moottorikelkat
- 9. Mönkijät
- 10. Paineilmalaitteet
- 11. Pelastusvälinesarjat
- 12. Moottoriruiskut
- 13. Paloletkut
- 14. Armatuurikalusto
- 15. Muu pienkalusto
- 16. Öljyntorjuntakalusto

- 17. Viestivälineet
- 18. Väestöhälyttimet
- 19. Mittauslaitteet (esim. monikaasumittarit, alkometrit yms.)
- 20. Hoitovälineet ja -tarvikkeet
- 21. Defibrillaattorit
- 22. Virkapuvut
- 23. Palopuvut
- 24. Ensihoidon varusteet
- 25. Suojavarusteet (suojapuvut, suojaimet, kypärät jne.)
- 26. Muut varusteet
- 27. Huoltopalvelut (ajoneuvot)
- 28. Huoltopalvelut (paineilmalaitteet)
- 29. Tarkastuspalvelut (esim. mittarit, nosturit, paineilmapullot, sammuttimet tms.)
- 30. Ajoneuvojen määräaikaistarkastukset
- 31. Muut huolto- tai tarkastuspalvelut
- 32. ICT-hankinnat
- 33. Muut, mitkä?

##### **5. Väittämiä yhteishankintoihin liittyen**

**6. Yhteishankinnoilla saavutetaan kustannussäästöjä hankittavia tuotteita tai palveluja koskien (Jana)**

**7. Yhteishankinnoilla saavutetaan säästöä hankintaprosessista aiheutuvista kustannuksista (Jana)**

**8. Yhteishankinnoilla saavutetaan resurssisäästöjä (Jana)**

**9. Yhteishankinnoilla yhtenäistetään kalustoa ja varusteita (Jana)**

**10. Yhteishankinnoilla yhtenäistetään toimintatapoja (Jana)**

(yhtenäinen kalusto -> yhtenäiset toimintatavat)

**11. Yhteishankintojen riskit ovat hyötyjä pienemmät (Jana)****12. Yhteishankintojen suuremmat volyymit vähentävät tarjontaa / tarjoajien määrää (Jana)****13. Yhteishankinnoilla on negatiivinen vaikutus kotimaisten toimittajien markkina-asemaan (Jana)****14. Yhteishankintoja tulee kehittää mieluummin pelastuslaitosten yhteistyöllä, kuin ulkopuolisessa ohjauksessa (Jana)****15. Mikä vaikeuttaa yhteishankintojen kehittämistä? (Monivalintakysymys)**

Valitse kolme keskeisintä asiaa.

Vaihtoehdot:

- 1. Tiedon puute
- 2. Haluttomuus yhteistyöhön
- 3. Halu välttää riskejä
- 4. Itsenäisyyden ja päätäntävällän menettäminen
- 5. Urautuminen totuttuihin tapoihin
- 6. Resurssien puute
- 7. Yhteisten linjausten puute
- 8. Standardoinnin puute
- 9. Yhteishankintoja ei mielletä tärkeäksi
- 10. Hankintoja ylipäätään ei mielletä tärkeäksi
- 11. Muu. mikä?

**16. Vapaapalaute yhteishankintoja ja niiden kehittämistä koskien (Vapaapalaute)**

Kerro mielipiteesi yhteishankinnoista yleensä, miten yhteishankinnat olisi hyvä organisoida ja miten niitä voisi kehittää ja tehostaa.

**17. Suostumus haastatteluun (Vaihtoehtokysymys)**

Voitko osallistua erilliseen haastatteluun kyselyä koskien? Haastattelu tapahtuu puhelimitse tai pelastuslaitoksellanne.

Vaihtoehdot:

- 1. Kyllä
- 2. En

## Volyymit tuoteryhmittäin ja tuotteittain

|                                     |                        |
|-------------------------------------|------------------------|
| Raskaat ajoneuvot                   | 8 880 000,00 €         |
| Johtoautot                          | 555 000,00 €           |
| Pickupit ja pakettiautot            | 515 000,00 €           |
| Henkilöautot                        | 1 071 000,00 €         |
| Ambulanssit                         | 3 275 000,00 €         |
| Veneet                              | 1 050 000,00 €         |
| Perävaunut                          | 59 500,00 €            |
| Moottorikelkat                      | 85 000,00 €            |
| Mönkijät                            | 120 500,00 €           |
| Paineilmalaitteet                   | 241 000,00 €           |
| Pelastusvälinesarjat                | 371 000,00 €           |
| Moottoriruiskut                     | 110 500,00 €           |
| Paloletkut                          | 146 000,00 €           |
| Armatuurikalusto                    | 138 000,00 €           |
| Muu pienkalusto                     | 254 000,00 €           |
| Öljyntorjuntakalusto                | 697 000,00 €           |
| Viestivälineet                      | 241 000,00 €           |
| Väestöhälyttimet                    | 151 000,00 €           |
| Mittauslaitteet                     | 71 000,00 €            |
| Hoitovälineet ja -tarvikkeet        | 166 000,00 €           |
| Defibrillaattorit                   | 352 000,00 €           |
| Virkapuvut                          | 318 000,00 €           |
| Palopuvut                           | 534 000,00 €           |
| Ensihoidon varusteet                | 100 000,00 €           |
| Suojavarusteet                      | 131 000,00 €           |
| Muut varusteet                      | 78 000,00 €            |
| Huoltopalvelut (ajoneuvot)          | 778 000,00 €           |
| Huoltopalvelut (paineilmalaitteet)  | 19 000,00 €            |
| Tarkastuspalvelut                   | 29 000,00 €            |
| Ajoneuvojen määräaikaiskatsastukset | 107 000,00 €           |
| Muut huolto- tai tarkastuspalvelut  | 20 500,00 €            |
| ICT-hankinnat                       | 15 000,00 €            |
| Muut                                | 130 000,00 €           |
| <b>Yhteensä</b>                     | <b>20 809 000,00 €</b> |

**Haastattelukysymykset pelastustoimen hankintavastaaville**

Haastattelun kysymykset liittyvät aiemmin tehtyyn kyselyyn täydentäen ja syventäen sen kautta saatuja vastauksia. Haastattelun kysymyksillä pyritään saamaan selville käytännön kokemuksia yhteishankintojen toteuttamiseen ja kehittämiseen liittyen.

Haastateltavan nimi

Tehtävä organisaatiossa

Toimenkuva hankintatoimen osalta

**Organisointi**

Miten hankintatoimen organisointi vaikuttaa hankintatoimen toimintaan ja sen kustannustehokkuuteen? Vrt. hajautettu, keskitetty, osin keskitetty hankintatoimen organisaatio.

Miten hankintatoimi on resursoitu suhteessa ydintoimintaan?

Miten yhteishankinnat vaikuttavat hankintatoimen resursseihin?

Mikä hankintatoimen merkitys on yhtenä operatiivisen toiminnan tukipalveluna?

Mihin ja miten se käytännössä vaikuttaa?

Onko isäntäkunnan hankintapalveluista (isäntäkunnan kilpailuttamat sopimus-toimittajat) haittaa vai hyötyä pelastustoimen yhteishankinnoille? Vaikeuttavatko ne pelastustoimen yhteishankintojen toteuttamista käytännössä? Miten ne on huomioitava?



## Liite 3 2(4)

Mikä on / olisi paras tapa toteuttaa pelastustoimen yhteishankintaorganisaatio ja sen työnjako?

Miten tietojärjestelmiä hyödynnetään tai voisi hyödyntää osana organisointia ja hankintaorganisaation toimintaa?

**Hankintojen suunnittelu**

Mitä hyvä hankintojen suunnittelu käytännössä tarkoittaa / merkitsee ja pitää sisällään?

Mikä on hankintastrategian merkitys pelastustoimen hankintatoimelle ja mitä sillä on saavutettavissa?

Miten hankintojen suunnittelu tulisi toteuttaa / toteutetaan yhteishankinnoissa? Huomioiden yhteishankintaan osallistuvien erilaiset tarpeet ja toimintatavat.

Miten vaatimusmäärittelyt saadaan soveltumaan kaikille yhteishankintaan osallistuville? Mitä se käytännön tasolla merkitsee ja aiheuttaa suunnitteluvaiheessa?

**Riskienhallinta**

Kyselyn perusteella kolme hankintatoimen keskeisintä riskiä ovat henkilöresurssit, hankintaosaaminen ja aikatauluriskit. Miten kommentoisit tätä tulosta? Miten näihin riskeihin voisi vaikuttaa?

## Liite 3 3(4)

12 vastaajaa 22:sta ilmoitti, että hankinnoista aiheutuviin riskeihin ei ole varauduttu. Mitä seurauksia tästä voi olla? Onko riskejä vähätelty tai ovatko ne käytännössä epätodennäköisiä toteutuakseen?

Yhteishankintoihin liittyvät kolme keskeisintä riskiä koettiin olevan päätöksenteko ja byrokratia, markkinariskit sekä yhteistyö pelastuslaitosten välillä. Miten nämä riskit käytännössä voisivat realisoitua ja vaikuttaa toimintaan?

Kasvatko riskit yhteishankintayksikön koon kasvaessa?

Mitä keskeisiä seikkoja hankintatoimen riskienhallinnassa tulisi huomioida?

### **Yhteishankinnat ja hankintayhteistyö**

Mitkä ovat perusedellytykset yhteishankinnoissa ja hankintayhteistyössä onnistumiselle?

Miten hankintayhteistyö on käytännössä kehittynyt yhteishankinnoiksi? Mikä on ollut kehitystä eteenpäin vievä ”moottori” ja mikä on ollut aikajänne, jolla kehitys on tapahtunut?

Millä perusteella tuotteet tai tuoteryhmät ovat valikoituneet yhteishankintoina hankittaviksi?

Mitä käytännön ongelmia yhteishankinnoissa on / on ollut?

Miten yhteishankintaorganisaation resurssit jaetaan tasapuolisesti (vrt. organisointi)? Onko sillä merkitystä?

## **Yhteishankintojen kehittäminen**

Onko merkitystä sillä mitä hankitaan yhteishankintana? Mitä tuotteita, tuoteryhmiä tai palveluja ei kannata hankkia yhteishankintana?

Miten yhteishankintayksikön koko vaikuttaa sen toimintaan? Riippuuko vaikutus hankinnan kohteesta?

Kyselyn perusteella kolme eniten yhteishankintojen kehittämistä vaikeuttavaa asiaa ovat urautuminen totuttuihin tapoihin, haluttomuus yhteistyöhön sekä itsenäisyyden ja päätäntävällän menettäminen. Miten tämä olisi tulkittavissa ja mistä tämä voisi johtua?

Mitä ongelmia on valtakunnallisissa yhteishankinnoissa ja niiden käytännön toteuttamisessa? Vrt. valtion virastojen keskitetyt hankinnat Hansel Oy:n kautta.

Mikä olisi oikea suunta kehittää pelastustoimen yhteishankintoja ja niiden organisointia?

Miten verkostoidutaan ja miten verkostoitumista pystytään hyödyntämään?

Miten resursointi / työnjako, osaamisen hyödyntäminen ja toisilta oppiminen verkostossa on toteutettu / toteutettavissa?

Mikä merkitys on keskitetyllä hankintatoimen johtamisella ja koordinoinnilla yhteishankintojen kehittämisen kannalta?

**Haastattelukysymykset asiantuntijoille**

Haastateltavan nimi

Organisaatio

Tehtävä organisaatiossa

Toimenkuva hankintatoimen osalta

**Hankintalainsäädäntö**

Millä tavoin hankintalainsäädäntö ja ohjeistukset ovat yhteensovitettavissa käytännön hankintatoimeen. Mitkä ovat suurimmat ongelmat?

Onko hankintalainsäädännössä yhteishankintoja tai niiden kehittämistä vaikeuttavia tai rajaavia asioita?

Ohjaako hankintalainsäädäntö hankintayksikköjen koon kasvamiseen ja jos, niin mitä se aiheuttaa? Käytännön hankintatoimelle, yhteiskunnallisesti?

**Organisointi**

Miten hankintatoimen organisointi vaikuttaa hankintatoimen toimintaan ja sen kustannustehokkuuteen? Vrt. hajautettu, keskitetty, osin keskitetty hankintatoimen organisaatio.

## Liite 4 2(4)

Miten hankintatoimi on resursoitu suhteessa ydintoimintaan? Käytännön kokemukset ja tavoitetila.

Miten yhteishankinnat vaikuttavat hankintatoimen resursseihin?

Mikä hankintatoimen merkitys on yhtenä ydintoiminnan / palveluntuotannon tukipalveluna?

Mihin ja miten se käytännössä vaikuttaa?

Mikä on / olisi paras tapa toteuttaa yhteishankintaorganisaatio ja sen työnjako?

Miten tietojärjestelmiä hyödynnetään tai voisi hyödyntää osana organisointia ja hankintaorganisaation toimintaa?

### **Hankintojen suunnittelu**

Mitä hyvä hankintojen suunnittelu käytännössä tarkoittaa / merkitsee ja pitää sisällään?

Mikä on hankintastrategian merkitys hankintatoimelle ja mitä sillä on saavutettavissa?

Miten hankintojen suunnittelu tulisi toteuttaa / toteutetaan yhteishankinnoissa? Huomioiden yhteishankintaan osallistuvien erilaiset tarpeet ja toimintatavat.

Miten vaatimusmäärittelyt saadaan soveltumaan kaikille yhteishankintaan osallistuville? Mitä se käytännön tasolla merkitsee ja aiheuttaa suunnitteluvaiheessa?

## **Riskienhallinta**

Kyselyn perusteella kolme hankintatoimen keskeisintä riskiä ovat henkilöresurssit, hankintaosaaminen ja aikatauluriskit. Miten kommentoisit tätä tulosta? Miten näihin riskeihin voisi vaikuttaa?

12 vastaajaa 22:sta ilmoitti, että hankinnoista aiheutuviin riskeihin ei ole varauduttu. Mitä seurauksia tästä voi olla? Onko riskejä vähätelty tai ovatko ne käytännössä epätodennäköisiä toteutuakseen?

Yhteishankintoihin liittyvät kolme keskeisintä riskiä koettiin olevan päätöksenteko ja byrokratia, markkinariskit sekä yhteistyö yhteishankintaan osallistuvien välillä. Miten nämä riskit käytännössä voisivat realisoitua ja vaikuttaa toimintaan?

Kasvatko riskit yhteishankintayksikön koon kasvaessa?

Mitä keskeisiä seikkoja hankintatoimen riskienhallinnassa tulisi huomioida?

## **Yhteishankinnat ja hankintayhteistyö**

Mitkä ovat perusedellytykset yhteishankinnoissa ja hankintayhteistyössä onnistumiselle?

Miten hankintayhteistyö on käytännössä kehittynyt yhteishankinnoiksi? Mikä on ollut kehitystä eteenpäin vievä ”moottori” ja mikä on ollut aikajänne, jolla kehitys on tapahtunut?

Millä perusteella tuotteet tai tuoteryhmät ovat valikoituneet yhteishankintoina hankittaviksi?

Mitä käytännön ongelmia yhteishankinnoissa on / on ollut?

Miten yhteishankintaorganisaation resurssit jaetaan tasapuolisesti (vrt. organisointi)? Onko sillä merkitystä?

### **Yhteishankintojen kehittäminen**

Onko merkitystä sillä mitä hankitaan yhteishankintana? Mitä tuotteita, tuoteryhmiä tai palveluja ei kannata hankkia yhteishankintana?

Miten yhteishankintayksikön koko vaikuttaa sen toimintaan? Riippuuko vaikutus hankinnan kohteesta?

Pelastustoimelle tehdyn kyselyn perusteella kolme eniten yhteishankintojen kehittämistä vaikeuttavaa asiaa ovat urautuminen totuttuihin tapoihin, haluttomuus yhteistyöhön sekä itsenäisyyden ja päätäntävällän menettäminen. Miten tämä olisi tulkittavissa ja mistä tämä voisi johtua? Onko vastaavaa havaittavissa julkisella sektorilla yleisesti?

Mitä ongelmia on valtakunnallisissa yhteishankinnoissa ja niiden käytännön toteuttamisessa? Vrt. valtion virastojen keskitetyt hankinnat Hansel Oy:n kautta ja kuntien keskitetyt hankinnat Kuntahankinnat Oy:n kautta.

Miten verkostoidutaan ja miten verkostoitumista pystytään hyödyntämään?

Miten resursointi / työnjako, osaamisen hyödyntäminen ja toisilta oppiminen verkostossa on toteutettu / toteutettavissa?

Mikä merkitys on keskitetyllä hankintatoimen johtamisella ja koordinoinnilla yhteishankintojen kehittämisen kannalta?

**Haastattelukysymykset yhteistyökumppaneille**

Haastateltavan nimi

Yritys

Tehtävä

Toimenkuva

**Hankintalainsäädäntö**

Millä tavoin hankintalainsäädäntö vaikuttaa toimittajan näkökulmasta?

Ohjaako hankintalainsäädäntö hankintayksikköjen koon kasvamiseen ja jos, niin mitä se aiheuttaa? Käytännön hankintatoimelle, yhteiskunnallisesti?

**Yhteishankintojen vaikutukset toimittajille**

Miten yhteishankinnat näkyvät toimittajille?

Mikä +- vaikutus yhteishankinnoilla on:

- käytännössä esim. tuotannon näkökulmasta
- hankintavolyymien kasvun kautta
- markkinatilanteeseen
- kilpailuun
- riskeihin
- aikatauluihin
- muuta?



## Liite 5 2(4)

Miten yhteishankinnat vaikuttavat toimittajan resursseihin / resurssien tarpeeseen?

Hankintavolyymien kasvulla väitetään olevan hankintayksikön kannalta edullinen vaikutus hankintahintoihin. Mikä hankintahintojen ero on ns. pienen kilpailutuksen ja suuremman volyymin yhteishankinnan välillä?

Mikä prosentuaalinen hankintahintaero voisi olla (vaihteluväli)?

Syntyykö hankintahintaero volyymien tuomasta määräalennuksesta, sarjatuotantoeduista, kilpailullisista seikoista vai jostakin muusta? Mistä?

Onko toimittajan varauduttava yhteishankintoihin erityisellä strategialla?

Ovatko yhteishankinnat parantaneet hankintayksiköiden hankintaosaamista?

Poikkeaako hankintayhteistyö, suunnittelu ja hankkeiden toteutus ei yhteishankintana tehdyistä? Jos, niin miten?

Miten yhteishankinnat ovat vaikuttaneet yhteistyöhön hankintayksiköiden ja loppukäyttäjien kanssa?

Miten vaatimusmäärittelyt saadaan soveltumaan kaikille yhteishankintaan osallistuville? Mitä se käytännön tasolla merkitsee ja aiheuttaa toimittajalle suunnittelu- ja toteutusvaiheessa?

**Riskit**

Mitkä ovat suurimmat yhteishankinnoista toimittajalle aiheutuvat riskit?

Kasvatko riskit yhteishankintayksikön koon kasvaessa?

Esimerkkejä riskien realisoitumisesta?

**Yhteishankinnat ja hankintayhteistyö**

Mitkä ovat perusedellytykset yhteishankinnoissa ja hankintayhteistyössä onnistumiselle?

Miten hankintayhteistyö on käytännössä kehittynyt yhteishankinnoiksi toimittajan näkökulmasta? Mikä on ollut kehitystä eteenpäin vievä ”moottori” ja mikä on ollut aikajänne, jolla kehitys on tapahtunut?

**Yhteishankintojen kehittäminen**

Onko toimittajalle merkitystä sillä mitä hankitaan yhteishankintana? Mitä tuotteita, tuoteryhmiä tai palveluja ei kannata hankkia yhteishankintana?

Miten yhteishankintayksikön koko vaikuttaa sen toimintaan yhteistyökumppanina?

Mikä olisi toimittajan kannalta sopiva yhteishankintayksikön koko?

## Liite 5 4(4)

Mitä ongelmia on valtakunnallisissa yhteishankinnoissa ja niiden käytännön toteuttamisessa? Vrt. valtion virastojen keskitetyt hankinnat Hansel Oy:n kautta ja kuntien keskitetyt hankinnat Kuntahankinnat Oy:n kautta.

Miten pelastustoimen verkostoituminen näkyy toimittajalle?

Onko standardien puute ongelma?

Muuta yhteishankintojen kehittämisessä huomioitavaa?

## Haastateltavat hankintavastaavat:

Kimmo Määttä, palomestari, Kainuun pelastuslaitos, 24.3.2015

Tuomo Halmeslahti, pelastuspäällikkö, Etelä-Savon pelastuslaitos, 25.3.2015

Heikki Seppälä, kalustosuunnittelija, Pirkanmaan pelastuslaitos, 26.3.2015

Kimmo Hirvonen, kalustoinsinööri, Keski-Suomen pelastuslaitos, 26.3.2015

## Haastateltavat asiantuntijat:

Harri Hartikka, hankintajohtaja, Kuntahankinnat Oy, 24.3.2015

Anna-Maria Levy, kehittämispäällikkö, Oulun kaupunki, 25.3.2015

Katri Sipola, hankinta-asiantuntija, Oulun kaupunki, 27.3.2015

## Haastateltavat yhteistyökumppanit:

Maunu Laikari, myyntipäällikkö, Pauli Moilanen Oy, 27.3.2015

Jari Suutari, myyntipäällikkö, Sammutin Oy, 30.3.2015

Hannu Gunnar, myyntipäällikkö, Veho Group Oy, 30.3.2015

Ralf Wolin, toimitusjohtaja, Topper Oy, 1.4.2015