

KARELIA AMMATTIKORKEAKOULU  
Johtamisen ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma  
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto

Päivi Pirskanen

JULKISTEN TYÖVOIMAPALVELUJEN HANKINTAPROSESSIN  
KEHITTÄMINEN ETELÄ-SAVONTE-TOIMISTOSSA

Opinnäytetyö  
Huhtikuu 2018



**Karelia**  
AMMATTIKORKEAKOULU

**OPINNÄYTETYÖ**  
**Huhtikuu 2018**  
**Johtamisen ja liiketoimintaosaamisen**  
**koulutus**  
**Ylempi ammattikorkeakoulututkinto**  
Tikkarinne 9  
FI-80200 JOENSUU  
FINLAND  
(013) 260 600

Tekijä  
Päivi Pirskanen

Nimeke  
Julkisten työvoimapaalvelujen hankintaprosessin kehittäminen Etelä-Savon TE-toimistossa  
Toimeksiantaja  
Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimisto

#### Tiivistelmä

Opinnäytetyön tavoitteena oli kuvata yksi julkisten työvoimapaalvelujen hankintaprosessi Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimistossa. Hankintaprosesseja ei ole aikaisemmin kuvattu. Hankintaprosessin kuvauksen yhteydessä tavoitteena oli tunnistaa hankintaprosessin kehittämiskohteita ja löytää niihin kehittämisehdotuksia.

Tämä työ on tutkimuksellinen kehittämistyö ja lähestymistapana oli tapaustutkimus. Kehittämismenetelmänä työssä käytettiin työpajatyöskentelyä ja osallistuvaa havainnointia. Työn empiirinen osa käsittelee julkisia työvoimapaalveluja, julkisia hankintoja, prosessin kuvaamista ja -kehittämistä.

Opinnäytetyön tuloksena syntyi prosessikuvaus työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankinnasta Etelä-Savon TE-toimistossa. Kuvaus sisältää prosessin perustiedot kansilehden, prosessikaavion ja tekstitiedoston. Jatkossa kuvausta voidaan käyttää mallina kuvattaessa muita prosesseja Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimistossa. Kuvauksen yhteydessä tunnistettuihin kehittämiskohteisiin on esitetty kehittämisehdotuksia. Jatkotutkimusaiheeksi esitetään kuvatun hankintakokonaisuuden soveltuvuuden arviointia tulevissa kasvupalveluissa.

Kieli  
suomi

Sivuja 68  
Liitteet 1  
Liitesivumäärä 1

Asiasanat  
prosessit, julkiset hankinnat, työvoimapaalvelut



**THESIS**  
**April 2018**  
**Degree Programme in Business**  
**Management and Leadership**  
**Master's Thesis**  
Tikkarinne 9  
FI-80200 JOENSUU  
TEL +358 13 250 600

Author(s)  
Päivi Pirskanen

Title  
Development of Public Employment Services' Procurement Process in South-Savonia  
Employment and Economic Development Office

Commissioned by  
South-Savonia Employment and Economic Development Office

Abstract

The aim of this thesis was to describe one of the public employment services' processes of procurement in South-Savonia Employment and Economic Development Office. The processes of procurement have not been defined before. The aim was to identify the points of development in procurement process and to find proposals for improvement for them.

This thesis is a researching development work and it was approached as a case study. Workshop work and participating in observations were used as ways of developing the process. The thesis' empirical section focuses on the public employment services, public acquisitions, the process describing and development of the process.

As a result of the project a description of working abilities research- and evaluation services acquisition in South-Savonia Employment and Economic Development Office was made. The process' description includes the process' basic information, cover, process diagram and a written description of the process. The investigation of the current acquisition process' suitability for growth services, was suggested as a follow-up research subject.

Language  
Finnish

Pages 68  
Appendices 1  
Pages of Appendices 1

Keywords  
process, public acquisitions, employment services

# Sisältö

Tiivistelmä

Abstract

1	Johdanto.....	6
1.1	Kohdeorganisaation esittely.....	7
1.2	Maakuntauudistus, TE-palvelut ja palvelujen hankinta .....	9
1.3	Opinnäytetyön tavoitteet ja rajaukset .....	10
1.4	Julkisten työvoimapalvelujen hankinta .....	12
2	Julkiset hankinnat .....	13
2.1	Kynnysarvot.....	14
2.2	Hankintaprosessi .....	17
2.3	Hankintamenettelyt.....	19
2.3.1	Avoin menettely .....	19
2.3.2	Rajoitettu menettely.....	20
2.3.3	Neuvottelumenettely .....	21
2.3.4	Puitejärjestely.....	22
2.3.5	Kilpailullinen neuvottelumenettely.....	22
2.3.6	Innovaatiokumppanuus .....	23
2.3.7	Suora hankinta .....	25
2.4	Hankintojen kilpailuttaminen .....	26
2.5	Tarjouspyyntö.....	27
2.6	Tarjousten käsittely .....	28
2.7	Hankintapäätös ja hankintakertomus .....	28
2.8	Hankintasopimus .....	29
2.9	Muutoksenhaku ja hankintaoikaisu.....	29
3	Julkisten työvoimapalvelujen hankinta Etelä-Savon TE-toimistossa.....	31
4	Prosessin kuvaaminen ja kehittäminen .....	34
4.1	Prosessien kuvaaminen .....	35
4.2	Prosessien kehittäminen .....	38
5	Kehittämistyön lähestymistapa ja tiedonhankinnan menetelmät .....	41
5.1	Tieteellinen tutkimus ja tutkimuksellinen kehittäminen.....	41
5.2	Tiedonhankinnan menetelmät .....	43
5.2.1	Työpaja.....	43
5.2.2	Havainnointi.....	44
5.2.3	Prosessikarttojen piirtäminen .....	45
5.2.4	Benchmarking .....	45
6	Kehittämistyön toteuttaminen.....	45
6.1	Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen prosessin kuvaaminen.....	45
6.2	Kehittämiskohteiden tunnistaminen.....	52
6.3	Ehdotukset kehittämistoimenpiteiksi .....	54
6.3.1	Hankintojen suunnittelu .....	54
6.3.2	Hankintojen toteuttaminen .....	54
6.3.3	Palvelujen käyttö.....	57
6.3.4	Uusi hankintakierros.....	58
7	Pohdinta ja johtopäätökset.....	59
7.1	Tavoitteiden toteutuminen.....	59
7.2	Tutkijan ammatillinen kehittyminen.....	64
7.3	Jatkokehittäminen.....	65
	Lähteet.....	66

Liite

Liite 1 Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintaprosessi Etelä-Savon TE-toimistossa

# 1 Johdanto

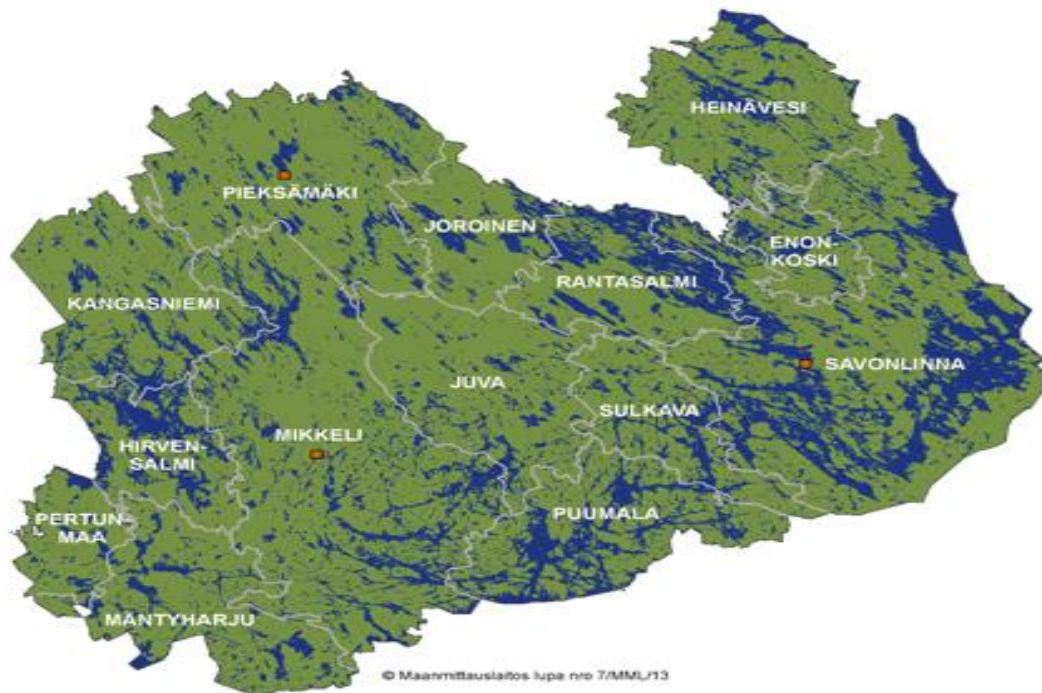
Tämä opinnäytetyö on tehty Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimistolle. Opinnäytetyön nimi on ”Julkisten työvoimapalvelujen hankintaprosessin kehittäminen Etelä-Savon TE-toimistossa”. Etelä-Savon ELY-keskuksen (elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksen) ja Etelä-Savon TE-toimiston (työ- ja elinkeinotoimisto) välillä on useampia erilaisia toimintatapoja julkisia työvoimapalveluja hankittaessa. Toimintatapoja ei kuitenkaan ole kuvattu. Koska kuvaamista ei ole tehty, on paljon tietoa muistin varassa. Sovitut toimintatavat päätetään kyllä yhdessä, mutta niiden kirjaaminen on yksittäisten merkintöjen tai muistin varassa. Toimintojen muuttuessa usein käsitellään jonkin osaprosessin toimintaa ja näin prosessiin saattaa jäädä kriittisiä kohtia, joita on vaikea huomata ja tulee erilaisia tulkintoja asioissa. Tässä työssä kuvataan yksi hankintaprosessi, joka jatkossa voi olla mallina laadittaessa muita kuvauksia TE-toimistossa. Kuvauksen laadinnan yhteydessä pyritään löytämään prosessin kehittämiskohteita ja niihin kehittämisehdotuksia.

Opinnäytetyön suunnitelmassa toukokuussa 2017 opinnäytetyön toisena tavoitteena oli pyrkimys ennakoida palvelujen hankintaa 1.1.2019 voimaan tulevan maakunta uudistuksen valossa. Soveltuuko nykyinen hankintamenettely tulevaan organisaatioon ja kuinka nykyisestä prosessista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää tulevissa organisaatioissa. Suunnitelmaseminaarin jälkeen kesällä 2017 tuli muutos maakuntauudistuksen ajankohtaan. Maakuntauudistusta siirrettiin vuodelle myöhemmäksi eli toteutumaan 1.1.2020 alkaen. Maakuntauudistukseen liittyen työ ja elinkeinotoimistot lakkautetaan vuoden 2019 lopussa. Uudistuksen myötä työ- ja elinkeinopalvelut ja yrityspalvelut kootaan kasvupalveluksi. Kasvupalveluja valmistellaan parhaillaan alueittain ja kasvupalveluihin liittyvä lainsäädäntö on valmistelussa.

## 1.1 Kohdeorganisaation esittely

Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimisto on yksi Suomen viidestätoista työ- ja elinkeinotoimistosta (TE-toimisto). Työ - ja elinkeinotoimistot ovat osa työ- ja elinkeinohallinnon keskus-, alue- ja paikallishallinnon tasoista muodostuvaa valtionhallinnon kokonaisuutta, jotka yhdessä muodostavat TEM-konsernin. TE-toimiston tehtävänä on tarjota julkisena työvoima- ja yrityspalveluna työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit. TE-toimisto yhdessä asiakkaan kanssa arvioi asiakkaan palvelutarpeen, jonka perusteella tarjotaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012, 2.–4. §.)

Etelä-Savon TE-toimistolla on toimipaikat Mikkelissä, Savonlinnassa ja Pieksämäellä. Toimistossa on henkilöstöä noin 75. TE-toimiston palveluja tarjotaan monikanavaisesti. TE-toimiston johtajana toimii Sirkka Rytönen. TE-toimisto on organisoitunut johdon yksikköön ja kolmeen palvelulinjaan: työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämisen palvelut ja tuetun työllistyminen palvelut. Kuvassa 1 on kuvattu Etelä-Savon TE-toimiston toiminta-alue.



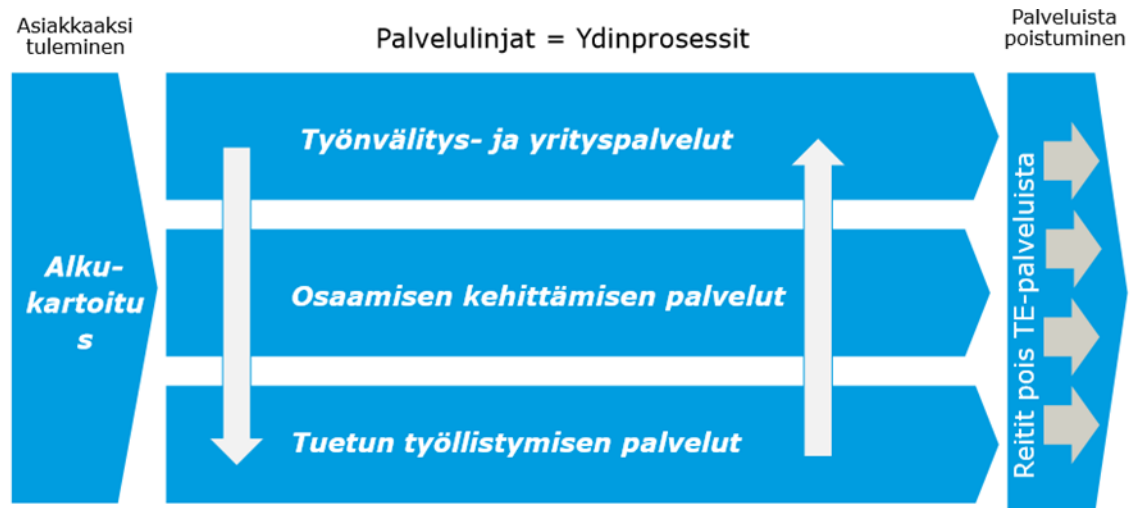
Kuva 1. Etelä-Savon TE-toimiston toiminta-alue (Etelä-Savon TE-toimiston intra 2018).

Työ- ja elinkeinoministeriö on määrittänyt valtakunnallisesti TE-palvelujen ydinprosesseiksi TE-toimistojen palvelulinjat. Linjat ovat samat kaikissa Suomen 15 TE-toimistossa. Palvelulinjat on kuvattu kuviossa 1. Valtakunnalliset avainprosessit TE-palveluissa ovat:

- miten asiakkaaksi tullaan (kriteerit palvelulinjoittain)
- miten asiakasta palvellaan (palvelulinjojen prosessit)
- palvelulinjojen välinen yhteistyö (menettelytavat)
- asiakkuuksien/toimeksiannon päättymisen.

Valtakunnallisilla ydin- ja avainprosesseilla ja niiden osaprosesseilla on yhteiset valtakunnalliset periaatteet TE-palveluissa. Kaikkien palvelulinjojen ydintavoitteena on yritysten ja työnantajien työvoiman saatavuuden turvaaminen ja työnhakijoiden nopean työllistymisen edistäminen. Palvelulinjoittain eriytyvällä palvelumallilla varmistetaan asiakkaiden palvelutarpeen mukainen palvelu ja eri palvelukanavien hyödyntäminen asiakkaan palvelutilanteen mukaisesti. (TE-palvelujen asiakkuuslinjaukset 2013, 3.)





Kuvio 1. TE-toimiston ydinprosessit (TE-palvelujen asiakkuuslinjaukset 2013, 4).

## 1.2 Maakuntaudistus, TE-palvelut ja palvelujen hankinta

Laaja sote- ja maakuntaudistus on parhaillaan valmistelussa. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alussa. Uudistus muuttaa laajasti hallintoa, toimijoiden rooleja ja toimintatapoja. Uudistuksen myötä mm. maakuntaliitot, ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja niiden palvelut pääosin siirretään uusien maakuntien järjestämisvastuulle. Uudet tulevat itsehallinnolliset maakunnat muodostavat kokonaan uuden hallinnon tason. TE-toimistojen lakkauttamisen yhteydessä TE- ja yrityspalvelut yhdistetään kasvupalveluiksi. Kasvupalvelu-uudistus kokoaa yhteen työnhakijoiden, työnantajien ja yritysten palvelut. Kasvupalvelulla edistetään uutta yritystoimintaa, yritysten kasvua, uudistumista ja kansainvälistymistä sekä vastataan työmarkkinoiden muutoksiin. Palvelut tuotetaan kilpailullisella tuotantomallilla. (Sote- ja maakuntaudistuksen järjestämisen käsikirja, 2017.)

Tulevan uudistuksen myötä maakunta vastaa maakunnan asukkaiden laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta. Maakunta vastaa myös järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä palvelutarpeen, -määrän ja -laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Maakunta päättää strategiassaan palvelujen järjestämisen tavan sekä arvioi hankintojen kokonaisuuden. Strategiasta johdettuihin tavoitteisiin perustuen palvelut voidaan järjestää joko omalta tuotannolta tai ulkoisilta palveluntuottajilta hankkien. Palvelujen järjestäjänä maakunnan tulee valmistella myös hankintoihin liittyviä strategisia tavoitteita ja linjauksia, jotka määrittävät miten hankintoja johdetaan ja ohjataan. Arvioitaessa palvelujen järjestämistapaa tulee ottaa huomioon mm. asiakkaiden palvelutarve, markkinatilanne, voidaanko hankinnassa käyttää yhteishankintoja tai sidosyksiköitä ja voidaanko joitakin palveluja koota yhteistoiminnassa muiden kanssa. Maakunnan hankintastrategiassa voidaan valita tulosperusteinen tai vaikuttavuuspohjainen hankintamalli esimerkiksi tiettyjen palveluiden hankintaan. Tulosperusteinen hankinta antaa järjestäjälle työkalun havaittujen ongelmien tulokselliseen hoitoon. Järjestäjä määrittää mallissa hankinnan tavoitteen, ei tekemisen tapaa. Tavoitteena on määriteltä muutos, joka palvelujen tuloksena toivotaan tapahtuvan. Hankintojen kokonaisuus edellyttää markkinoiden kartoittamista ja markkinatilanteen tunnistamista. Hankintaprosessin toteuttamisessa maakunta voi käydä markkinavuoropuhelua valmistellessaan hankintaa, hankintapäätöksen tueksi. (Sote- ja maakuntauudistuksen järjestämisen käsikirja b, palvelujen hankinta ja hallinta, 2017.)

### 1.3 Opinnäytetyön tavoitteet ja rajaukset

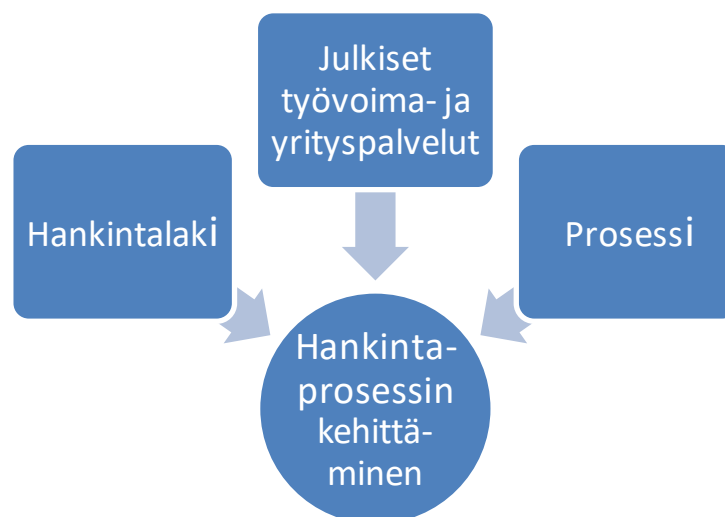
Tämä opinnäytetyö on kehittämistyö. Opinnäytetyön tavoitteena on:

- kuvata hankintaprosessi hankittaessa julkisia työvoimapalveluja TE-toimiston asiakkaille
- löytää kehittämiskohteita hankintaprosessin kuvauksen yhteydessä
- tehdä kehittämissuhteita löydettyihin kehittämiskohteisiin hankintaprosessissa
- ennakoida palvelujen hankintaa tulevissa kasvupalveluissa.

Opinnäytetyön rajaamiseksi opinnäytetyössä kuvataan asiantuntija-arviointipalvelujen hankintaprosessi hankittaessa työkyvyn tutkimus- ja arviointipalveluja työnhakijoiden työkyvyn selvittämiseksi Etelä-Savon työ- ja

elinkeinotoimistossa. Toimisto voi ostopalveluna hankkia työkyvyn arvioinnin terveydenhuollon yksiköltä, kuntoutuslaitokselta, yksittäiseltä asiantuntijalta tai esim. työlinikalta asiakkaalle, jolla on diagnosoitu vamma tai sairaus ja jonka arvioidaan vaikuttavan mahdollisuuksiin saada työtä (TEM 2017,16).

Kuvaamisen tavoitteena on selvittää kokonaiskuva hankintaprosessista. Prosessikuvauksella haetaan selvyttä prosessin omistajuuteen ja eri toimijoiden tehtäviin, työnjakoon, vastuisiin ja rooleihin palvelujen hankinnassa. kuvauksen avulla tehdään näkyväksi prosessin kulku organisaatioiden sisällä ja välillä, selkeytetään vastuita, valtuutuksia ja työnjakoa. Kehittämistyön toivotaan johtavan tulevaisuudessa toimintatapojen suoraviivaistamiseen, toiminnan yhtenäistymiseen, mahdollisten päällekkäisyyksien poistamiseen, tuloksetekokyvyn ja suorituskyvyn paranemiseen. Prosessikuvauksesta toivotaan työkalua esimerkiksi perehdyttämisen tueksi. Kuvaamisen yhteydessä tavoitteena on tunnistaa ja nostaa esille hankintaprosessin kehittämiskohteita ja löytää kehittämiskohteille kehittämissuhteita. Jatkossa tässä työssä tehtyä kuvausta voidaan mallintaa muissa Etelä-Savon TE-toimiston prosessikuvauksissa. Kehittämistehtävän tietoperusta (kuvio 2) muodostuu julkisista työvoimapalveluista, hankintalaista ja prosessista.



Kuvio 2. Kehittämistyön tietoperusta.

## 1.4 Julkisten työvoimapalvelujen hankinta

Julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnasta. Työ- ja elinkeinotoimisto voi tuottaa julkiset työvoimapalvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalla.

ELY-keskus ja työ- ja elinkeinotoimisto voivat sopia hankintatoiminnan organisoinnista eli siitä, kumpi tahoo huolehtii hankintaprosessin toteuttamisesta. Joillakin ELY-keskusalueilla hankintatoiminnan keskittäminen ELY-keskukselle on koettu hyväksi ratkaisuksi, kun taas toisaalla työ- ja elinkeinotoimistot ovat itse hoitaneet hankintojen kilpailuttamisen. ELY-keskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot voivat myös yhdessä suorittaa hankintoja tai ne voivat valtuuttaa jonkin ELY-keskuksen hankkimaan keskitetysti kaikkien alueiden palvelut. Palvelut hankitaan tarjouskilpailun perusteella noudattaen julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä. Tarjouspyynnöt julkaistaan julkisten hankintojen sähköisessä ilmoituskanavassa HILMAssa. (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.)

Henkilöasiakkaan osaamisen, ammattitaidon, soveltuvuuden sekä työ-, yritystoiminta- ja koulutusvaihtoehtojen selvittämiseksi työ- ja elinkeinotoimisto ja ELY-keskus voivat hankkia: osaamis- ja ammattitaitokartoituksia, työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja, yrittäjävalmiuksien ja yritystoiminnan edellytysten arviointeja ja muita asiantuntija-arviointeja. Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalveluja voidaan tarjota TE-toimiston asiakkaalle tilanteessa, jossa asiakkaan työ- ja toimintakykyä pitää tarkemmin tai yksilöidymmin selvittää suhteessa työnhakuammattiin tai suunniteltuun koulutukseen tai uuteen ammattiin. Palvelua voidaan käyttää esimerkiksi soveltuvuuden arvioinnissa osana työnhakijan urasuunnittelua tai arvioitaessa työllistymistä edistävien palvelujen soveltuvuutta työnhakijalle, Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalveluja ei saa käyttää kuitenkaan sairauden diagnosoimiseksi tai hoidon taikka

lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämiseksi. Palveluihin ei myöskään voi sisältyä edellä mainitussa tarkoituksessa tehtäviä laboratorio- tai röntgentutkimuksia. (TEM 2017,16.) Julkisten työvoimapalvelujen hankinnoissa tulee noudattaa hankintalain säädöksiä.

## **2 Julkiset hankinnat**

Julkkisia hankintoja koskevat säännökset ovat laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelualalla toimivien hankintayksiköiden osalta ns. erityisalojen hankintalaissa (1398/2016). Puolustus- ja turvallisuushankintojen osalta säännökset ovat niitä koskevassa hankintalaissa (1531/2011). Edellä mainittujen lisäksi hankintayksiköillä voi olla omia hankintaohjeistuksia. Julkkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä (1397/2016) määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintalain 5. §:ssä mainittuja hankintayksiköitä ovat: valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen- ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset, mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä. Julkkisia hankintoja koskevat yleiset sopimusehdot on koottu niin sanottuihin JYSE-sopimusehtoihin. Yleisiä sopimusehtoja ei ole pakko käyttää, mutta usein ehdot liitetään jo tarjouspyynnön liitteeksi. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleen uudistetun hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Hankintayksikön on hankintalain (1397/2016) mukaan kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Suomessa julkisilla varoilla ostetaan vuosittain tuotteita, palveluja ja urakoita noin 35 miljardilla eurolla (Pekkala & Pohjoinen 2015, 22). Tästä summasta suuri osa kohdistuu erilaisiin palveluihin liikenteestä hoivaan ja koulutuksesta terveydenhoitoon. Valtionhallinnon hankintojen volyymi on vuositasolla noin 4,5 miljardia euroa, puolustushallinnon hankinnat mukaan lukien 5,9 miljardia euroa. (Valtiovarainministeriö, 2017.) Pääministeri Juha Sipilän hallitus on asettanut tavoitteeksi nostaa innovatiivisten hankintojen osuus viiden prosentin tasolle kaikista julkisista hankinnoista. Tähän mahdollisuuden antaa esim. uudistettuun hankintalakiin tullut innovaatiokumppanuus. Uuden hankintamenettelyn tavoitteena on lain perustelujen mukaan mahdollistaa entistä tehokkaammin julkisten hankintojen strateginen käyttö edistettäessä innovointia. Perinteisesti palvelujen hankinnoissa on korostettu suoritteiden ostamista. Jatkossa enenemässä määrin painotetaan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Jussi Pyykönen (2016, 4) toteaa hankintojen edelläkävijöiden suunnan katseet tulosvastuuseen hankinnoissa julkisten varojen käytön tehostamiseksi. Suoritteiden sijasta maksetaan tuloksesta. Pyykösen mukaan tulosperusteisen hankinnan muotoa ei voi määrittää tarkasti, joten markkinoille jää tilaa kokeilla uusia toimintamalleja. Tulosperusteisessa hankinnassa hankintayksikkö määrittää ennakkoon hankintaperusteet, millä haetaan vaikuttavuutta hankintasopimuskauden aikana eli vaikuttavuus on tulosten hankintaa ja tulos määräytyy tuotetun arvon mukaan. (Pyykönen 2016, 4.) Julkisia hankintoja luokitellaan erilaisilla kynnysarvoilla.

## **2.1 Kynnysarvot**

Kynnysarvo tarkoittaa yksittäisen hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvoa. Ennakoidun arvion pohjalta määrittyy myös se, soveltuuko kyseiseen hankintaan kansallinen menettely vai EU-menettely. Hankintalain 27. § mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. EU-kynnysarvot perustuvat Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa sovittuihin kynnysarvoihin. Hankintalaissa on

luokiteltu hankintoja erilaisilla kynnysarvoilla seuraavasti: EU-kynnysarvot ylittävät eli EU-hankinnat, kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat, erityisalojen kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot alittavat eli pienhankinnat.

Taulukossa 1 on kuvattu EU-kynnysarvot, jotka on määritetty Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 26. §:ssä. Uudet EU-kynnysarvot tulivat voimaan 1.1.2018.

Taulukko 1. EU-kynnysarvot, hankintalaki 26. §.

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)	
	Valtion keskushallintoviranomainen	Muut hankintaviranomaiset
Tavara- ja palveluhankinnat	144 000	221 000
Rakennusurakat	5 548 000	5 548 000
Suunnittelukilpailut	144 000	221 000

Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa on määritetty seuraavat kynnysarvot (ns. erityisalojen hankintalaki), taulukko 2.

Taulukko 2. Erityisalojen kynnysarvot, hankintalaki 13. §.

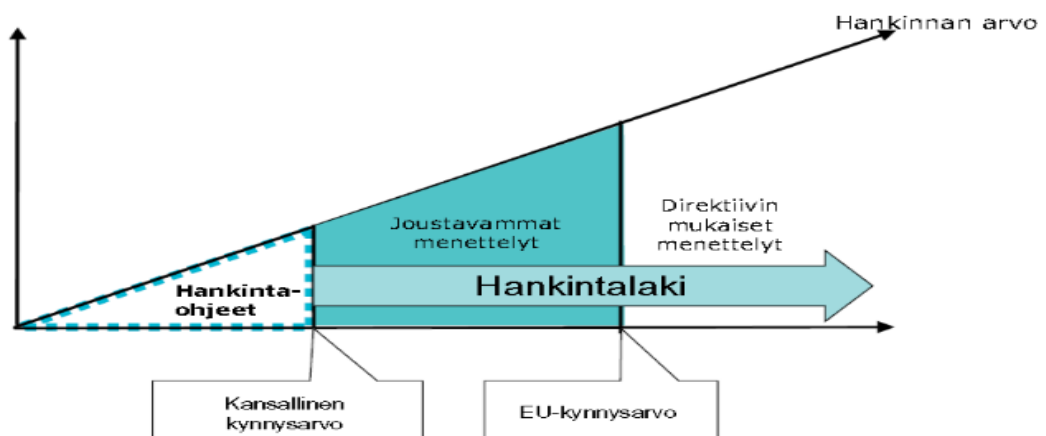
Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	443 000
Rakennusurakat	5 548 000
Suunnittelukilpailut	443 000

Kansalliset kynnysarvot määrittävät kansallisen hankintalain soveltamisen arvomääräisen alarajan. Kansalliset kynnysarvot muuttuivat vuonna 2017 voimaan tulleella hankintalain muutoksella. Kansalliset kynnysarvot on kuvattu taulukossa 3.

Taulukko 3. Kansalliset kynnsarvot, hankintalaki 25. §.

Hankintalaji	Hankintaviranomainen Kynnsarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000
Käyttöoikeussopimukset/palvelut	500 000
Terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut	400 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	500 000
Suunnittelukilpailut	60 000
Muut erityiset palveluhankinnat	300 000

Hankintojen jäädessä alle kansallisen kynnsarvon ei hankintalakia tarvitse noudattaa, mutta tällöinkin on pyrittävä hyödyntämään markkinat ja noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Kynnsarvot ylittävien hankkeiden kilpailuttamiseen liittyvien yksityiskohtien osalta tarkemmat määräykset löytyvät hankintalaista. EU-kynnsarvon ylittäviä tavara- ja palveluhankintoja, rakennusurakoita ja suunnittelukilpailuja koskevat säännökset ovat hankintalain 32.–98. §:ssä. Kansallisia hankintoja, sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityisiä palveluhankintoja sekä käyttöoikeussopimuksia käsitellään hankintalain 99.–122. §:ssä. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.) Kuviossa 3 on kuvattu hankintojen kolmiportaista mallia kynnsarvojen muuttuessa.



Kuvio 3. Hankintojen kolmiportainen malli (Halonen P. luento 20.11.2017).



## 2.2 Hankintaprosessi

Julkinen hankintaprosessi on kokonaisuus, joka alkaa hankinnan suunnittelusta ja päättyy sopimuksen hallintaan. Kuviossa 4 on kuvattu hankintaprosessia. Hankintaprosessin vaiheiden määrään ja kestoon vaikuttavat esimerkiksi hankinnan arvo, hankinnan luonne; palvelu vai tavarahankinta ja valittu hankintamenettely.



Kuvio 4. Hankintaprosessi (Suomen yrittäjät.fi).

Hankinnan suunnittelun sisällöstä ei ole olemassa säädöksiä. Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki (2017, 157) toteavat suunnitteluvaiheen huolimattoman hoitamisen tai sen ohittamisen kokonaan johtavan pääsääntöisesti hankintaprosessin epäonnistumiseen. Hankintalain mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti. Hankintojen suunnittelu tulee kytkeä osaksi toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia ja tulosohtausta. Parhaimmillaan tämä tapahtuu hankintayksiköiden laatimassa hankintasuunnitelmassa, jossa yksittäiset hankintasuunnitelmat huomioidaan osana hankintojen kokonaissuunnitelmaa. Kontio ym. (2017, 157) toteavat, että olennaista on myös hahmottaa prosessin jatkuvuus. Monet julkiset hankinnat tulevat uudelleen kilpailutettavaksi. Tämä edellyttää, että voimassaolevan sopimuksen viimeisenä vuotena hankintayksikkö valmistautuu prosessin käynnistämiseen uudelleen ja mahdollisesti sopimuskumppanin vaihtumiseen. Valtion hankintojen käsikirjassa

hankintasuunnitelman aikataulua on kuvattu kuvion 5 mukaisesti vuosikellolla (Valtion hankintakäsikirja 2017, 39).



Kuvio 5. Hankintasuunnitelman vuosikello (Valtion hankintakäsikirja 2017, 39).

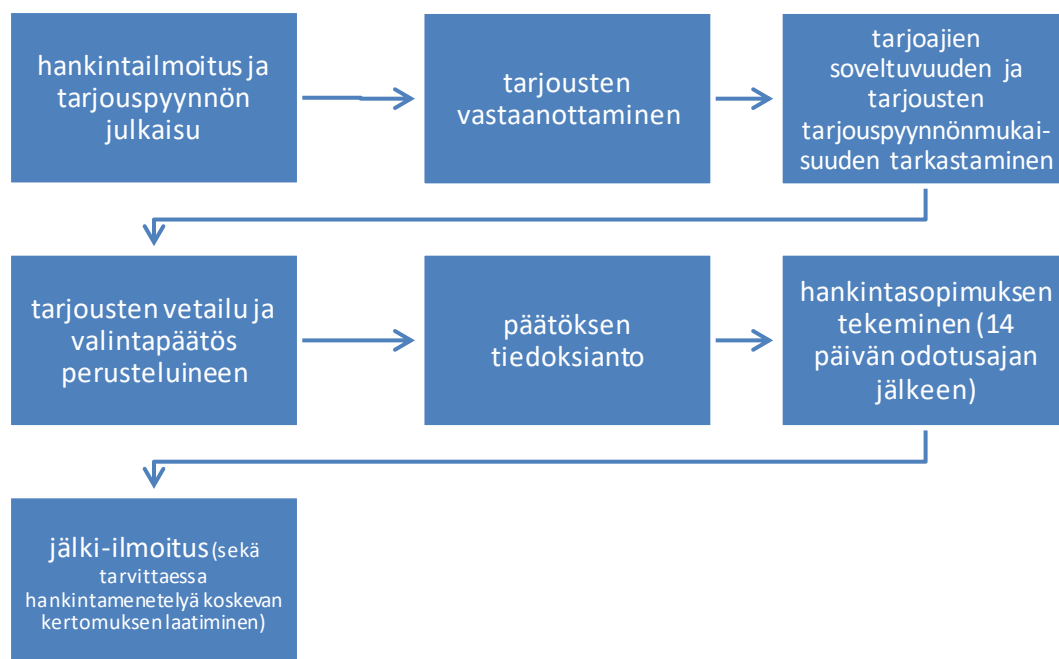
Yksittäisen hankinnan osalta suunnitelmallisuuden toteuttaminen alkaa selvittämällä, onko hankinta hankintasuunnitelmassa, onko hankinta tarpeellinen ja onko esitetystä hankinnasta jo sopimus. Hankinnan suunnitteluun kuuluu myös hankinnan toteuttamisvaihtoehtojen selvittäminen. Toteuttamisvaihtoina voi kyseeseen tulla oma tuotanto tai ostaminen markkinoilta. Ostettaessa markkinoilta hankintayksikkö voi ennen tarjouskilpailun aloittamista tehdä markkinakartoituksen. Markkinakartoitusta ei ole määritelty tyhjentävästi hankintalaissa. Yleisesti markkinakartoituksella tarkoitetaan kaikkea sitä markkinoilla olevaa tietoa, jota hankintayksikön on mahdollista saada ja hyödyntää hankintaa suunnitellessaan. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2016.) Hankintayksikkö voi selvittää esim. millaisilla hinnoitteluperusteilla kauppaa käydään, mitä vaatimuksia hankinnalle voitaisiin asettaa, valintaperusteita, sopimusehtoja ja toisaalta yritykset saavat hyödyllistä tietoa lähiaikana mahdollisesti avautuvista kilpailutuksista.

## 2.3 Hankintamenettelyt

Hankintamenettelyn valintaa vaikuttaa muun muassa hankittavan tavaran tai palvelun hinta. Julkiset hankinnat on toteutettava noudattamalla jotakin hankintalain mukaista hankintamenettelyä. EU-hankinnoissa käytetään yleensä avointa tai rajoitettua menettelyä. Kyseeseen voi tulla myös neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, suora hankintamenettely, puitejärjestely, suunnittelukilpailu, sähköinen huutokauppa, dynaaminen hankintajärjestelmä, sähköinen luettelo tarjouksena. (Kontio ym. 2017, 105.)

### 2.3.1 Avoin menettely

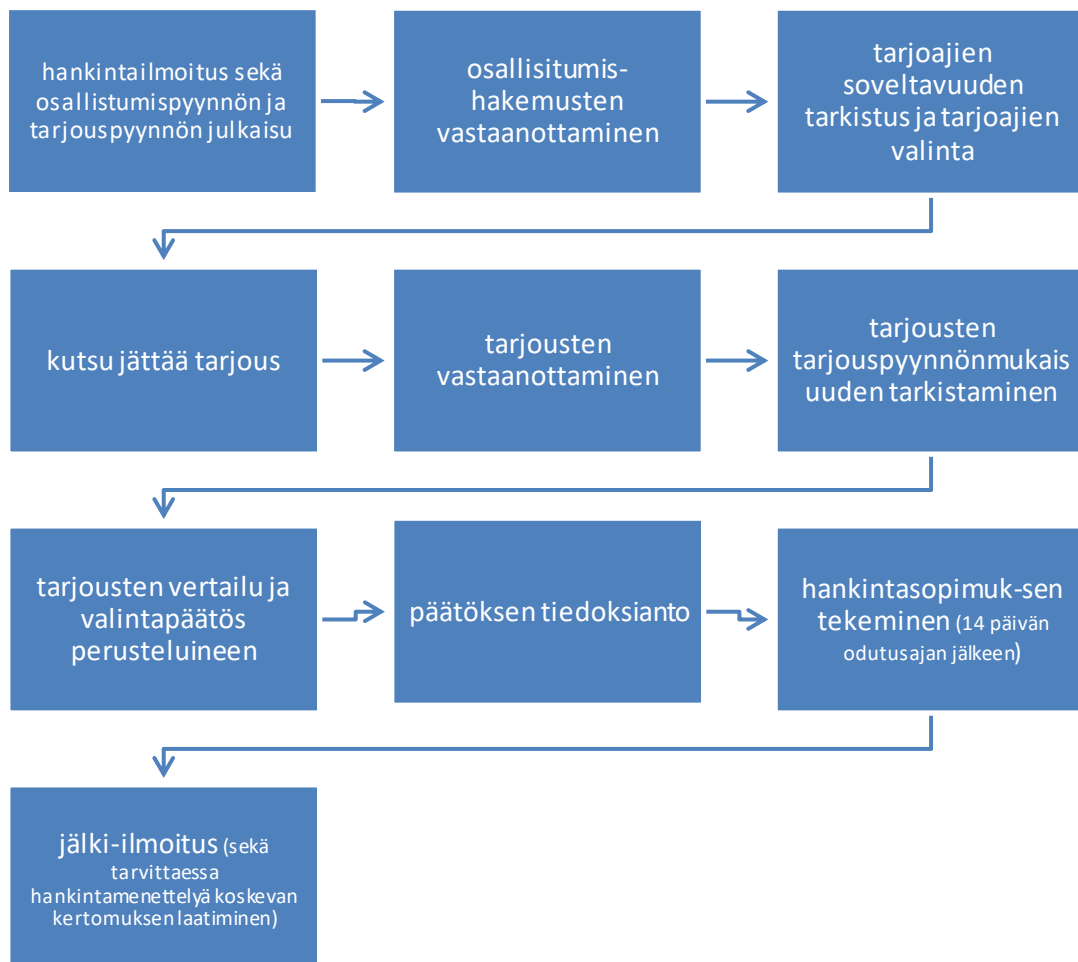
Käytetyin hankintamenettely. Menettely, johon kaikki halukkaat tarjoajat voivat osallistua. Avoimessa menettelyssä hankinnasta julkaistaan ilmoitus, jonka liitteenä ovat tarjouspyyntöasiakirjat tai ne ovat muutoin samanaikaisesti sähköisesti saatavilla. Hankintaprosessin vaiheiden määrään ja keston vaikuttavat esimerkiksi hankinnan arvo, hankinnan luonne; palvelu vai tavarahankinta ja valittu hankintamenettely. Avoimessa menettelyssä (kuvio 6) ei käydä neuvotteluja menettelyn aikana. (Kontio ym. 2017, 106–107.)



Kuvio 6. Avoimen menettelyn prosessikaavio (Kontio ym. 2017,107).

### 2.3.2 Rajoitettu menettely

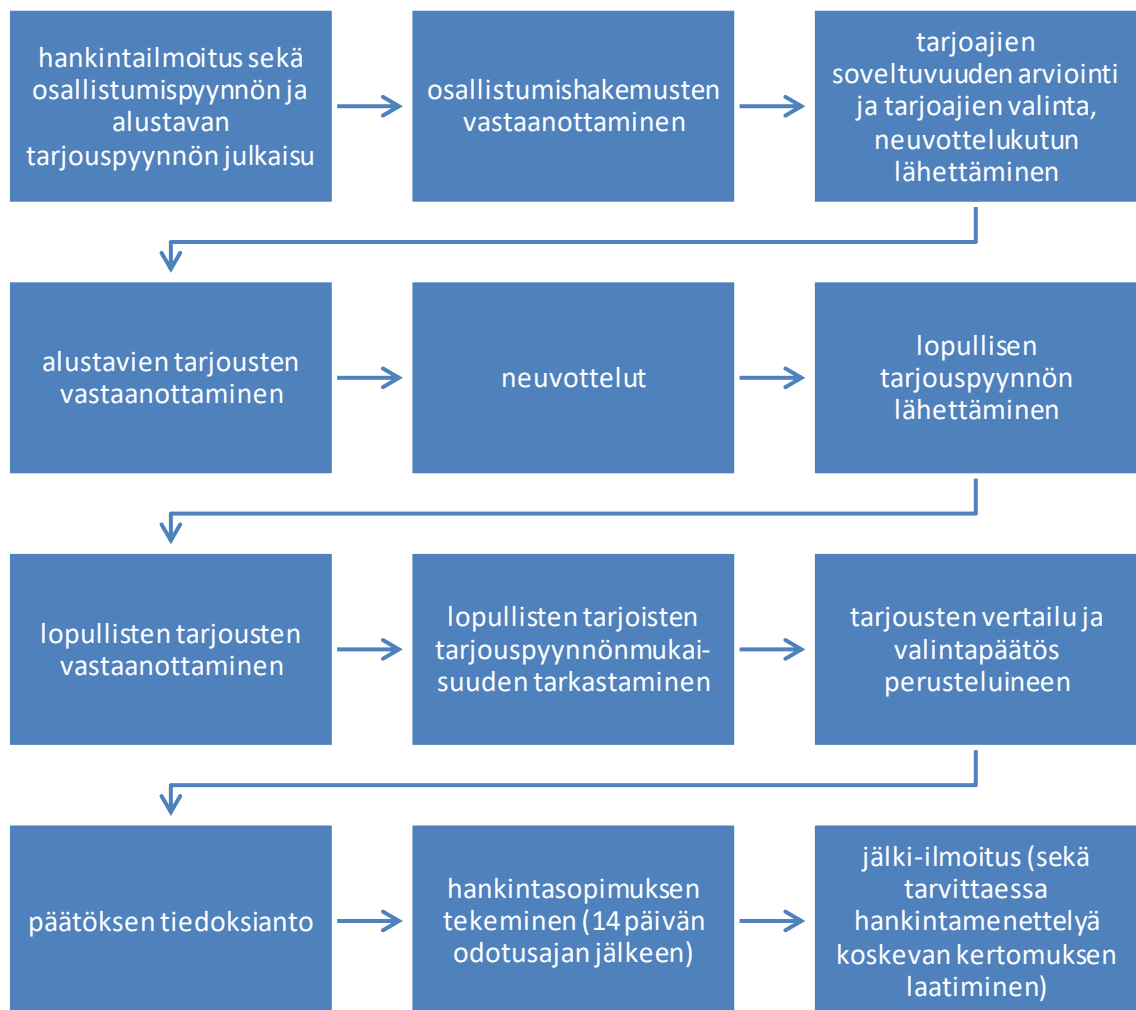
Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö voi rajata tarjouskilpailuun osallistuvien määrää. Hankinnasta julkistaan ilmoitus, jonka liitteenä ovat tarjouspyyntöasiakirjat tai ne ovat muutoin samanaikaisesti sähköisesti saatavilla. Hankintailmoituksessa ilmaistaan valittavien tarjoajien lukumäärä ja esitetään ehdokkaiden soveltavuutta koskevia vaatimuksia, joita käytetään ehdokkaita valittaessa. Tarjouspyynnön perusteella yritykset lähettävät hankintayksikölle osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee ja ilmoittaa osallistumishakemuksen tehneille varsinaiseen tarjouskilpailuun osallistujat. (Kontio ym. 2017, 109–110.) Kuviossa 7 on kuvattu rajoitetun menettelyn kulku.



Kuvio 7. Rajoitetun menettelyn kulku (Kontio ym. 2017, 111).

### 2.3.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää vain hankintalaissa määritellyissä tapauksissa. Neuvottelumenettely (kuvio 8) alkaa hankintailmoituksen julkaisemisella. Ilmoituksessa on täsmällisesti määritettävä hankinnan vähimmäisvaatimukset; hankinnan kohde ja keskeiset valintaperusteet. Neuvottelun aikana näistä ei saa poiketa. Kuten rajoitetussa hankintamenettelyssä, halukkaat toimittajat voivat lähettää hankintayksikölle osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksen lähettäneistä tarjoajista ne, joiden kanssa aloitetaan neuvottelut hankintasopimuksen ehdoista. Neuvotteluja hankinnan sisällöstä ja ehdoista voidaan käydä vaiheittain ja tarjoajien määrää voidaan vähentää vaiheittain. Neuvotteluvaiheen päätyttyä pyydetään jäljellä olevilta lopulliset tarjoukset ja valitaan niistä paras. (Kontio ym. 2017, 113–119.)



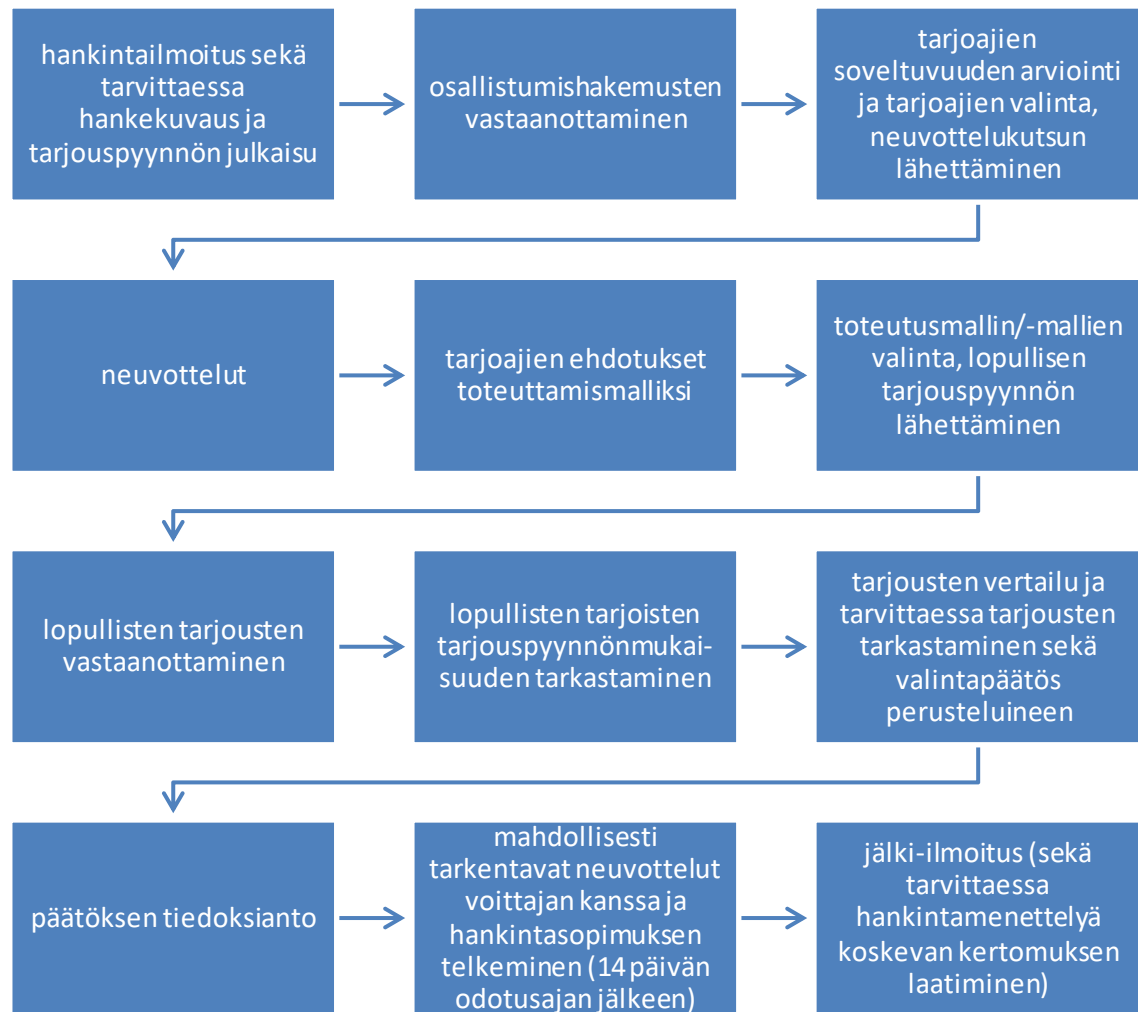
Kuvio 8. Esimerkki neuvottelumenettelyn kulusta (Kontio ym. 2017, 118).

### 2.3.4 Puitejärjestely

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan kaksivaiheista menettelyä, jonka ensimmäisessä vaiheessa valitaan tarjoajat puitejärjestelyyn jollakin hankintalain mukaisella menettelyllä. Toisessa vaiheessa eli varsinaisessa hankinnassa puitejärjestelyyn hyväksytyille lähetetään tarkennettu tarjouspyyntö ja tarjoajat antavat tarkennetun tarjouksen. Toinen vaihe voimaan myös ohittaa ns. ”kaikki ehdot vahvistettu” – mallia käyttäen eli puitesopimuskaudella hankinnat jakaantuvat ensimmäisessä vaiheessa valittujen puitejärjestelytoimittajien kesken. Puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta. (Kontio ym. 2017, 131–132.) Pekkala, Pohjonen, Hulkko & Ukkolan (2017, 260) mukaan puitejärjestely soveltuu erityisesti sellaisten hankintojen toteuttamiseen, joissa tuotteet ja hinnat kehittyvät nopeasti eikä hankintayksikön ole järkevää sitoutua kiinteisiin hintoihin ja ehtoihin.

### 2.3.5 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullinen neuvottelumenettely sopii erityisen monimutkaisiin hankintoihin esim. hankintoihin, joissa tarjouspyynnön laatiminen ennakolta on vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista. Hankintamenettelyn ensisijaisen tarkoituksena on löytää ratkaisumalli hankintayksikön tarpeisiin. Tarkoitettu käytettäväksi esimerkiksi suurissa korkean teknologian hankkeissa ja liikenneinfrastruktuurihankkeissa. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käytön edellytyksenä on, että kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään hinta-laatusuhdetta. Hankinnasta julkaistaan hankintailmoitus, hankinnan sisältöä koskeva hankekuvaus tai alustava tarjouspyyntö. Tarjoajat lähettävät osallistumishakemukset. Hankintayksikkö valitsee neuvotteluun, ilmoittamiensa perusteiden mukaan parhaat tarjoajat ja lähettää näille neuvottelukutsun tai tarjouspyynnön. Neuvottelut hankinnan sisällöstä ja ratkaisusta aloitetaan kaikkien valittujen kanssa. Tarjoajia voidaan karsia vaiheittain. Keskustelujen päätyttyä, kukin tarjoaja tekee lopullisen tarjouksen omasta ehdotuksestaan. Tarjouksista valitaan paras, mitä on ilmoitettu kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteeksi. (Kontio ym. 2017, 121–123.) Kuviossa 9 on kuvattu kilpailullinen neuvottelumenettely.



Kuvio 9. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn kulku (Kontio ym. 2017, 125).

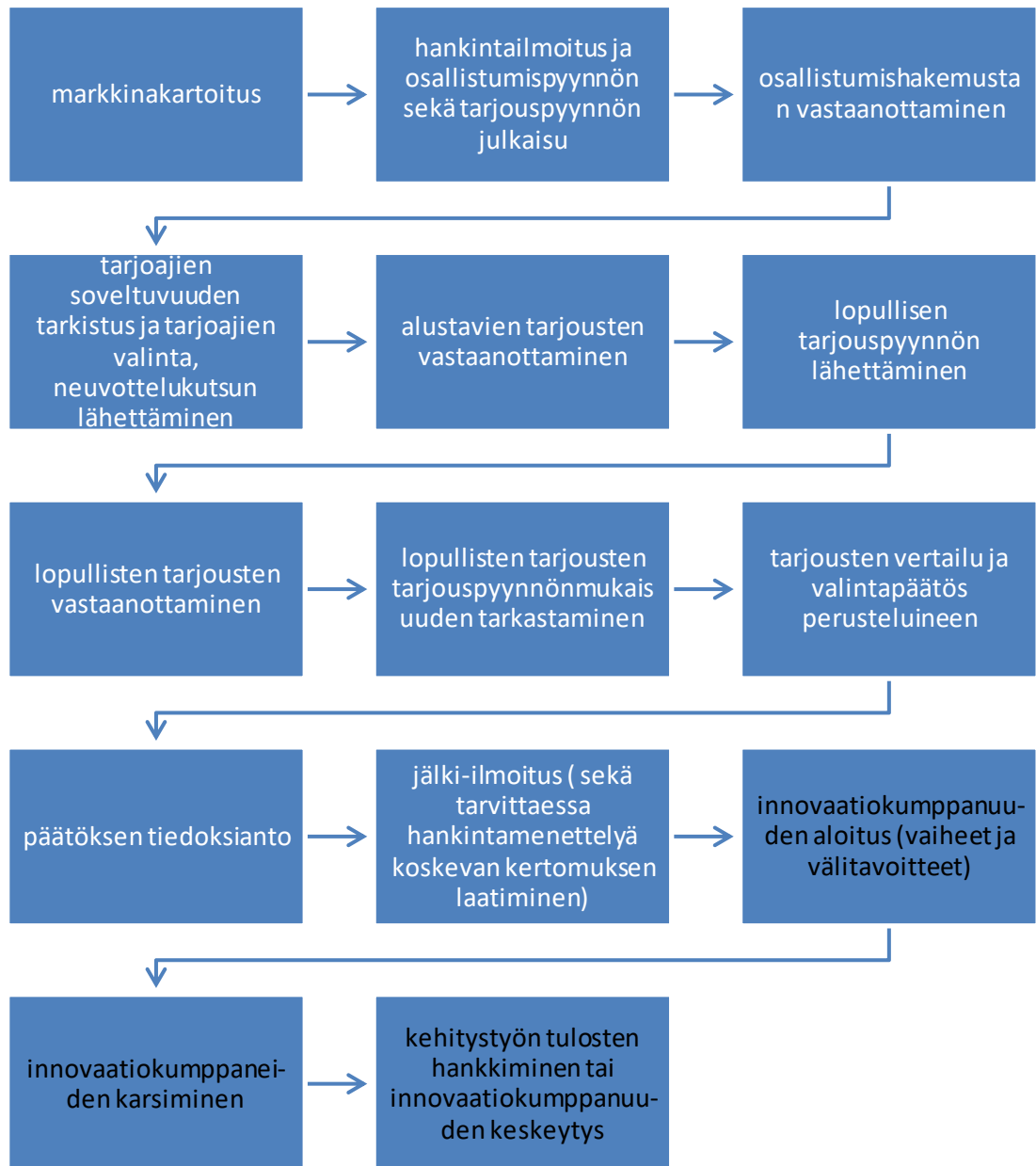
### 2.3.6 Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuus on uusi hankintamenettely, josta säädetään hankintalain 38.–39. §:ssä. Menettelyä voidaan käyttää, kun hankintayksikön tarpeeseen ei löydy markkinoilta valmista ratkaisua. Kyseessä on hankintamenettely, jossa tarkoituksena on kannustaa hankintayksiköitä uutuustuotteiden ja palvelujen kehittämiseen julkisen hankinnan toteuttamisessa ja samalla edistää innovaatiotoimintaa. Innovaatiolla tarkoitetaan uuden merkittävästi paremman tuotteen, palvelun tai menetelmän, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatioissa tai ulkoisissa suhteissa. (Pekkala ym. 2017, 233.)

Pekkala ym. (2017, 233) mukaan innovatiiviset hankinnat sisältävät enemmän vuorovaikutusta ja viestintää, siinä ostetaan tuloksia eikä tiettyä toteutustapaa tai ratkaisumallia. Pekkala ym. (2017, 233) toteavat, että lain perustelujen mukaan innovaatiokumppanuuden avulla hankintayksiköt voivat yhdistää tutkimus- ja kehittämispalveluhankinnan sekä näin tehdyn työn lopputuloksena syntyneen idean tai prototyypin toteuttamista koskevan hankinnan samaan hankintamenettelyyn. Hankinta voidaan tehdä suoraan tuotekehittäjä-kumppanilta. Kontio ym. (2017, 126) toteavatkin, että kumppanuudessa ei olekaan kyse pelkästään tutkimus- ja kehittämistyöstä, vaan laajemmasta tuotteen tai palvelun hankinnasta ja kehittämisestä sen koko elinkaaren ajan.

Kumppanuuden perustamisesta julkaistaan ilmoitus. Menettelyn kulku on sama kuin neuvottelumenettelyssäkin. Ensimmäisessä vaiheessa valitaan tuotekehitystä varten innovaatiokumppani tai -kumppanit. Varsinaisessa kumppanuusvaiheessa tehdään kehitystä vaiheittain, siten, että kumppaneiden määrää voidaan vähentää tai lopettaa kumppanuus kokonaan. Jos tuotekehitys johtaa haluttuun tulokseen, voidaan kehityksen tuloksena syntynyt tuote tai palvelu ostaa suoraan ilman kilpailuttamista innovaatiokumppanilta. Kuviossa 10 on kuvattu innovaatiokumppanuuden kulku. (Pekkala ym. 233–237.)





Kuvio 10. Innovaatiokumppanuuden kulku (Kontio ym. 2017, 130).

### 2.3.7 Suorahankinta

Suorahankinta tarkoittaa erityistä hankintamenettelyä ja sen käyttömahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. Suorahankinnassa hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta julkaista hankintailmoitusta eikä kilpailuttaa hankintaa, vaikka hankinta kuulusi arvonsa ja laatunsa puolesta hankintalain soveltamisalaan. Suorahankinnan käyttö on aina perusteltava. (Kontio ym. 2017, 138-139.)

Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan hankintalain 40. § mukaan jos:

- 1) avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka soveltuvia osallistumishakemuksia tai tarjouksia: lisäedellytyksenä on, että alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta;
- 2) teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan; lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta;
- 3) hankinnan tarkoituksena on ainutkertaisen taideteoksen tai taiteellisen esityksen luominen tai hankkiminen;
- 4) sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi;
- 5) hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyseessä ole massatuotanto tavaran valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi;
- 6) hankinta koskee perushyödykemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita;
- 7) tavarat hankintaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesänhoitajalta tai selvittäjältä maksukyvyttömyysmenettelyn, akordin tai vastaavan menettelyn seuraamuksena;
- 8) kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa, tai jos voittajia on useita, näistä jonkun kanssa; tällöin kaikki voittajat on kutsuttava osallistumaan neuvotteluihin.

## 2.4 Hankintojen kilpailuttaminen

Pekkanen ym. (2017, 19) mukaan hankintojen kilpailuttamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa hankintayksikkö ilmoittaa hankinnasta niin sanotussa HILMA-ilmoitusjärjestelmässä [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi). Ilmoituksessa ja tarkentavassa tarjouspyynnössä kerrotaan, mitä hankitaan ja millä perusteilla tarjous valitaan. Vuonna 2016 HILMAssa julkaistiin 17 314 ilmoitusta, joista yli puolet oli kansallisia hankintailmoituksia. Kansallisten hankintailmoitusten, EU-

jälki-ilmoitusten ja erityisalojen EU-jälki-ilmoitusten perusteella laskettu hankintojen arvo oli yli 15 miljardia euroa. Kunnat, kuntayhtymät ja muut aluetason viranomaiset muodostivat suurimman hankintayksiköiden ryhmän. Niiden hankintailmoituksia julkaistiin 9 364 kappaletta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017.)

Siikavirran (2015, 141) mukaan hankinnan onnistumisen kannalta on erittäin tärkeää, että hankinnan sisältö on ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä niin tarkasti ja selkeästi, että sen perusteella voidaan tehdä yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Lähteen & Puolusmäen (2017, 13) mukaan ilmoitusvelvollisuudella on haluttu lisätä yritysten kiinnostusta julkisia hankintoja kohtaan ja taata aito kilpailu niiden välillä. Hankintayksiköllä ei aina ole välttämättä riittävästi tietoa markkinoilla olevista tarjoajista. Kilpailuolosuhteet markkinoilla hyödyntämällä pyritään edistämään myös julkisten varojen tehokasta käyttöä. Hilmassa on käytettävissä yleisimmät hankintoihin liittyvät ilmoitusohjat. Hankintayksiköiden tekemät ilmoitukset tehdään ja julkaistaan pääsääntöisesti Hilmassa. Hilmassa julkaistu ilmoitus, joka ylittää EU-kynnysarvot toimitetaan edelleen julkaistavaksi Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa (S-sarja) sekä TED-tietokannassa. TED on lyhennys sanoista Tenders Electronic Daily. (Kontio ym. 2017, 161.) Hankintailmoituksessa on aina ilmoitettava ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuusvaatimukset, kun on kyse EU-kynnysarvot ylittävästä hankinnasta, tai kansallinen hankinta, jossa käytetään rajoitettua menettelyä, neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä (Eskola & Ruohoniemi 2011, 244).

## **2.5 Tarjouspyyntö**

Tarjouspyyntö on toissijainen suhteessa hankintailmoitukseen. Tarjouspyyntö täydentää hankintailmoitusta. Tarjouspyynnön laadinnan yhteydessä tulee päättää hankintamenettelystä. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Vähimmäisasiat EU-hankintoja koskevassa tarjouspyynnössä on mainittu Hankintalain 68. §:ssä. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava ne tiedot, joilla on

olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjouksen tekemisessä, kuten esimerkiksi hankintayksikön käyttämä hankintamenettely taikka hankintayksikön käyttämät tarjoajan soveltuvuutta koskevat ehdot, tarjousten valinta- ja vertailuperusteet, jos näitä ei ole kuvattu jo hankintailmoituksessa. Hankintayksikön on ilmoitettava käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste tai hinta-laatusuhteen mukaiset vertailuperusteet hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa. Kansallisissa hankinnoissa sääntely on kevyempää kuin EU-hankinnoissa. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2017, Kontio ym. 2017, 203–209.)

## **2.6 Tarjousten käsittely**

Hankintalaissa ei ole erityisiä säännöksiä tarjousten avaamiseen tai avaustilaisuuteen. Tarjoukset otetaan vastaan tarjouspyynnössä mainitulla tavalla hankintayksikössä. Tarjousten avaustilaisuus ei yleensä ole julkinen. Kuntien ja valtionhallinnon ohjeissa suositellaan laatimaan pöytäkirja. Hankintayksikkö tarkastaa tarjoajien soveltuvuuden ja tarjouksen vastaavuuden hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä vaadittuun. Annetut tarjoukset ovat lähtökohtaisesti lopullisia julkisissa hankinnoissa eikä niitä voida jälkikäteen muuttaa, täydentää tai parantaa. Tarjousten vertailuun pääsevät ne tarjoukset jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia. Vertailu on perusteltava yksityiskohtaisesti. (Kontio ym. 2017. 237–253.) Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin. ”Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras”. Hankintalaki 93. §. Halvimman hinnan käyttö on perusteltava erikseen.

## **2.7 Hankintapäätös ja hankintakertomus**

Hankintayksikkö tekee ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä tarjousmenettelystä kirjallisen hankintapäätöksen perusteluineen. Päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä selville ratkaisuun vaikuttaneet seikat. Kun hankintapäätös on vahvistettu, se tulee julkiseksi siltä osin kuin se ei sisällä salassa pidettäviä tietoja.

Hankintapäätökseen on liitettävä valitusosoitus sekä ohje hankintaoikaisun tekemisestä. Hankintapäätöksen lisäksi EU-kynnysarvot ylittävästä hankintasopimuksesta sekä puitejärjestelyistä, puitejärjestelyyn perustuvasta minikilpailusta tai dynaamisesta hankintajärjestelmän perustamisesta on laadittava hankintamenettelyä koskeva kertomus. (Pekkala ym. 2017, 522, Kontio ym. 2017, 260.)

## **2.8 Hankintasopimus**

Hankintasopimus on määritelty hankintalain 4. §:ssä. Hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta. Sopimus voidaan tehdä yhden tai useamman hankintayksikön tai yhden tai useamman tarjoajan välillä. Sopimus sisältää rakennusuran suorittamisen, tavarankannan tai palvelun suorittamisen. Hankintasopimuksen keskeiset tunnusmerkit voidaan jakaa Pekkalan ym. (2017, 82) mukaan karkeasti seuraaviin osa-alueisiin; 1) vastikkeellisuus ja taloudellinen arvo, 2) sopimuksen osapuolena hankintayksikkö, 3) kahden erillisen oikeushenkilön välinen sopimus, 4) hankintayksikön määräysvalta sopimuskumppanin valinnassa, 5) suoritusten perustuminen yksityisoikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisiin sopimusehtoihin.

## **2.9 Muutoksenhaku ja hankintaoikaisu**

Hankintayksikön päätökseen tai muuhun hankintamenettelyssä tehtyyn ratkaisuun tyytymätön voi tehdä hankintayksikölle kirjallisen vaatimuksen hankintaoikaisusta. Hankintaoikaisu koskee kaikkien hankintayksiköiden hankintoja. Hankintaoikaisun voi tehdä myös pienhankinnoissa, jotka eivät muutoin kuulu hankintalain soveltamisalaan. Hankintayksikkö voi itse oikaista virheellisen päätöksensä tai ratkaisunsa 90 päivän aikana kyseisestä ratkaisusta. Asianosaisen on tehtävä oikaisuvaatimus 14 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon kyseisestä ratkaisusta. Muutoksenhaku hankintamenettelyssä tehtyyn ratkaisuun tai julkista hankintaa koskevaan päätökseen tapahtuu toimittamalla asia markkinaoikeuden käsittelyyn. Valituksen markkinaoikeuteen voi tehdä tarjoaja, osallistumishakemuksen tehnyt ehdokas tai muu taho, jota

asia koskee. Valitus on tehtävä 14 päivän kuluessa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tiedon hankintapäätöksestä valitusosoituksineen. Valitusosoitus on dokumentti, jossa kerrotaan, miten hankintapäätöksestä käytännössä valitetaan markkinaoikeuteen. Asianosainen voi valitusasiassa olla muukin kuin tarjouskilpailuun osallistunut tarjoaja tai ehdokas. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2018.)

Julkisia hankintoja säädellään erityisesti hankintalaille ja eri julkisten organisaatioiden omilla hankintaohjeistuksilla. Taulukossa 4 on kuvattu hankintasäätelyn tasoja, sovellettavia säännöksiä ja hankintailmoituksen laajuutta Pekkala ym. (2017, 26) mukaan.

Taulukko 4. hankintojen kategoria, sovellettavat säännökset, ilmoituksen laajuus Pekkala ym. (2017, 26).

Hankintojen kategoria	Sovellettavat säännökset	Ilmoittamisen laajuus
EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat	Hankintalain osat I, II ja IV	EU-laajuinen ilmoittaminen, Hilman EU- ilmoituspohja, TED-tietokanta
EU-kynnysarvot alittavat mutta kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat (pl 12-13 luvun hankinnat ja käyttöoikeussopimukset)	Hankintalain osat I ja IV sekä luku 11	Kansallinen ilmoittamislaajuus, HILMAN kansallisten hankintojen ilmoituspohja
Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat (pienhankinnat)	Hankintalakia ei sovelleta.	Ei ilmoittamisvelvollisuutta lain mukaan
Sote-palveluja sekä muita erityisiä palveluja koskevat hankinnat sekä käyttöoikeussopimukset	Hankintalain 12 luku (sote- ja muut palvelut) ja 13 luku (käyttöoikeussopimukset)	EU-laajuinen ilmoittamisen, jos kynnysarvot ylittyvät

### **3 Julkisten työvoimapalvelujen hankinta Etelä-Savon TE-toimistossa**

Etelä-Savon TE-toimistossa julkisten työvoimapalvelujen hankinta on keskitetty Osaamisen kehittämisen palvelulinjalle. Toimiston työjärjestyksessä on määritetty palvelulinjan tehtäväksi koordinoita palvelujen hankintaa. Työ- ja elinkeinotoimiston johtaja on valtuuttanut Etelä-Savon ELY-keskuksen kilpailuttamaan ja tekemään hankintapäätökset ja puitesopimukset ammattitaito- ja osaamiskartoituksista, työhönvalmennuspalveluista, työnhaku- ja uravalmennuksista ja asiantuntija-arvioinneista Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimistolle. Valtuutus on voimassa määräajan. Esityksiä hankittavista palveluista kerätään yhteistyökumppaneilta ja työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoilta. Esitykset hankittavista palveluista kootaan koulutusyksikössä koulutussuunnittelijoiden toimesta. Työkyvyn tutkimus- arviointipalvelujen hankintaprosessi käynnistyy TE-toimistossa toimiston sisäisellä palvelutarvetiedustelulla. Tiedustelun käynnistää Osaamisen palvelulinjan palvelujohtaja. Tiedustelua käsitellään TE-toimiston palvelulinjojen kokouksissa. Saadut vastaukset kootaan Osaamisen palvelulinjan palvelujohtajan toimesta. Palvelujohtaja toimittaa kirjallisen esityksen hankittavista palveluista sisältäen palvelukuvaukset työ- ja elinkeinotoimiston ja ELY-keskuksen yhteisen kirjaamon kautta ELY-keskukselle. Esityksen saavuttua ELY-keskukseen ELY-keskuksessa valmistellaan palvelun hankinnan käynnistämistä. Valmistelu sisältää palvelun kuvauksen täsmennyksen ja tarjouksen arviointiperusteiden määrittämisen. Tarvittaessa ELY-keskus pyytää tarkennuksia arviointiperusteista työ- ja elinkeinotoimistolta esim. laadullisista perusteista. Arviointikriteerit asetetaan suhteessa hankittavaan palveluun. Arviointiperusteina käytetään hintaa ja laadullisia perusteita - kokonaistaloudellinen edullisuus. Työkyvyn tutkimus- arviointipalvelujen hankinnassa on käytetty avointa kilpailutusta ja puitesopimuksia. Valmistelun päätyttyä tehdään tarjouspyyntö Cludia-järjestelmään, joka on käytössä ELY-keskuksissa. Cludia on sähköinen kilpailutusjärjestelmä. Cludia-järjestelmän kautta tarjouspyyntö tulee näkyviin myös HILMA-hankintakanavassa. Cludiassa voi nähdä ketkä ovat käyneet katsomassa/tutustumassa kyseiseen tarjouspyyntöön. Tarjouspyyntöä koskevat

mahdolliset kysymykset esitetään Clodian kautta asetettuun määräaikaan mennessä. Esitettyihin kysymyksiin annetut vastaukset tulevat näkyville Clodiassa kaikille tarjouspyyntöön tutustuneille. Tarjoukset jätetään määräaikaan mennessä Clodia järjestelmään. Tarjousten avaamisesta tehdään Clodiassa allekirjoitettu tarjousten avaamispöytäkirja, jossa todetaan tarjouksen jättäneet palveluntuottajat. Tarjoukset arvioidaan Clodiassa, esim. hinta voidaan pisteyttää automaattilaskentaa hyödyntäen. Mahdollinen laadullinen arviointi tehdään yleensä osittain "aivotyönä" ja pisteet syötetään Clodiaan manuaalisesti. Osa laadullisista kriteereistäkin voi tulla automaattilaskentana Clodian kautta, esim. tyyliin "kuinka moneen asiakastapaamiseen tarjoaja sitoutuu?" Tarjouksia verrataan toisiinsa ja pisteytetään ennalta asetettujen kriteerien pohjalta. Muuta arvioinnissa ei voida huomioida kuin mitä tarjoukseen on kirjoitettu ja millaiset kriteerit on ennalta asetettu. Tarjoajan laatiman tarjouksen ja sen arvioinnin perustana on vain ja ainoastaan tarjouspyyntö ja siinä asetetut vaatimukset sekä ilmoitetut arviointikriteerit. Vaikka joku tarjoaisi jotain ylimääräistä hyvää – jota siis ei ole tarjouspyynnössä pyydetty – ei saa vaikuttaa arviointiin. Lopuksi Clodian avulla lasketaan pisteet yhteen ja todetaan eniten pisteitä saanut voittajaksi.

Hankintapäätös tehdään Clodiassa. Päätös lähetetään tiedoksi tarjouskilpailuun osallistuneille ja TE-toimistoon. TE-toimistoon päätös lähetetään tiedoksi yhteisen asiakirjahallinnon kautta. Tiedoksisaantipäivästä alkaa muutoksenhaku aika. Muutoksenhaku aikana voi tulla hankintaoikaisu tai valitus markkinaoikeuteen. Tarvittaessa reagoidaan niihin. Reagoinnilla tarkoitetaan oikaisukäsittelyä tai lausumista markkinaoikeuteen. Jos kukaan ei esitä tyytymättömyyttä hankintapäätökseen, tehdään hankintasopimus voittaneen tarjoajan kanssa. Hankintasopimukset tehdään manuaalisesti (ei käytetä/tai toistaiseksi ei ole käytetty Clodiaa). Hankintasopimus toimitetaan asiakirjahallinnon kautta TE-toimistoon. Hankintasopimuksen saanut palvelutarjoaja ottaa viimeistään tässä vaiheessa yhteyttä TE-toimistoon, hankintasopimuksessa mainittuun henkilöön. Yleensä keskustelu TE-toimiston ja palveluntuottajan välillä alkaa jo ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista johtuen siitä, että useimmiten palveluilla on kiire. Kaikki kuitenkin tiedostavat, että ennen hankintasopimuksen allekirjoitusta, mikään ei ole vielä varmaa.



Hankintasopimuksessa mainittu TE-toimiston yhdyshenkilö käy palvelun tuottajan kanssa neuvottelut menettelytavoista ohjattaessa TE-toimiston asiakkaita palvelujen piiriin. Hankituista palveluista Osaamisen palvelulinjan palvelujohtaja laatii yhteenvedon, joka esitellään TE-toimiston henkilöstölle. Yhteenvedossa esitellään palvelujen tarjoajat, kuvataan hankittu palvelu ja sen hinta. Koonnos tallennetaan TE-toimiston käytössä olevaan sisäiseen intraan. Tämän jälkeen TE-toimiston asiantuntijat ohjaavat lähetteellä TE-toimiston asiakkaita hankittuihin palveluihin yhteisesti sovittujen käytäntöjen mukaisesti. Liitteessä 1 on kuvattu työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintaprosessi Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimistossa.

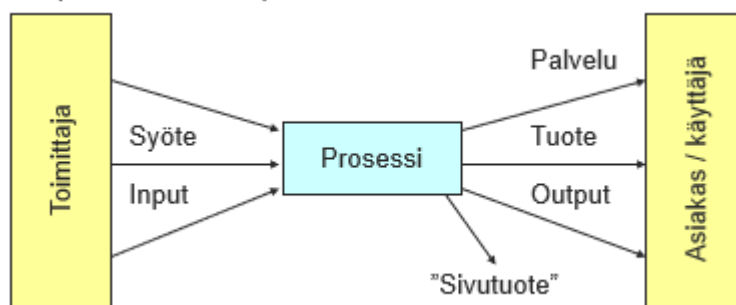
Etelä-Savon ELY-keskuksessa ei ole säännönmukaisia markkinakartoituksia. Palveluntuottajat käyvät usein esittäytymässä ja kertomassa palveluistaan ja usein tutkitaan palveluntuottajien internetsivuja. Erilaisia hankintamenettelyjä käytetään vaihtelevasti. Pääasiassa avointa kilpailutusta ja suoramarkintaa. Yksittäisten kilpailutusten osalta hankintojen kokoluokka vaihtelee pienhankinnoista (yhteishankintakoulutuksia, yksittäisiä koulutuspaikkoja) laajoihin puitehankintoihin optioineen, jolloin ylittyy myös hankintojen EU-kynnysarvot (Halonen, 2018.) Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimistossa on toteutettu tulosperusteisia hankintoja hankittaessa määräaikaishaastatteluja työnhakija-asiakkaille. Palvelut tunnetaan nimellä Sampo-palvelut. Tulosperusteena käytetään esimerkiksi työn tai koulutuksen aloittamista tietyn ajan puitteissa palvelun aloittamisesta. Etelä-Savon työ- ja elinkeinotoimistossa on maksettu vuonna 2017 ostopalveluista 5,7 miljoonaa euroa taulukon 5 mukaisesti. Suurimmat maksut kohdistuvat työvoimakoulutuksen hankintaan.

Taulukko 5. Maksetut ostopalvelut Etelä-Savon TE-toimistossa vuonna 2017 (Toijonen, 2018).

arviointit ja kokeilut	179 000
kokeilut ja valmennukset	418 000
työvoimakoulutus	5 103 000
yhteensä €	5 700 000

## 4 Prosessin kuvaaminen ja kehittäminen

Sana ”prosessi” on määritelty eri paikoissa eri tavoin. Prosessi voidaan käsittää esimerkiksi toimintaketjuna, muutoksena, kehitysvaiheiden sarjana, tapahtumasarjana. Ojasalo ym. (2014, 199) määrittää prosessin sarjaksi toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tuottaa määritelty lopputulos. Logistiikan maailma.fi sivujen mukaan prosessi on toisiinsa liittyvien tapahtumien ja tehtävien muodostama kokonaisuus, joka alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy asiakkaan tarpeen tyydyttämiseen. Laamanen (2002, 19–20) toteaa prosessi käsitteen koostuvan toiminnasta, resursseista ja tuotoksista, joihin liittyy suorituskyky. Kuviossa 12 on kuvattu prosessikäsite Laamasen mukaan.



Kuvio 12. Prosessikäsite Laamanen (2002, 19-20).

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta, JUHTA (2012, 2) on määritellyt prosessin joukoksi toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja, joiden avulla syötteet muutetaan tuotoksiksi. Määritelmässä syötteellä tarkoitetaan prosessiin syötettäviä tietoja ja materiaaleja. Syötteellä ei tarkoiteta rahaa, laitteita tai ihmisten osaamista, jotka ovat resursseja ja siten osa prosessia. Lecklin ja Laine (2009, 40) toteavat prosessin olevan jalostusketju tai lisäarvokenttä, jossa prosessi käynnistyy yleensä panoksella (syötteellä) ja se tuottaa tuloksen (tuotoksen). Prosessi koostuu työvaiheiden sarjasta, jossa mukana on ihmiset, koneet, tiedot, taidot, menetelmät ja ohjaus. Lecklinin ja Laineen mukaan (2012, 40) miellettyäessä prosessi jalostusketjuksi auttaa se keskittymään oikeisiin asiakkaalle lisäarvoa tuottaviin asioihin ja turhat vaiheet kuten papereiden siirtely tulisi karsia.

Prosessit jaetaan usein ydin- ja tukiprosesseihin. Virtasen ja Wennbergin (2007, 118) mukaan ydinprosesseilla toteutetaan organisaation ydintehtäviä. Ydinprosesseilla tarkoitetaan julkishallinnon kontekstissa yhteiskunnallisia vaikuttavuusprosesseja, joiden kautta viraston tai laitoksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy. Ydinprosessit ilmaisevat, miten organisaatio pyrkii siihen, mitä varten se on olemassa. Karimaan (2002, 10) mukaan tukiprosessit ovat luonteeltaan sisäisiä prosesseja, jotka luovat edellytykset varsinaisten ydinprosessien toiminnalle. Yleensä tukiprosesseja ovat johtamisen, viestinnän, talous-, henkilöstö-, tieto- ja kiinteistöhallintojen sekä materiaalihuollon prosessit. Virtasen ja Wennbergin (2007, 118) mukaan tukiprosessit nimensä mukaisesti tukevat ja luovat edellytyksiä ydinprosessien toiminnalle. Ne eivät ole vähemmän tärkeitä kuin ydinprosessit, mutta ne itse eivät kuitenkaan ole organisaation olemassaolon tarkoitus, vaan ne ovat olemassa organisaation toimintaa varten.

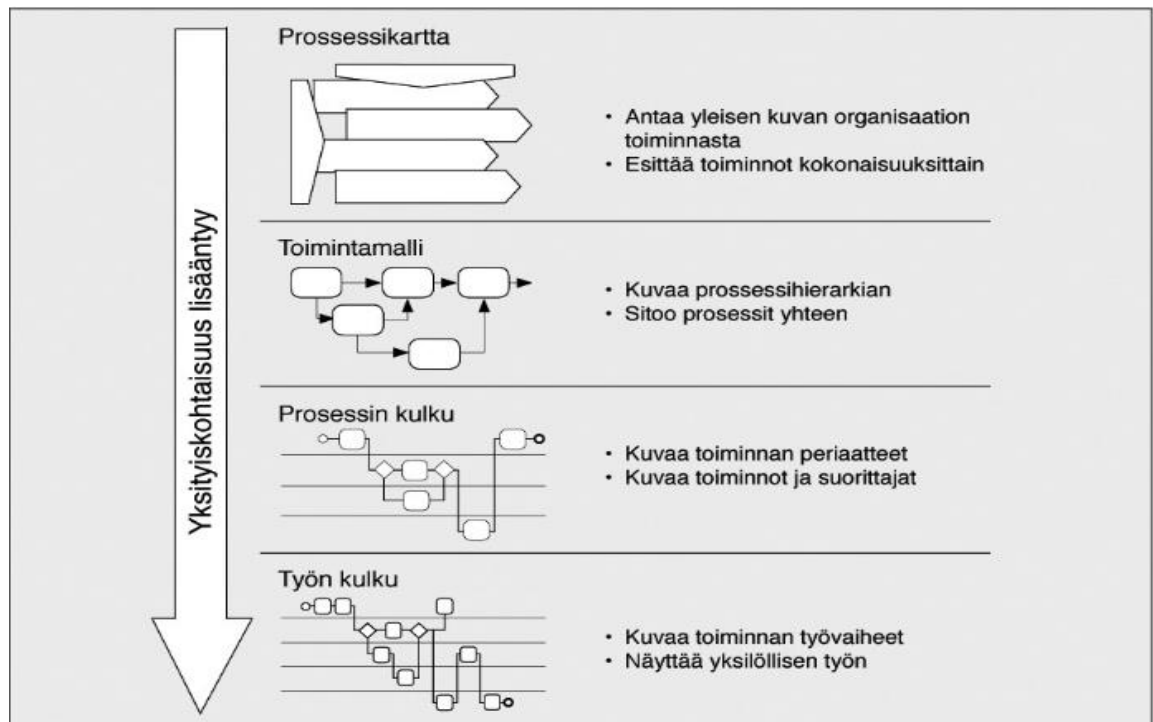
#### **4.1 Prosessien kuvaaminen**

Prosessien kuvaamisessa lähtökohtana on prosessin tunnistaminen. Tunnistaminen ja kuvaaminen, auttaa organisaatiossa toimivia ihmisiä ymmärtämään työnsä kokonaisuuden. Kun työntekijä hahmottaa kokonaisuuden, pystyy hän kehittämään työtään ja olemaan itseohjautuva. Kuvaamisen avulla työkokonaisuuksia voidaan kasvattaa, monitaitoisuus lisääntyy ja työtovereiden arvostus kasvaa. Kuvaamisen avulla toiminnan kehittäminen saadaan perustumaan organisaation kokonaistavoitteisiin ja asiakkaiden tarpeisiin. Prosessien avulla organisaation käytännön työ saadaan kuvattua ja tämän avulla voidaan varmistaa, että parantamistyö tehdään siellä, mistä siitä on hyötyä organisaatiolle. (Laamanen 2004, 22–23.) Virtasen ja Wennbergin (2007, 121–122) mukaan prosessien määrittelyssä on kysymys prosessien sisällön täsmentämisestä. Tämä tapahtuu käytännöntasolla kuvaamalla prosessin keskeiset vaiheet ja niiden väliset yhteydet sekä kuhunkin vaiheeseen liittyvät vastuut ja prosessin kannalta kriittiset suorituskykytekijät. Laamasen (2002, 78) mukaan prosessin kuvaus sisältää sen, mikä on organisaation menestymiselle merkityksellistä. Julkisen hallinnon tietohallinnon prosessien kuvausohjeen 152 mukaan prosessin kuvaukset koostuvat prosessin perustiedoista ns.

perustietolomakkeesta, prosessin sanallisesta kuvauksesta (toiminnot taulukosta) ja kaaviosta (graafinen kuvaus). Nämä täydentävät toisiaan. (JHS 152, 2002, 5.) Laamasen (2002, 76) mukaan hyvän prosessikuvauksen tulee,

- sisältää prosessin kannalta kriittiset asiat,
- esittää asioiden välisiä riippuvuuksia
- auttaa ymmärtämään sekä kokonaisuutta että omaa roolia tavoitteiden saavuttamisessa
- edistää prosessissa toimivien ihmisten yhteistyötä
- antaa mahdollisuuden toimia joustavasti tilanteen vaatimusten mukaan.

Virtasen ja Wennbergin mukaan (2007, 123) prosessin kuvauksessa tulee olla tietoinen jatkuvasti, minkä tason kuvausta ollaan laatimassa ja mihin ylätason prosessiin se liittyy. JHS neuvottelukunnan suosituksessa (2012, 6) kuvaustasot on jaettu neljään eri kuvaustasoon: prosessikarttaan, toimintamalliin (prosessitaso), prosessin kulkuun (toimintataso) ja työn kulkuun. Työn kulku tasolla kuvaus on kaikista laajin ja yksityiskohtaisin. Tasoja voidaan myös yhdistää tai kuvata vain yhdellä tasolla. Organisaation koon, tehtävien monipuolisuuden ja kuvausten käyttötarkoituksen vuoksi tasojen kuvaukset voivat mennä myös päällekkäin. Kuviossa 13 on kuvattu prosessien kuvaustasot.



Kuvio 13. Prosessin kuvaustasot JHS neuvottelukunnan mukaan (2012, 6).

Prosessikartta hahmottaa kokonaiskuvan. Kartassa esitetään tärkeimmät organisaation ydin- ja tukiprosessit. Toimintamallitasolla kuvataan prosessien väliset yhteydet eli prosessin jakautuminen osaprosesseiksi. Tällä tasolla määritellään prosessien omistajat sekä tavoitearvot ja mittarit. Kulkutasolla kuvataan toiminnan työvaiheet, toiminnot ja niistä vastaavat toimijat. Tämä toiminnan tasokuvaus tuo yleensä esille toiminnan nykyiset ongelmat. Kuvaus voidaan tehdä prosessikaaviona, jossa nimetään asiakas, asiakkaan suorittamat toiminnot sekä toimijat ja näiden suorittamat toiminnot ja tehtävät. Kaaviossa kuvataan myös sidosryhmät, jotka saavat tietoa, mutta eivät ole suorittavina osapuolina. Työn kulku tasolla kuvataan toimintojen vuorovaikutus ja työn ohjauksellinen kulku. Työnkulkukaaviossa kuvataan vaihe vaiheelta, mitä hallintaan ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä kuhunkin vaiheeseen liittyy. Laadittaessa työnkulkukaaviota tulee muistaa sen helppolukuisuus. (JHS 152, 2012, 6–10.) Kuvausta on myös prosessikaaviota tukeva sanallinen kuvaus, jota voidaan kutsua toimintotaulukoksi. Tekstiedosto voi olla muikin kuin taulukkomuotoinen, mutta Virtasen ym. (2005, 126.) mielestä taulukko tukee parhaiten prosessiajattelun kulmakiviä eli selkeyttä, yksiselitteisyyttä ja olennaisuutta. Toimintotaulukko sisältää enemmän ja yksityiskohtaisempaa tietoa kuin prosessikaavio (Virtanen ym. 2005, 126–128.) Taulukosta selviää muun muassa prosessin vaiheisiin liittyvät toiminnot, niistä vastaavat henkilöt ja keskeiset suoritteet. Laamasen (2004, 79) mukaan on tärkeää sopia tarkoituksenmukainen kuvaustekniikka, koska siinä määritellään kehittämisen kieli. Prosessikaavio on tapa kuvata prosessin toiminnot graafisesti. Toiminnot, tietovirrat ja tuotteet kuvataan sovitulla symbolilla. Laamanen (2004, 79–81) kehottaa käyttämään prosessikaaviossa eri symboleita maltillisesti, jotta kaavio pysyy mahdollisimman yksinkertaisena ja selkeänä. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksessa 152 (2012, 10) prosessia kuvatessa suositellaan käytettäväksi OMG:n (Object Management Group) BPMN-määrittelyn (Business Process Modeling Notation), versiota 1.1, joka määrittelee kuvauksessa käytettävät symbolit. Näitä symboleja käytettiin myös tässä työssä kuvausta tehdessä. Kuvauksessa eri toimijat (roolit) erotetaan vaakasuuntaisilla uimaradoilla toisistaan. Toimijat kuvastavat vastuualueita. Tapahtumasymbolilla kuvataan alku- ja loppupisteet. Tapahtumasymbolina käytetään ympyrää. Toimintosymboli on suorakulmio, jolla kuvataan prosessia,

osaprosessia ja tehtävää. Valintasymboli on kärjellään oleva neliö. Symbolilla kuvataan valintatilanteita, joissa virta haarautuu tai yhdistyy. Valintasymbolia käytetään, kun prosessissa tehdään päätös jostakin asiasta. Virtasymbolilla kuvataan toimintojen suoritusjärjestystä prosessissa. Virta esitetään yhtenäisellä viivalla, jossa on nuoli kuvaamassa siirtymissuuntaa. Tietovirtasymbolia käytetään silloin, kun esitetään jonkun tiedon tai dokumentin siirtämistä toimijalta toiselle tai toimijoiden ja tietovarastojen välillä. Symbolia esitetään katkoviivalla, jossa on nuoli kuvaamassa siirtymissuuntaa. (JHS 152 2012, 11–12.)

Virtasen ja Wennbergin (2005, 124) mukaan kuvattuja prosesseja voidaan käyttää työkaluina ohjaustyössä. Niitä voidaan käyttää johtamisessa toiminnan hallitsemiseksi ja sen parantamiseksi sekä resurssien hallinnan apuvälineenä. Esimiehet hyödyntävät kuvauksia työn kuormituksen mittaamisessa, työnjaon ja vastuiden selkiyttämässä, resurssitarpeiden, ongelmatilanteiden ja päällekkäisyyksien selvittämisessä sekä uuden työntekijän perehdyttämisessä ja työnohjauksessa. Prosessikuvaukset auttavat palveluiden kehittämisessä, tulosten mittaamisessa, tietoturvariskien kartoittamisessa ja laadun arvioinnissa. (JHS 152 Prosessien kuvaaminen 2012, 3.) Kuvaukset ovat yhteinen työväline niin johdolle, kehittäjille ja palveluista vastaaville. Niiden avulla voidaan kuvata organisaation toimintatapoja, mikä auttaa järjestämään yhteistyötä toisten organisaatioiden kanssa. Kun prosessit ja niissä olevat toiminnot on kuvattu, voidaan prosessia myös mitata. Mittaamisen on tärkeää, jotta johto tietää missä mennään ja pystytään seuraamaan, saavuttaako organisaatio tavoitteensa. Mittaaminen antaa tietoa nykytilanteesta, jonka perusteella voidaan asettaa realistisia tavoitteita tulevaisuuteen. Mittaamisella pystytään myös todentamaan toiminnan kehittyminen kohti tavoitteita. Toiminnan johtamisen kannalta työ- ja elinkeinotoimistossa olisi tärkeää mitata myös asiakastytyväisyyttä eikä pelkästään taloudellista tulosta ja suoritteita. (Lumijärvi ym. 1993, 102.)

## 4.2 Prosessien kehittäminen

Virtanen ja Wennberg (2007, 115) toteavat, että prosessien kehittämistä voi pohtia sen jälkeen, kun tunnetaan nykyinen toimintatapa. Prosesseja kehitetään toiminnan muuttuessa, mutta myös silloin kun havaitaan riskejä tai

toimimattomuutta. Keskeisintä kehittämisessä on, että toimintoja pyritään kehittämään ja virtaviivaistamaan. Asioita halutaan ajatella uudella tavalla, kyseenalaistaen, tavoitteena saada entistä tehokkaampia, laadukkaampia ja taloudellisesti edullisempia vaihtoehtoja. Laamasen ja Tinnilän (2008, 127) mukaan prosessin omistaja on vastuussa prosessissa käytettävistä työmenetelmistä, kehittämisestä, osaamisen kartoittamisesta, mittaamisesta ja raportoinnista. Laajimmillaan omistaja voi olla vastuussa kaikesta toiminnasta ja asiakkaiden vaatimusten täytymisestä. (Laamanen & Tinnilä 2008, 127.) Leckliinin ja Laineen (2012, 43) mukaan erityisesti silloin kun, prosessi toimii useiden organisaatioyksiköiden alueella prosessin onnistumisen edellytyksenä ovat selkeät vastuut ja kokonaisvaltainen prosessinjohto. Pienet parannukset voidaan toteuttaa sisäisesti. Suuremmissa ja vaativissa kehittämishankkeissa kehittämisprojekti on hyvä tapa organisoida kehittämistyötä. Päätöksen kehittämistyön aloittamisesta tekee ylin johto. Kehittämistyön aluksi on hyvä kerätä tietoa olemassa olevasta tilanteesta. Tiedon analysoinnin ja projektin suunnittelun kautta edetään toteuttamisvaiheeseen. Arviointivaiheessa on hyvä arvioida paitsi tuloksia, myös sitä, mitä kehittämistyössä opittiin mm. yhteistyöstä, projektin organisoinnista, viestinnästä ja eri vaiheista. Kuviossa 14 on esitetty (Mäkinen, 2017) kehittämisprosessin vaihemalli.



Kuvio 14. Kehittämisprosessin vaihemalli (Mäkinen 2017).

Kehittämistyön tavoitteina saattaa usein olla monet tekijät yhtäaikaisesti. Pyritään tehostamaan toimintaa ja sen laatua, haetaan kustannuksellisia säästöjä, pyritään ratkaisemaan havaittuja ongelmia. Kehittämistyön tulisi olla jatkuvaa ja kehittämistyön tuloksia pitäisi mitata. (JHS 152, 3.)

Yksi prosessien, tuottavuuden ja laadun parantamiseen tarkoitettu kehitysohjelma on Lean tai Lean Management. Lean Enterprise Institute avaa Lean-käsitteen seuraavasti: Lean on joukko käsitteitä, periaatteita ja työkaluja, joiden avulla asiakkaalle tuotetaan suurin mahdollinen lisäarvo vähimmillä resursseilla, hyödyntäen täysin työntekijöiden osaaminen ja taidot. (Lean Enterprise Institute, 2017.) Lean toiminnassa pyritään virtaviivaisuuteen, jossa turhat tehtävät ja työvaiheet on karsittu pois. Lean-konseptia on kehitetty Japanissa Toyotan autotehtaalla. Leanissa on kysymys hukan (muda) minimoimisesta ja virtauksen maksimoinnista. Hukka on menetettyä aikaa ja resurssia, joka ei lisää palvelun jalostusarvoa prosessissa. Arvovirtakuvaus VSM (Value Stream Mapping) kehitettiin Toyotalla 1950. Arvovirtaus (value stream) on kokonaisjaksoaika (tai läpimenoaika), joka kuluu, kun asiakas esittää tilauksensa ja saa sen käyttöönsä. Virtauksella tarkoitetaan prosessissa olevan palvelun liikettä ylävirrasta alavirtaan, eli raaka-aineesta kohti lopputulosta. Tämä aika pyritään saamaan niin lyhyeksi kuin mahdollista. Arvovirtakuvauksessa kuvataan kaikki toiminnot visuaalisesti esimerkiksi hankinnan tarpeesta palvelun saamiseen, toimintojen yhteydet ja määritellään aikataulut sekä odotusajat. Arvovirtakuvassa kuvataan kuinka kaikki prosessitoiminnot kommunikoivat ohjauksen ja toistensa kanssa. Arvovirtakuvaus antaa selvän kuvan missä kohdassa prosessia on hukkaa, pullonkauloja ja missä se rajoittaa informaationvirtausta. Siinä tunnistetaan ongelmat ja hukan lähteet, paikallistetaan pullonkaulat. Arvovirtakuvauksen avulla saadaan määriteltyä hukan aiheuttajia ja näin voidaan tunnistaa konkreettisia kehitystarpeita. (Karjalainen OY 2008, Mertanen 2017, Väisänen 2013, Lean enterprise institute 2018.)



## **5 Kehittämistyön lähestymistapa ja tiedonhankinnan menetelmät**

### **5.1 Tieteellinen tutkimus ja tutkimuksellinen kehittäminen**

Teoksessa kehittämistyön menetelmät Ojasalo, Moilanen & Ritalahti (2014, 18-19) kuvaa tieteellistä tutkimusta ja tutkimuksellista kehittämistyötä. Teoksessa todetaan, että tieteellisessä tutkimuksessa noudatetaan tieteellisen tutkimuksen traditioita eli perinteitä. Olennaista siinä ovat tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja niihin vastaaminen yleisesti hyväksytyjä menetelmiä käyttämällä. Tieteellisessä tutkimuksessa teoreettisen viitekehyksen avulla osoitetaan, mihin tieteelliseen keskusteluun tutkimuksella osallistutaan ja mihin tutkimus luo uutta tietoa. Tieteellisen tutkimuksen tulokset julkaistaan yleensä tieteelliselle yhteisölle suunnatuissa tutkimusjulkaisuissa.

Tutkimuksellinen kehittäminen sen sijaan voi saada alkunsa erilaisista lähtökohdista, kuten organisaation kehittämistarpeista tai halusta saada aikaan muutoksia. Tutkimukselliseen kehittämistyöhön kuuluu yleensä käytännön ongelmien ratkaisua ja uusien ideoiden, käytäntöjen, tuotteiden tai palvelujen tuottamista ja toteuttamista. Tutkimuksellisessa kehittämistyössä ei vain kuvailla tai selitellä asioita, vaan siinä etsitään niille parempia vaihtoehtoja ja viedään asioita käytännössä eteenpäin. Sen tarkoituksena on tyypillisesti luonnostella, kehittää ja ottaa käyttöön ratkaisuja. Tieteellisen tutkimuksen ja tutkimuksellisen kehittämistyön ero onkin pääasiassa toiminnan päämäärissä: halutaanko tuottaa ilmiöstä uutta teoriaa vai saada aikaan myös käytännön parannuksia tai uusia ratkaisuja. (Ojasalo ym. 2014, 19.)

Tämä työ on tutkimuksellista kehittämistä ja lähestymistapa työssä on tapaustutkimus. Tapaustutkimuksesta Saarela-Kinnusen & Eskolan (2001, 189) mukaan ei ole yksiselitteistä määritelmää, sillä sitä voi tehdä kovin monella tavalla ja siten tapaustutkimus on käsitteenä monisyinen. Olennaista on, että käsiteltävä aineisto muodostaa tavalla tai toisella kokonaisuuden, siis tapauksen. Tapaustutkimukselle on luonteenomaista, että yksittäisestä tapauksesta (tai

pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia) tuotetaan yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa (Saarela-Kinnunen, Eskola 2010, 189). Tapaustutkimuksessa tavoitteena on tutkitun tiedon tuottaminen kohteesta eli sinä painottuvat tavanmukaisen tutkimuksen tavoitteet. Puhtaassa tapaustutkimuksessa ei käytännössä vielä viedä muutosta eteenpäin tai varsinaisesti kehitetä mitään konkreettista, vaan sen avulla luodaan kehittämisideoita tai ratkaisuehdotus havaittuun ongelmaan. (Ojasalo ym. 2014, 37.) Tapaustutkimus sopii hyvin lähestymistavaksi kehittämistyöhön, jonka tavoitteena on tuottaa kehittämis ehdotuksia muun muassa tuotteeseen, palveluun, toimintaan tai prosessiin (Ojasalo ym. 2014, 52). Kehittämistyössä tapaustutkimus soveltuu hyvin lähestymistavaksi, kun halutaan ymmärtää syvällisesti jonkin organisaation tilannetta ja tehtävänä on ratkaista siellä ilmennyt ongelma tai tuottaa tutkimuksen keinoin kehittämis ehdotuksia (Ojasalo ym. 2014, 37).

Toinen lähestymistapa olisi voinut olla tässä työssä toimintatutkimus. Toimintatutkimuksessa painottuvat yhtäaikaaisesti sekä tutkitun tiedon tuottaminen, että käytännön muutoksen aikaansaaminen. Toimintatutkimuksen keskeinen piirre on organisaatiossa toimivien ihmisten aktiivinen osallistuminen kehittämistyöhön. Kohteena on tyypillisesti ihmisten tai organisaatioiden toiminnan muuttaminen. Keskeistä on viedä muutos käytäntöön ja arvioida sitä, joten kehittämisprosessi kestää usein melko pitkään. (Ojasalo ym. 2014, 37.)

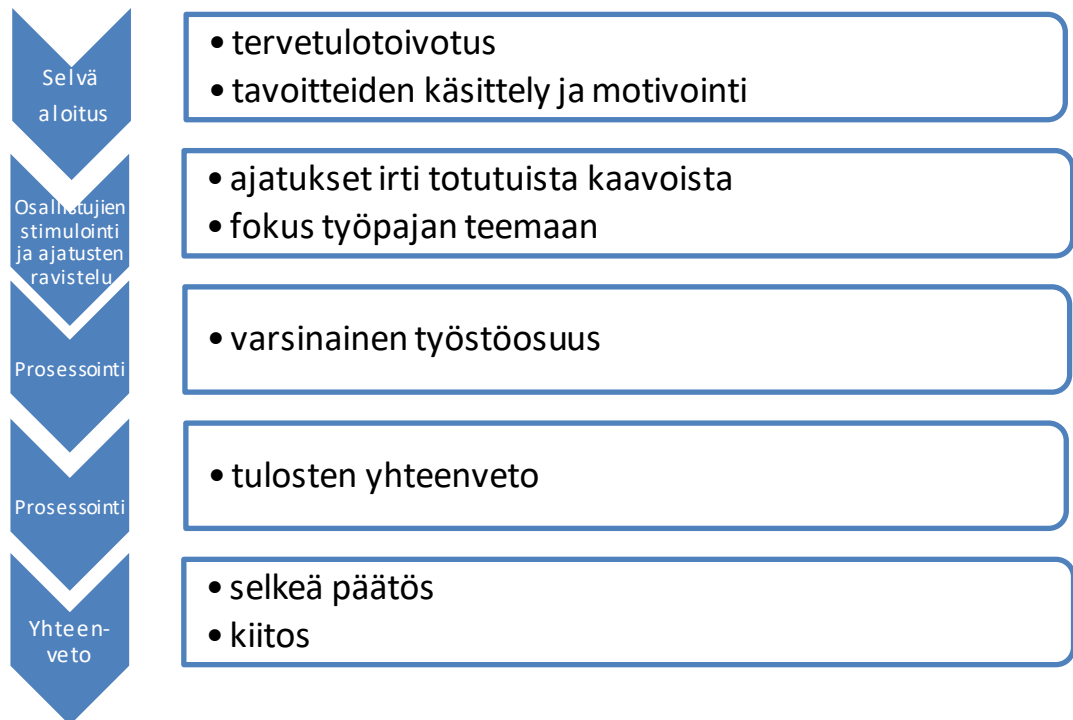
Vertailllessani eri tutkimusmenetelmien soveltuvuutta opinnäytetyöhöni, ratkaisevaksi asiaksi nousi tapaustutkimuksen tavoitteet. Opinnäytetyön tavoitteena on saada kehittämisideoita hankintaprosessin kehittämiseen ja löytää uusia ratkaisuehdotuksia. Tähän tavoitteeseen parhaiten vastaa tapaustutkimus. Itse päätökset hankintaprosessin mahdollisesta muuttamisesta tehdään myöhemmin TE-toimiston ja ELY-keskuksen johdon toimesta.

## 5.2 Tiedonhankinnan menetelmät

Teoksessa kehittämistyön menetelmät Ojasalo ym. (2014, 40) toteaa, että tiedonhankinnan menetelmiä valittaessa keskeisintä on ensin pohtia, millaista tietoa tarvitaan ja mihin tarkoitukseen sitä aiotaan käyttää. On suositeltavaa käyttää rinnakkain useampaa menetelmää. Menetelmät täydentävät toisiaan, jolloin kehittämistyöhön liittyvään päätöksentekoon saadaan varmuutta. Tässä kehittämistyössä tiedonhankinnan menetelmänä ja työskentelymuotona käytetään työpajatyöskentelyä ja havainnointia. Ojasalo ym. (2014, 55) toteaa, että tapaustutkimukselle on tyypillistä, että aineistot kerätään luonnollisissa tilanteissa, esimerkiksi tilanteita havainnoimalla.

### 5.2.1 Työpaja

”Työpaja on työskentelytapa, jossa ryhmä ihmisiä kokoontuu työskentelemään yhdessä tietyn aihepiirin tai asian kanssa.” (Finto.fi, 2018) Työpajojen tavoitteet ja yksittäisten työpajojen sisältö tulee suunnitella kokonaisuudeksi, joka etenee vaiheittain eteenpäin. Kuviossa 15 on kuvattu työpajan työn kulku.



Kuvio 15. Työn kulku, [www.palveluntuotteistaminen.fi](http://www.palveluntuotteistaminen.fi)-sivuston pohjalta 2010.

Työpaja on luovan vuorovaikutustoiminnan perusmenetelmä, jonka keskeisenä ajatuksena on oivaltamalla oppiminen. Työpaja toteutetaan yleensä pienryhmätyöskentelynä. Työpajatyöskentelyn tarkoitus on antaa osallistujien rakentaa ja soveltaa tietämystään joko työpajassa tarjolla olevaan materiaaliin tai aikaisempiin kokemuksiin. (Jyväskylän yliopisto 2010.)

### 5.2.2 Havainnointi

Havainnointi on yksi vanhimmista tutkimuksen aineistonkeruumenetelmistä. Havainnointia voidaan käyttää sekä laadullisen että määrällisen tutkimuksen menetelmänä. Havainnointi voidaan jakaa havainnoijan roolin ja näkyvyyden perusteella kahteen pääläjiin: suoraan ja osallistuvaan havainnointiin. Suoran havainnoinnin avulla havainnoidaan jonkun toisen tai toisten suorituksia tai tapahtumia jossakin. Osallistuvassa havainnoinnissa toimintojen kehittäjä ja tutkija osallistuu tutkittavan kohteen toimintoihin esimerkiksi asiakkaan tai työntekijän roolissa. (Ojasalo ym. 2014, 114 -115.) Kanasen (2017, 84) mukaan osallistuva havainnointi edellyttää tutkijan hyväksymistä yhteisön jäseneksi. Havainnoinnin avulla saadaan todellista tietoa luonnollisessa toimintaympäristössä, toimivatko ihmiset, kuten he sanovat toimivansa (Hirsjärvi ym. 2009, 212). Kanasen (2017, 85) mukaan osallistuvassa havainnoinnissa tutkittavassa yhteisössä pyritään saamaan pysyvämpi muutos, joka jatkuisi tutkimuksen jälkeenkin. Kanasen (2017, 85) mukaan onkin kyse oppimisesta, joka mahdollistaa muutoksen.

Kehittämistutkimuksessa havainnointia voidaan käyttää esimerkiksi lähtökohtatilanteen kartoittamisessa tai ongelman määrittelyssä (Kananen 2012, 95–98.) Kanasen (2017, 83) mukaan havainnointi on perusteltua tilanteessa, jossa ilmiöstä ei ole tietoa tai tieto on vähäistä. Koska ilmiötä ei tunneta, ei voida edes rajata keskusteltavia teemoja. Tässä tehtävässä on käytetty osallistuvaa havainnointia lähtötilanteen kartoittamiseksi ja kehittämiskohteiden tunnistamiseksi.

### **5.2.3 Prosessikarttojen piirtäminen**

Prosessianalysissä tutkitaan yrityksen prosesseja ja selvitetään, missä ja miksi ongelmia ilmenee. Menetelmässä luodaan prosessikaavio, joka havainnollistaa prosessin eri vaiheet, vaiheissa olevat ongelmat ja ehdotetut ratkaisut ongelmiin. Tämän perusteella pyritään edelleen löytämään ratkaisuja ongelmiin. (Ojasalo ym. 2014, 44.)

### **5.2.4 Benchmarking**

Benchmarking on menetelmä, jonka perustana on kiinnostus toisten toimintaan ja menestykseen. Menetelmässä pyritään selvittämään parhaiten menestyvien syytä menestykseen, oppimaan niiden menestyksestä ja ottamalla käyttöön muualla hyväksi havaittuja tapoja toimia. Benchmarking on käyttökelpoinen menetelmä esimerkiksi toimintaprosessien ja työtapojen kehittämisessä. Benchmarking voidaan toteuttaa esimerkiksi vierailulla organisaatioon. Tällöin on kuitenkin tärkeää, että ollaan ennen vierailua tarkoin selvillä vierailun tavoitteesta. Valmiina pitäisi olla tarkka havainnointi- tai kysymyslista. Benchmarking-vierailu on järjestelmällisempi oppimistapa kuin normaali yritysvierailu. Vierailun jälkeen tuloksia analysoidaan kriittisesti ja luovasti ja sovelletaan omaan organisaatioon. (Ojasalo ym. 2014, 44, 186.)

## **6 Kehittämistyön toteuttaminen**

### **6.1 Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen prosessin kuvaaminen**

Työkyvyn tutkimus- ja hankintapalvelujen prosessin kuvaamiseksi ja kehittämisideoiden tunnistamiseksi järjestin TE-toimistossa kolme erillistä työpajaa 15.11., 18.12.2017 ja 9.2.2018. Työpajaan kutsuin työvoimapalvelujen hankinnassa keskeisesti mukana olevat henkilöt niin TE-toimistossa kuin ELY-keskuksesta. TE-toimistosta Osaamisen kehittämisspalvelujen palvelulinjan

palvelujohtajan ja kaksi koulutussuunnittelijaa. Koulutussuunnittelijoiden tehtäväkuvaan kuuluu hankittavien palvelujen suunnittelu ja valmistelu ja hankintasopimusten käytännön työn organisointi TE-toimistossa. Etelä-Savon ELY-keskuksesta kaksi koulutusasiantuntijaa. Koulutusasiantuntijoiden tehtäväkuvaan sisältyy hankintailmoitukset, kilpailutus, hankintapäätösten ja -sopimusten tekeminen. Työpajojen tarkoituksena oli vuorovaikutteisen keskustelun kautta saada kuvattua prosessi ja samalla löytää prosessin kehittämiskohteita. Tavoitteena toisaalta oli uuden oppiminen ja kokonaisuuden hahmottaminen eri osapuolille. Menetelminä työpajoissa käytettiin prosessikarttojen piirtämistä, prosessianalyysiä prosessin kuvaamisen yhteydessä ja havainnointia. Prosessianalyysissä etsimme mahdollisia prosessin ongelmia kehittämisen näkökulmasta. Henkilöt osallistuivat työpajoihin vaihtelevasti, kuitenkin jokaisen osallistuessa vähintään yhteen työpajaan. Lähetin ennen ensimmäistä työpajatyöskentelyä työpajaan osallistuville sähköpostilla viestin 13.11., jossa kerroin Julkisen tietohallinnon neuvottelukunnasta (JUHTA), sen tehtävistä ja antamista JHS-suosituksista. JHS, julkisen hallinnon suositus - on julkisessa hallinnossa käytettäväksi tarkoitettu menettelytapa, määrittely tai ohje. Julkisen tietohallinnon neuvottelukunta on antanut suosituksen prosessien kuvaamisesta. Suositus on julkaistu 13.12.2002, versio 5.10.2012 ja se on voimassa toistaiseksi. Suositus oli työpajaan osallistuville lähettämäni sähköpostin liitteenä. Näin heillä oli mahdollisuus tutustua aineistoon ennakkoon. Suositus on tarkoitettu kaikille julkisen sektorin toimijoille, jotka työssään kuvaavat prosesseja. (JHS 152 2012 1–2.)

Ensimmäiseen työpajatyöskentelyyn olin varannut aikaa neljä tuntia. Työpajaan osallistui kaikki kutsutut lukuun ottamatta ELY-keskuksen koulutusasiantuntijaa, joka hoitaa työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankinnan. Työpajatyöskentelyn käynnistimme esittämäni tervetuloilotoivotuksen ja työpajan tavoitteiden kertaamisen jälkeen yhteiskeskustelulla prosessin kuvaamisesta ja kuvauksen tasosta. Päädyimme kuvaamaan prosessia mukailen JHS-suositusta yhdistämällä prosessin kulun ja osittain työnkulun kuvaustasot. Katsoimme että tämä olisi riittävä taso kehittämistyötä ja perehdyttämistä ajatellen. Aloitimme kuvauksen määrittämällä prosessin

perustiedot (kansilehti). Laadinnassa tunnistettiin prosessin keskeiset tiedot: prosessin alkamis- ja päättymiskohta, prosessin tavoitteet, asiakkaat, prosessin omistajuus, tuotokset asiakkaille ja määritettiin, kuinka prosessia arvioidaan. Tämän työskentelyjakson jälkeen meillä oli valmiina kuvion 16 mukainen työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintaprosessin kansilehti, joka sisälsi hankintaprosessin perustiedot.

1. Prosessin nimi	Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintaprosessi Etelä-Savon TE-toimistossa
2. Prosessin omistaja - vastaa prosessista, sen kehittämisestä ja dokumentoinnista	Etelä-Savon TE-toimisto, Osaamisen kehittämispalvelut Etelä-Savon ELY-keskus, E-vastuualue, YO-yksikkö (yrittäjyys ja osaaminen yksikkö)
3. Kuvauksen laatija ja laadintapäivämäärä	Päivi Pirskanen 15.11.2017
4. Prosessin asiakkaat	Henkilöasiakkaat joille palvelua hankintaan, palvelun tarjoajat, Etelä-Savon TE-toimiston asiantuntijat, Etelä-Savon TE-toimisto, Etelä-Savon ELY-keskus
5. Mistä prosessi alkaa	Palvelun tarvekartoituksesta Etelä-Savon TE-toimiston sisällä
6. Mihin prosessi päättyy	Hankintasopimuksen mukaisten palvelujen tuottamiseen Etelä-Savon TE-toimiston asiakkaille
7. Prosessin tuotokset asiakkaalle	Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelut
8. Prosessin tavoitteet	Kokonaistaloudellisesti edullisten ja oikea-aikaisten työkyvyn tutkimus- ja arviointipalveluiden saaminen Etelä-Savon TE-toimiston asiakkaille
9. Miten prosessin toimivuutta arvioidaan/mitataan	CAF

Kuvio 16. Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintaprosessin kansilehti.

Seuraavassa vaiheessa laadimme prosessin graafisen kuvauksen, jossa yhdistettiin prosessin kulku ja työnkulku tasot. Ennen kuvauksen laadinnan aloittamista kävimme keskustellen lävitse prosessin kuvausta, prosessin eri vaiheita, toimintoja ja toimijoiden rooleja prosessissa. Päädyimme laatimaan kuvauksen prosessikaaviona, jossa kuvattiin toimintojen eteneminen organisaatioyksiköiden ja eri toimijoiden välillä. Kuvauksen laadinnassa käytimme symboleina Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosittelemia symboleja. Graafisen kuvauksen yhteydessä kirjassimme samanaikaisesti sanallisen kuvauksen prosessin eri työvaiheista, määritimme eri

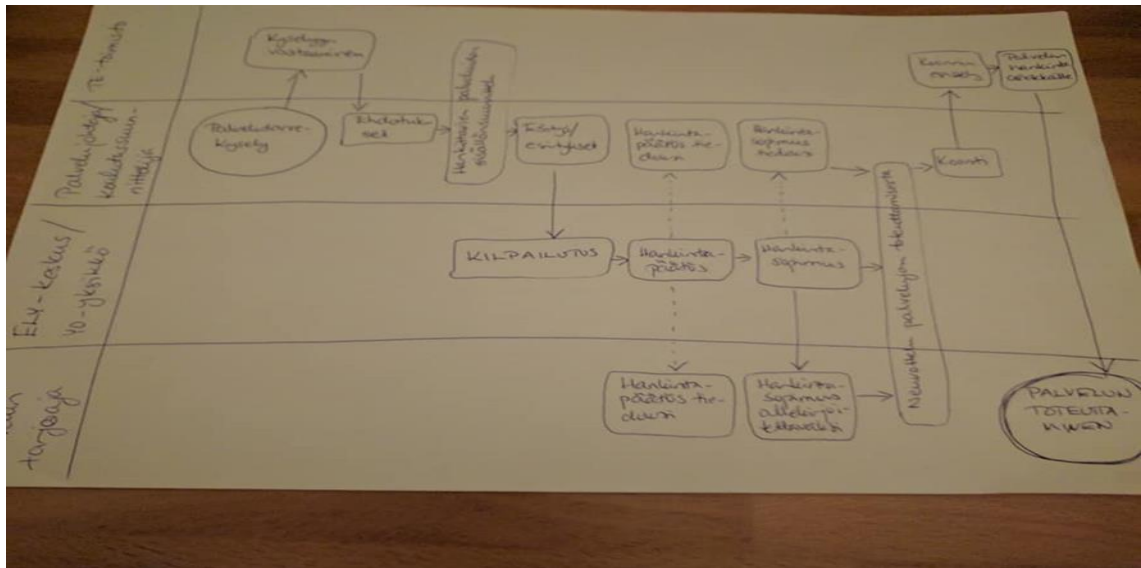
työvaiheille työn tekijät/vastuhenkilöt ja tunnistimme eri työvaiheiden kriittisiä kohtia. Kriittisten kohtien kautta pyrimme saamaan esille ja tunnistamaan prosessin kehittämisen tarpeita. Prosessin kuvauksessa pääpainoksi sovimme tässä vaiheessa TE-toimiston osuuden hankintaprosessia. Tähän ratkaisuun päädyimme, koska kuvauksen laadinnassa mukana ei tässä vaiheessa ollut henkilöä, joka hoitaa työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankinnan kilpailutuksen ja hankintasopimuksen tekemiseen ELY-keskuksessa. Toisena ratkaisuumme vaikuttavana asiana totesimme prosessin omistajuutta määrittäessämme, että prosessin omistaa osaltaan TE-toimisto ja ELY-keskus. Prosessin omistajuuden osalta TE-toimisto voi päättää niistä kehittämistoimenpiteistä, jotka koskettavat TE-toimiston osaa prosessin omistajuudessa ja ELY-keskus päättää omasta osuudestaan. Seuraavaksi jakaannuimme eri tehtäviin graafisen ja kirjallisen tuotoksen tekemiseen. Työnjako keskenämme toimi erinomaisesti. Toimin työpajassa keskustelun vetäjänä ja tehtävien organisoijana, muiden toimiessa vuorollaan prosessin kirjaajina ja piirtäjinä.

Kahden työpajan jälkeen meillä oli kirjallinen kuvion 14 mukainen kuvaus prosessista ja kuvien 2 ja 3 mukainen graafinen prosessikaavio.



Kuva 2. Graafinen kuvaus työkyvyn arviointipalvelujen hankinnasta.





Kuva 3. Prosessikaavio työkyvyn arviointipalvelujen hankinnasta.

Tein prosessikaaviosta liitteen 1 mukaisen sähköisen version viimeisimmän työpajan päättymisen jälkeen. Käytin kaavion luomiseen <https://www.lucidchart.com> -sivuston tarjoamaa ilmaisversiota ja sen valintoja Flowchart Templates/Blank Diagram. Työpajojen päätteeksi valmiina oli määritettynä prosessin perustiedot (kansilehti), kuvattuna prosessikaaviona työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintaprosessi ja sanallinen, graafista kuvausta tukeva kirjallinen kuvion 17 mukainen tekstitiedosto.

Työvaihe	Tekijä
TE-toimistossa tehdään sisäinen kysely työkyvynarviointipalvelujen tarpeesta	Palvelujohtaja ja koulutussuunnittelijat
Saatujen vastausten perusteella todetaan, millaisille työkyvynarviointipalveluille TE-toimistossa on tarvetta	Palvelujohtaja ja koulutussuunnittelijat
TE-toimistossa tehdään työkyvynarvioinnipalvelujen sisällön tarkempaa kuvausta ELY-keskukselle	Palvelujohtaja ja koulutussuunnittelijat
Tehdään hankintaesitys ELY-keskukselle tarvittavista palveluista	Palvelujohtaja ja koulutussuunnittelijat
ELY-keskus tarkastaa tehdyn esityksen sisällön	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa

Käydään tarkentavaa keskustelua hankittavien palvelujen sisällöstä (tarvittaessa TE-toimiston kanssa)	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa/Palvelujohtaja ja koulutussuunnittelijat
Kilpailutuksen käynnistäminen ja tarjouspyynnön tekeminen ELY-keskuksessa - tarvittaessa tarjoajien kysymyksiin vastaaminen	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa
Palvelujen tarjoajat toimittavat tarjoukset ELY-keskukseen	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa
Tarjosten vertailu ja tarvittaessa arvioinnin esittely ELY-keskuksen työyksikön ja TE-toimiston hankinnoista vastaaville	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa
ELY-keskus tekee hankintapäätös	ELY-keskus/E-vastuualueen johtaja esittelystä
Valitusaikojen huomioiminen	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa
ELY-keskus toimittaa tiedon hankintapäätöksestä TE-toimistoon palvelujohtajalle ja koulutussuunnittelijoille ja kaikille kilpailutukseen osallistuneille	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa
ELY-keskus tekee hankintasopimuksen hyväksytyjen palveluntuottajien kanssa	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa
ELY-keskus toimittaa tiedon hankintasopimuksesta TE-toimistoon palvelujohtajalle ja koulutussuunnittelijoille	Hankinnasta vastaava ELY-keskuksessa
TE-toimisto käy tarvittaessa palvelujen tuottajien kanssa tarkemmat neuvottelu palvelun toteuttamisesta TE-toimistossa	Palvelujohtaja
Palvelujohtajat tekevät yhteenvetön tehdyistä hankinnoista TE-toimiston asiantuntijoille. Yhteenveto sisältää palvelutarjoajien yhteystiedot, kuvauksen tarjottavasta palvelusta ja palvelun hinnan	Palvelujohtaja
Hankintojen esittely TE-toimiston asiantuntijoille	Palvelujohtaja
TE-toimiston asiantuntijat tarjoavat palveluja asiakkaille	TE-toimiston asiantuntija
Palvelun tuottaja/-t toteuttaa/-vat hankitun palvelun	Palvelun tuottaja

Kuvio 17. Kuvaus työkyvyn tutkimusten ja arviointien hankinnasta.

Teimme prosessianalyysiä prosessin kuvaamisen työpajan yhteydessä. Analyysissä tunnistimme hankintaprosessin kriittisiä kohtia. Kriittisiksi työvaiheiksi prosessissa tunnistettiin:

- Tavoittaako kysely kaikki tarvittavat tahot?

- Onko osattu kysyä oikeita asioita?
- Kuinka viesti on ymmärretty?
- Saadaanko vastauksia kyselyyn tarpeeksi?
- Ymmärretäänkö haluttujen palvelujen sisältö tarpeeksi hyvin?
- Osataanko kuvata riittävän tarkasti, minkä sisältöisiä palveluja halutaan?
- Epäselvyyttä mille lomakepohjalle esitykset tehdään?
- Ymmärretäänkö ELY-keskuksessa halutun palvelun sisältö samoin kuin TE- toimistossa?
- Aikataulut voivat venyä. Hankintaperusteiden ja arviointikriteerien määrittäminen. Onnistutaanko siinä?
- Osataanko tarjouspyyntö laatia riittävän hyvin ja kattavasti?
- Onko tarjouspyyntö ymmärretty oikein? Onko markkinoilla riittävästi palvelujen tarjoajia, jotta hinta saadaan kustannustehokkaaksi?
- Onko arviointikriteerit osattu määritellä oikein tätä hankintaa ajatellen?
- Mahdollinen oikaisupyyntö/valitus ja käsittely markkinaoikeudessa.
- Saadaanko palvelu aikataulujen puitteissa asiakkaille?
- Vastaako palvelut hankintaesitystä?

Lähetin työpajassa tekemämme aineiston vielä tarkastettavaksi, kommentoitavaksi ja mahdollisesti täydennettäväksi kaikille työpajaan osallistuneille sähköpostilla. Kirjallisen kuvauksen tarkentamiseksi ja varmentamiseksi järjestin vielä toisen työpajan 9.2. työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen prosessin kilpailutuksen osalta. Tähän työpajaan kutsuin ELY-keskuksesta kaksi koulutusasiantuntijaa. Pajaan osallistui toinen kutsutuista. Koulutusasiantuntija, joka oli hoitanut viimeisimmän työkyvyn tutkimus- ja arviointien hankintaprosessin ELY-keskuksessa. Tähän työpajatyöskentelyyn oli varattu aikaa kaksi tuntia. Työskentelyn aikana kävimme lävitse keskustellen ja tarkentaen hankintaprosessin kirjallista kuvausta analysoiden aikaisemmin kuvattua hankintaprosessia. Pääpaino keskustelussa oli ELY-keskuksen osuus hankintaprosessissa. Tämänkin työpajan jälkeen lähetin materiaalin nähtäväksi ja tarvittaessa kommentoitavaksi muille työpajoihin osallistuneille.

## 6.2 Kehittämiskohteiden tunnistaminen

Yhteisten kehittämiskohteiden tunnistamiseksi järjestin työpajatapaamisen Skype-palaverinä 18.12. samalle kokoonpanolle kuin aikaisemmin. Työskentelyä käytimme prosessikävelyä analysoiden aikaisemmin työpajassa laatimaamme prosessikaaviota ja kuvion 15 mukaista tekstitiedostoa. Prosessikävelyn tarkoituksena oli auttaa osallistujia hahmottamaan tietyn prosessin eri vaiheita kokonaisuutena ja samalla hahmottaa kuinka eri vaiheessa tulee toimia (Kupias 2008, 61). Kehittämiskohteita lähdimme nostamaan prosessista aikaisemmin tunnistamiemme kriittisten kohtien kautta, jotka on kuvattu kohdassa 6.1. Ennen tapaamistamme olin lähettänyt työpajaan osallistujille aikaisemmin työstämämme (15.11.) materiaalin tiedoksi. Tapaamiseen varasin aikaa yhden tunnin. Tapaamisessa nousi esille kuviossa 18 esitetyt kehittämiskohteet ja -ehdotukset:

- 1) Asiakkaiden näkökulma; niin työnhakijoiden kuin myös työnantajien näkemykset tarvittavista palveluista pitäisi saada paremmin esille
- 2) Asiakaspalautteiden kerääminen jo hankituista palveluista
- 3) Ennakoinnin merkitys palveluja suunniteltaessa, työmarkkinoiden muutosten huomioiminen. TE-toimiston asiantuntijoiden tulisi suunnata katse tulevaisuuteen omassa työssä. Erilaisten tutkimusten ja raporttien hyödyntäminen esim. Nuorisotutkimus.
- 4) Markkinakartoituksen hyödyntämien palveluja suunniteltaessa. TE-toimiston koulutussuunnittelijoiden ja mahdollisesti myös TE-toimiston asiantuntijoiden kutsuminen tilaisuuksiin palvelujen tuottajien käydessä esittelemässä palvelujaan/tuotteitaan ELY-keskuksessa.
- 5) TE-toimiston ja ELY-keskuksen erilaiset roolit hankinnoissa.
- 6) Hankinnan vaiheista tiedottaminen, jotta asiakasohjaus hankittaviin palveluihin saataisiin joustavaksi.
- 7) Clodian käyttöoikeudet TE-toimiston asiantuntijoille palvelujen kehittämisen näkökulmasta.
- 8) Hankintaprosessin näkyväksi tekeminen koko TE-toimistossa
  - raamien asettaminen hankinnoille
  - palvelulupaukset

<p>9) Yhteinen tietämys ELY/TE-toimisto mitä tarvitaan ja mitä ollaan hankkimassa</p> <p>- hankintaesitys pitäisi olla hyvin valmisteltu sen tullessa ELY-keskukseen. Yhteisen näkemyksen saaminen hyvästä hankintaesityksestä, lomakkeet jne.</p>
<p>10) Koulutussuunnittelijoiden projektiluonteinen Benchmarking muiden toimistojen hankkimista palveluista</p>
<p>11) Hankintojen ideointitaulu TE-toimistoon</p> <p>- taulu, johon anonyymisti voitaisiin käydä kirjaamassa ideoita/ajatuksia tarvittavista palveluista</p>
<p>12) Hankintaprosessin kesto. Aikaväli palvelutarpeen kyselyn ja palvelujen käytettävissä olon välillä on pitkä, jopa yli vuosi. Kuinka aikaväliä saataisiin lyhennettyä?</p>

Kuvio 18. Hankintaprosessin kehittämiskohteet ja ehdotukset.

Kuviossa 19 on ryhmitelty hankintaprosessi neljään eri vaiheeseen: 1) hankintojen suunnittelu, 2) hankintojen toteuttaminen, 3) palvelujen käyttö ja 4) uusi hankintakierros. Kuviossa on kuvattu tunnistettuja kehittämiskohtia hankintaprosessin eri vaiheissa.



Kuvio 19. Hankintaprosessin kehittämiskohteet ryhmiteltynä hankintaprosessin vaiheiden mukaan.

## **6.3 Ehdotukset kehittämistoimenpiteiksi**

### **6.3.1 Hankintojen suunnittelu**

Kehittämiskohteiksi hankintojen suunnitteluvaiheessa tunnistettiin asiakkaiden palvelutarpeet ja niiden ennakointi. Julkiset hankinnat käsikirjan (2017, 89) mukaan julkisten varojen käytön suunnitelmallisuus on parhaimmillaan, kun julkisten organisaatioiden strategiset tavoitteet ja hankintatarpeet on määritetty hankintasuunnitelmassa. Suunnitelman yhtenä tärkeänä tarkoituksena on varata budjettiin riittävät varat sekä toteuttamiseen tarvittavat resurssit. Tulevat hankintatarpeet tulisi kartoittaa hyvissä ajoin, sisällyttää hankintasuunnitelmaan ja toteuttaa hankintasuunnitelman mukaan.

Parhaimmillaan hankintayksiköllä on standardoitu prosessi, jonka mukaisesti hankinnat toteutetaan. Työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankinnan osalta hankintaprosessi lähtee liikkeelle palvelutarvekyselyllä TE-toimiston sisällä. Ennen kyselyn järjestämistä olisi tärkeää kartoittaa paikallisten työllisyystoimijoiden kanssa mahdolliset tarpeet, joita heille on tullut asiakkaiden kanssa työskennellessä. Tänä päivänä puhutaan paljon asiakaslähtöisyydestä. Kun asiakkaalle tulee tarve saada jotain palvelua, niin voi olla myöhäistä saada sitä vasta sitten, kun TE-palvelujen hankintaprosessi on valmis. Toisaalta palvelun tarjoajilla voi olla hyviä palveluita ja ideoita tarjolla, mutta niihin ei voida tällä hankintaprosessimenettelyllä reagoida.

Kehittämisehdotuksena asiakkaiden toiveiden esille saamisessa tarvittavista palveluista ja niiden sisällöstä voisi olla asiakasraati tai kohdennettu Webropol-kysely TE-toimiston asiakkaille. Asiakasraadilla tarkoitetaan tässä tapauksessa TE-toimiston asiakkaista koottua asiantuntijaryhmää. Ryhmältä voitaisiin kysyä näkemyksiä ja odotuksia palveluista, jotka vastaisivat heidän palvelutarpeitaan ja edesauttaisivat työllistymisessä.

### **6.3.2 Hankintojen toteuttaminen**

Hankintojen toteuttamiseen liittyviksi kehittämiskohteiksi tunnistettiin palvelukuvaukset, markkinakartoitus, tiedon kulku, hankintamenettelyt ja

prosessin kesto. Kriittisiksi tekijöiksi hankintojen toteuttamisvaiheessa tunnistettiin riski kustannustehokkuuden takaamisesta, tarjouspyynnön sisällön ymmärtäminen ja riittävien tarjousten saaminen.

Palvelujen laadun takaamiseksi olisi ennen hankinnan aloittamista hyvä tehdä perusteelliset palveluanalyytit. Niiden pohjalta voidaan löytää kehittämiskohteita, joita voidaan käydä yhdessä lävitse nykyisten ja mahdollisten tulevien palvelujen tarjoajien kanssa. Erilaisilla toimittaja-arvioinneilla ja palkkiojärjestelmillä voidaan olemassa olevin kumppanien toimintaa ohjata haluttuun suuntaan. (Haapanen, Vepsäläinen & Lindeman, 2005, 223.) Palvelun laatu riippuu hyvin paljon palveluntuottajan henkilökohtaisesta panoksesta ja motivaatiosta. Palvelun laatuun ei ole niin selkeitä kriteereitä kuin tuotteilla, vaan palveluissa asiakaspalautteet ovat merkittäviä. (Haapanen ym. 2005, 234.) Saadakseen vastinetta rahoilleen ja asiakkaille mahdollisimman hyviä palveluita, olisi tärkeää, että palvelujen laatua arvioitaisiin entistä tarkemmin ja palautteita hyödynnettäisiin tulevaisuuden hankinnoissa läpi koko hankintaprosessin. Myös erilaisten laadullisten mittareiden kehittäminen ja hyödyntäminen olisi suotavaa. Palvelujen laatu tulisi ottaa vahvemmin huomioon myös hankintojen arviointiperusteissa. Ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi suorittaa markkinavuoropuhelun hankinnan valmistelua varten ja antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan. Samalla voidaan tiedottaa toimittajille tulevaisuuden hankinnoista ja niihin liittyvistä vaatimuksista. (Lähde & Puolusmäki, 2017, 323.)

Markkinavuoropuhelussa hankintayksikkö voi käyttää erilaisia keinoja ja muotoja, esim.

- Tietopyyntö HILMA:ssa
- Hankintayksikkö itse selvittää markkinoilla olevia vaihtoehtoja
- Hankintayksikkö voi kutsua toimittajia esittelemään tuotteitaan ja palveluitaan hankintayksikölle.

Markkinakartoituksen tarkoituksena on yleensä lisätä hankintayksikön markkinatuntemusta ja saada tarkempi käsitys siitä, miten hankinnan kohde kannattaisi tarjouspyynnössä määritellä, minkälaisia sopimusehtoja tai tuotteiden

hinnoittelumekanismejä tietyllä alalla esiintyy. Markkinakartoituksen tulosten perusteella hankintayksikkö voi myös harkita tarkemmin esimerkiksi sitä, millaisessa hankintamenettelyssä hankinta on syytä kilpailuttaa. (Hankinnat.fi 2016.) Markkinavuoropuheluun tulisi kytkeä myös mukaan hankinoissa mukana olevat TE-toimiston koulutussuunnittelijat ja mahdollisuuksien mukaan myös muita TE-toimiston asiantuntijoita. Näin saataisiin tietoa myös TE-toimiston asiantuntijoille ja tietoa voitaisiin hyödyntää jo hankintojen suunnitteluvaiheessa ja palvelukuvausten teossa, joka tunnistettiin kehittämiskohteeksi.

On hyvä muistaa, että markkinakartoitusta tehdessä olisi hyvä arvioida myös se, voisiko näitä TE-toimiston asiakkaiden tarvitsemia palveluja tuottaa itse palkkaamalla TE-toimistoon kouluttajia tai kouluttamalla omaa henkilöstöä tuottamaan näitä palveluja. Valtion hankintakäsikirjassa kehoitetaan miettimään, miten viraston ydintoimintaa ja sen asiantuntija-, tausta- ja tukitoimintojen palvelutuotantoa aiotaan tulevaisuudessa kehittää. (Valtion hankintakäsikirja, 2017, 35.) TE-toimistoilla on asiantuntemus niin asiakkaista kuin työnhakuun liittyvistä asioista. Tätä toimintaa on ollut aikaisemmin TE-toimistoissa esimerkiksi työnhakuvalmennusten osalta.

Saadakseen laadukkaan ja laajan kilpailun, hankintayksikön (ELY-keskus) olisi arvioitava, kuinka laaja hankintakokonaisuus on järkevää toteuttaa. Esimerkiksi alueellisesti tai sisällöllisesti laaja hankintakokonaisuus voi tuoda volyymietuja, mutta liian suuri hankinta voi sulkea pois varteenotettavia tarjoajia kilpailun ulkopuolelle. Laajoissa hankinnoissa voisi olla järkevää hyväksyä osatarjouksia ja rohkaista toimijoita hyödyntämään alihankintaa ja verkostoitumista. (Eskola ym. 2017, 31.) Kustannustehokkuutta arvioitaessa olisi hyvä miettiä eri hankintamenettelyjen käyttöä. Hankinnoissa on enenemässä määrin käytetty hankintojen perusteena tulosperusteisuutta ja vaikuttavuutta entisen suoritusperusteen rinnalla. Perinteinen ja Etelä-Savossakin laajasti käytössä oleva suoriteperusteinen hankinta ei jätä tilaa uudelle ajattelulle. Kun hankintayksikkö määrittelee tarkoin hankinnan kohteena olevan palvelun tai palveluketjun, palveluntarjoajan tehtäväksi jää lähinnä kokonaisuuden hinnoittelu. Tulosperusteisessa kilpailutuksessa palvelutuottaja sitoutuu hankintayksikön asettamiin tulostavoitteisiin. Palvelun tuottajan tehtävä on osoittaa, minkälaista tulostasoa tai vaikuttavuutta se pystyy sopimuskaudella



tuottamaan. Tulostavoitteiden toteutuminen turvataan määrittelemällä bonuksia ja sanktioita vähimmäistason ylittämisestä tai alittamisesta taikka palvelutasosta poikkeamista. (Pekkala ym. 2017, 472.)

Etelä-Savon TE-toimistossa tulosperusteisia hankintoja on toteutettu hankittaessa määräaikaishaastatteluja työnhakija-asiakkaille. Vastaavan tyyppisiä hankintoja tulisi lisätä huomattavasti vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden takaamiseksi. Pisimmilleen vietyinä tulosperusteisissa hankinnoissa julkinen raha ei liiku ennen kuin tulokset on todennettu. Tavoiteltuja tuloksia mietittäessä olisi hyvä miettiä myös laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita esimerkiksi työttömyysturvaturvamenojen vähenemistä tai työttömyysasteen laskua. Tulosperuste ei mielestäni voi olla pelkästään se, että työnhakija kirjataan uuden palvelutuottajan kirjoille vaan todellista etenemistä työllistymispolulla tulisi tapahtua, esimerkiksi siirtymistä koulutukseen tai työhön.

Kehittämiskohteeksi hankintaprosessissa tunnistettiin prosessin pitkä kesto. Havainnoidessa prosessin kestoja, voidaan huomioida tiedon kulun osalta rajapinnat organisaatioiden välillä prosessin kestoja pidentäviksi kohdiksi. Keston lyhentämiseksi olisi hyvä tehdä tarkempi arvovirtakuvaus VSM (Value Stream Mapping) prosessista. Arvovirtakuvauksella saadaan tarkemmin selvitettyä toiminnot ja toimintojen väliset sidokset. Arvovirtakuvaus antaa selvän kuvan missä kohdassa prosessia on hukkaa ja missä se rajoittaa virtausta. Kuvaus olisi hyvä tehdä niiden toimesta, jotka osallistuivat prosessin kuvaukseen, koska heillä on ajankohtainen ja realistinen kuva prosessista ja ymmärrys prosessin eri vaiheista ja vaiheiden yhteyksistä toisiinsa.

### **6.3.3 Palvelujen käyttö**

Palvelujen käytön aikaiseksi kehittämiskohteeksi tunnistettiin asiakasohjaus. Asiakasohjauksen tehostamiseksi tiedon välittämistä jo aikaisemmassa vaiheessa hankinnassa olevista palveluista ja suunnitelluista hankinnoista tulisi tehostaa TE-toimiston sisällä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi yhteisellä työskentelytilalla TE-toimiston ja ELY-keskuksen sisäisessä intrassa. Työskentelytilaan tulisi olla pääsy kaikilla asiakasohjausta tekevillä. Myös TE-

toimiston sisäistä tiedottamista hankintojen valmistelun osalta tulisi tehostaa. Tämä voitaisiin toteuttaa toimiston sisäisillä infoilla.

### 6.3.4 Uusi hankintakierros

Uuden hankintakierroksen käynnistämisen yhteyteen tunnistettuja kehittämistarpeita oli työmarkkinoiden muutosten tunnistaminen, laatupalautteiden hyödyntäminen, ennakoititiedon hyödyntäminen ja benchmarking. Benchmarkingia tulisi hyödyntää nimenomaan ottamalla käyttöön muualla hyväksi havaittuja tapoja toimia. Ojasalon ym. (2014, 44) mukaan menetelmässä pyritään selvittämään parhaiten menestyvien syitä menestykseen, oppimaan niiden menestyksestä ja ottamalla käyttöön muualla hyväksi havaittuja tapoja toimia. Tähän toimintaan pitäisi erityisesti TE-toimiston hankinnoista vastaavat asiantuntijat kytkeä. Kehittämisehdotuksena nostettiin esille, myös Cloudian käyttöoikeuksien laajentamista TE-toimiston asiantuntijoille.

Kehittämiskohdaksi tunnistettiin myös työmarkkinoiden muutostarpeiden tunnistaminen ja ennakoititiedon hyödyntäminen. Tässä TE-toimisto voisi hyödyntää <http://esverkko2017.kixit.fi/> sivustoa ja sieltä saatavaa Etelä-Savon tilanne- ja tulevaisuuskuvaa ja toimintaympäristön seurantatietoa. Etelä-Savo ennakoi sivujen mukaan Etelä-Savon ennakoinnin toimintamalli on rakennettu osana Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskuksessa järjestettyä Certified Foresight Professional–koulutusta (2016-2017) sekä maakunnan toimijoille tehdyn kyselyn vastausten pohjalta. Maakunnallinen ennakoinnin toimintamalli jalkautetaan ja juurrutetaan alueen toimijoiden käyttöön vuosina 2017 – 2019 toteutettavan ESR-rahoitteisen Etelä-Savon Ennakointiverkko –hankkeen myötä.

Kehittämistoimenpiteenä nostaisin vielä esille prosessin omistajuuden, kun hankintaprosessilla on ainakin kaksi omistajaa. Lecklinin & Laineen (2009, 43) mukaan varsinkin silloin kun prosessi toimii useiden organisaatioyksiköiden alueella, on prosessin onnistumisen edellytyksenä selkeät vastuut ja kokonaisvaltainen prosessinjohto. En näe nykyistä kaksoisjohtajuutta prosessin omistajuudessa parhaana ratkaisuna. Tätä olisi selkiytettävä TE-toimiston ja

ELY-keskuksen prosessivastuun ja prosessin johdon osalta. Omistajuudesta keskustelu tulisi käydä nykyisten omistajien kesken.

## **7 Pohdinta ja johtopäätökset**

### **7.1 Tavoitteiden toteutuminen**

Opinnäytetyön tavoitteena oli kuvata 1) hankintaprosessi hankittaessa julkisia työvoimapalveluja TE-toimiston asiakkaille 2) löytää kehittämiskohteita hankintaprosessin kuvauksen yhteydessä 3) tehdä kehittämissuhteita löydettyihin kehittämiskohteisiin hankintaprosessissa 4) ennakoida palvelujen hankintaa tulevissa kasvupalveluissa. Prosessin kuvaamisen tavoitteena oli selvittää kokonaiskuva hankintaprosessista. Prosessikuvauksella oli tarkoitus hakea selvyttä prosessin omistajuuteen ja eri toimijoiden tehtäviin, työnjakoon, vastuisiin ja rooleihin palvelujen hankinnassa.

Prosessien kuvaamista aloitettaessa oli tärkeää pohtia kenelle ja mitä tarkoitusta varten olimme kuvausta tekemässä. Prosessin sisällön määrittelyssä oli tärkeää tunnistaa prosessin alku ja päätepiste. Näiden määrittelyn jälkeen voimme lähteä miettimään kuvauksen tasoa ja tarkkuutta. Tärkeää oli myös olla koko ajan tietoinen minkä tason kuvausta olimme laatimassa ja mihin se liittyi.

Työpajatyöskentelyjen aikana työssä on kuvattu graafisesti ja sanallisesti työkyyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintaprosessi Etelä-Savon TE-toimistossa. Kuvaus sisältää prosessin perustiedot kansilehden, prosessikaavion ja kirjallisen kuvauksen prosessista. Tätä hankintaprosessikuvausta voidaan jatkossa käyttää kuvattaessa muita prosesseja TE-toimistossa. Kuvaaminen niin visuaalisesti kuin sanallisesti avaa ymmärtämään prosessia eri tavoilla ajatteleville ja hahmottaville ihmisille. Toisaalta eri tavoin tehdyllä kuvauksella tulkintoja ja epäselvyyksiä prosessin eri vaiheista, eri toimijoiden tehtävistä, työnjaosta, vastuista ja rooleista on pystytty kuvaamaan ja avaamaan hyvinkin tarkasti, mikä olikin yksi tämän kehittämistyön tavoitteista. Kuvaus toimii jatkossa myös perehdyttämisen työvälineenä. Kehittämistyön toivottiin johtavan

tulevaisuudessa toimintatapojen suoraviivaistamiseen, toiminnan yhtenäistymiseen, mahdollisten päällekkäisyyksien poistamiseen, tuloksetekokyvyn ja suorituskyvyn paranemiseen. Tämän tavoitteen toteutumista voidaan seurata tulevaisuudessa, kun prosessin kehittämissuositukset on hyväksytty ja toteutettu.

Kehittämistyön toisena tavoitteena oli löytää hankintaprosessin kehittämiskohteita kuvaamisen yhteydessä. Työpaja työskentelyn yhteydessä 15.11. kuvattaessa hankintaprosessia, tunnistettiin kriittisten kohtien kautta kehittämiskohteita. Kohteet on kuvattu raportin 6.1. kohdassa. 18.12. järjestetyssä työpajassa on tuotu esille lisää kehittämiskohteita ja osin myös kehittämissuosituksia kehittämiskohteisiin. Kehittämissuositukset on kuvattu raportin 6.2. kohdassa.

Työn kolmantena tavoitteena oli tehdä kehittämissuosituksia löydettyihin kehittämiskohteisiin. Kehittämissuositukset on kuvattu raportin 6.3. kohdassa. Kehittämissuositukset kattavat koko hankintaprosessin aina suunnittelusta uuden hankintakierroksen aloittamiseen.

Työn neljäntenä tavoitteena oli ennakoida palvelujen hankintaa tulevissa kasvupalveluissa. Tämä jäi työssä toteutumatta lähinnä aikataulullisista syistä. Kasvupalvelujen valmistelut ovat osana maakuntauudistusta. Maakuntauudistukseen tullut vuoden lisäaika suunnitelmaseminaarin jälkeen pitkittäisi tämän työn valmistumista. Tässä vaiheessa uudistukseen liittyvä lainsäädäntö on valmisteilla ja riittävä tietoa esim. hankintojen järjestämisestä ja tuottamisesta tulevissa kasvupalveluissa ei ole olemassa. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaista järjestämistä koskeva lainsäädännöksi on parhaillaan lausuntokierroksella. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia siten, että työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi myös palveluntuottajat voisivat hoitaa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä. Tällä muutoksella tavoitellaan kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista ja kehitetään julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyviä järjestäjätuottaja-malleja. Palvelujen hankintoja koskevissa uudistusmateriaaleissa todetaan, että maakunta päättää strategiassaan palvelujen järjestämisen tavan sekä arvioi hankintojen

kokonaisuuden. Strategiasta johdettuihin tavoitteisiin perustuen palvelut voidaan järjestää joko omalta tuotannolta tai ulkoisilta palveluntuottajilta hankkien. Tästä asiasta päättää aikanaan tulevat maakuntavaltuustot. Edessä on siis isot muutokset niin TE-toimistojen kuin myös hankintojen osalta, jos suunniteltu maakuntaudistus toteutuu vuoden 2020 alussa. (Sote- ja maakuntaudistuksen käsikirja b, 2017.)

Opinnäytetyön aihe on merkityksellinen työ- ja elinkeinotoimistolle. Työllä on merkitystä myös yhteiskunnallisessa mielessä. Julkisilla hankinnoilla voidaan luoda kysyntää yritysten kehittämille uusille tuotteille ja palveluille. Niiden avulla voidaan parantaa julkisten palveluiden tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Julkinen sektori tekee vuosittain hankintoja noin 35 miljardin euron arvosta. Itse hankintoja tehdessä on olennaista muistaa, että palveluja ei hankita palvelun vuoksi, vaan vaikuttavuuden vuoksi. Etenkin palveluiden osalta painopiste on siirtymässä perinteisestä suoritepainotteisesta tarkastelusta kohti vaikuttavuuden ostamista. Vaikuttavuuden ostamisessa joudutaan hankintojen valmistelun yhteydessä enenemässä määrin miettimään mitä muutosta tavoitellaan, tavoiteltavalle muutokselle tulee löytää sopivat mittarit ja tulee pohtia, kuinka saavutettuja tuloksia arvioidaan. Tämä edellyttää hankintayksiköltä ja koko organisaatiolta uudenlaista osaamista ja asennetta. Julkiset hankinnat tulisi nähdä strategisena työkaluna, jolla voidaan vahvistaa kasvua ja hyvinvointia. Vaikuttavuusperusteinen hankinta ei ole kuitenkaan ainoa keino hankkia palveluita vaan uudistetun hankintalain hankintamenetelmiä tulee hyödyntää monipuolisesti ja luovasti. Yksi vaikuttavuusinvestoinnin toteutusmuoto on tulosperusteinen rahoitussopimus eli Social Impact Bond (SIB). Sopimuksen ideana on, että sijoittajat rahoittavat hyvinvointia edistävät palvelut ja kantavat näin toteutukseen liittyvän taloudellisen riskin. Julkinen sektori maksaa vain tavoitteiden mukaisista tuloksista. (Pyykönen, Sitran selvityksiä 115, 2016.)

Digitalisaation lisääminen on yksi nykyisen hallituksen kärkihankkeista. Tämä kehitys näkyy myös hankintatoiminnassa erityisesti hankintajärjestelmien osalta. Clodian sähköisen kilpailuttamisen palvelua on käytetty vuodesta 2016 alkaen TE-toimistoissa ja ELY-keskuksissa kaikissa julkisesti kilpailutetuissa hankinnoissa. Lokakuusta 2018 eteenpäin Clodian sähköiset kilpailuttamisen palvelut pitää olla käytössä kaikissa EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa

alkaen hankintailmoituksesta ja päättyen hankintapäätöksen tiedoksiintoon TE-toimistoissa ja ELY-keskuksissa. Kansallinen hankintailmoitus, kynnysarvon alittava hankintailmoitus ja suora hankinnan osalta Clodian sähköiset kilpailuttamisen palvelut ovat myös käytössä. Kehitystyön jatkuessa hankehallinta on toteutettavissa sähköisessä muodossa koko hankkeen/palvelun elinkaaren ajan alkaen hankinnan valmistelu/suunnitteluvaiheesta ja sisältäen hankinnan toteutuksen ja loppuen takuuajan päättymiseen. Järjestelmästä tulee myös integraatio asiakirjahallintoon. Tämä kehitys tuo hankintatoimintaan tehokkuutta ja yhtenäistää entisestään hankintaprosessia.

Aikaisempia opinnäytteitä ja tutkimuksia prosesseista ja hankintatoiminnan kehittämisestä löytyy melko runsaasti. Työ- ja elinkeinotoimiston prosesseihin liittyen nostaisin esille Maarit Ahomäen Lahden ammattikorkeakoulussa tekemän opinnäytetyön ”Prosessin kuvaamisen suunnittelu Case: Päijät-Hämeen työ- ja elinkeinotoimisto”. Opinnäytetyö käsitteli, kuinka prosessit tulevat kuvata Päijät-Hämeen työ- ja elinkeinotoimistossa. Annamari Sarén-Koivun ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyössä ”Prosessien kuvaaminen ja prosessiajattelun käyttöönotto” on tutkittu prosessiajatteluun siirtymistä Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinotoimiston työnantaja- ja yrityspalveluyksikössä. Työssä on laadittu yksikölle prosessiajattelun käyttöönottosuunnitelma. Antti Ämmänkosken pro gradu -tutkielma ”Innovaatiokumppanuus tulevaisuuden ratkaisu julkisiin hankintoihin” Lapin Yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa käsittelee julkisia hankintoja sekä hankintamenettelyjä ja erityisesti innovaatiokumppanuutta.

Tämä työ oli tutkimuksellinen kehittämistyö ja lähestymistapana oli pääasiassa tapaustutkimus, mutta työstä löytyy myös toimintatutkimuksen piirteitä. Ojasalon ym. (2014, 37) mukaan puhtaassa tapaustutkimuksessa ei käytännössä viedä muutosta eteenpäin tai varsinaisesti kehitetä mitään konkreettista, vaan sen avulla luodaan kehittämisideoita tai ratkaisuideoita ongelmaan. Tapaustutkimus näkyy työssä kehittämis ehdotuksina, joiden toteuttamisesta mahdollisesti aikanaan tekee päätöksen TE-toimiston ja ELY-keskuksen johto prosessin omistajan roolissa.

Kehittämistyön toteutukseen, erityisesti prosessin kuvaukseen, osallistui aktiivisesti hankintaprosessissa keskeisesti mukana olleet henkilöt. Tämä viittaa toisaalta toimintatutkimuksen keskeiseen piirteeseen, organisaatiossa toimivien ihmisten aktiiviseen osallistumiseen kehittämistyössä. Tehtävän teoreettinen viitekehys muodostui julkisista työvoimapalveluista, prosessista ja sen kehittämisestä, julkisista hankinnoista ja sitä säätelevästä hankintalaista. Tämä teoreettinen viitekehys tuki kehittämistehtävän tekemistä kokonaisuutena hyvin.

Ojasalon ym. (2014, 114-115) mukaan osallistuvassa havainnoinnissa toimintojen kehittäjä ja tutkija osallistuu tutkittavan kohteen toimintoihin esimerkiksi työntekijän roolissa. Kanasen (2017, 84) mukaan osallistuva havainnointi edellyttää tutkijan hyväksymistä yhteisön jäseneksi. Havainnoinnin avulla saadaan todellista tietoa luonnollisessa toimintaympäristössä, toimivatko ihmiset, kuten he sanovat toimivansa (Hirsjärvi ym. 2009, 212). Tunsin tullessi hyväksytyksi kehittäjän roolissa tätä työtä tehdessäni. Prosessin kuvauksen yhteydessä kahden eri organisaation toimijoille tuli uutta tietoa ja uusia näkemyksiä eri toimijoiden rooleista ja tehtävistä prosessissa. Työpaja työskentelymuotona oli onnistunut. Tähän osaltaan varmasti vaikutti se, että työskentelyyn osallistuneet olivat motivoituneita tehtävään ja kiinnostuneita aiheesta. Jälkeenpäin ajatellen ensimmäisen työpajan ajankohta olisi pitänyt järjestää siten, että myös ELY-keskuksen koulutusasiantuntija, joka oli suorittanut viimeisimmän kilpailutuksen työkyvyn tutkimus- ja arviointipalvelujen hankinnasta olisi päässyt mukaan. Näin olisi säästynyt aikaa ja yhden työpajan järjestäminen. Prosessin aikana pystyttiin havainnoimaan eri toimintojen vaikutukset kokonaisuuteen entistä paremmin. Työpajatyöskentelyjen aikana, prosessin kuvaamisen yhteydessä, tehtiin prosessianalyysiä, jossa tunnistettiin prosessin kriittisiä kohteita ja lähdettiin niiden kautta hakemaan kehittämiskohteita ja -ideoita. Kehittämistyön aikana pystyttiin tekemään jo parannuksia hankintaprosessiin. Esimerkiksi sisäistä tiedottamista suunnitteilla olevista ja tehdyistä hankinnoista lisättiin TE-toimiston sisällä. Tämä helpottaa TE-toimiston asiantuntijoiden työtä ohjattaessa toimiston asiakkaita eri palvelujen piiriin ja suunniteltaessa työnhakija-asiakkaiden työllistymispolkuja. Prosessin kuvaamisessa käytetty Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositus 152 Prosessin kuvaamisesta soveltui hyvin prosessin mallinnukseen.

Suosituista sovellettiin prosessin kuvaamisessa yhdistämällä prosessin kulku ja työn kulku tasot. Tämä on mielestäni riittävä taso tehtävän tavoitteet huomioiden.

Taaksepäin ajatellen voin todeta, että opinnäytetyö kannattaa aloittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa opintoja. Työn aihetta on hyvä kypsyttellä ja miettiä aihetta useista eri näkökulmista teoriatietoon peilaten. Materiaalia on hyvä kerätä monipuolisesti eri lähteistä. Kirjoittamisvaiheessa on hyvä lukea, opinnäytetyönohjeet useampaan kertaan ja tehdä ensimmäisestä versiosta lähtien raportti ohjetta noudattaen. Tämän kun olisin sisäistänyt jo alussa niin joiltakin ylimääräisiltä työjaksoilta olisin välttynyt. Järkevää olisi ollut myös varata välittömästi jokaisen ohjauspalautteen jälkeen aikaa ehdotettujen muutosten tekoon, jotta olisi pystynyt jälleen keskittymään uuden tekstin luomiseen.

Kanasen (2017, 178) mukaan luotettavuustarkastelun perustana laadullisessa kehittämistehtävässä on riittävä dokumentaatio. Tämä mahdollistaa tutkimuksen ratkaisujen jäljittämisen ja arvioinnit. Tutkimukseen liittyvä alkuperäinen tutkimusaineisto pitää säilyttää, jotta tulosten luotettavuus ja aineiston aitous voidaan todentaa. Tässä työssä työpajajaksojen aikana työstetty materiaali on lähetetty kommentoitavaksi ja tarkastettavaksi työskentelyjaksojen jälkeen kaikille työskentelyyn osallistuneille ja saatu palaute on huomioitu. Näin on pyritty varmistamaan, että asiat on ymmärretty oikein ja samalla tavoin kuin esittäjä on ne tarkoittanut. Työstetyt materiaalit on myös valokuvattu luotettavuuden todentamiseksi. Kehittämistyössä tuotettu materiaali on TE-toimistossa Osaamisen kehittämisen palvelulinjan käytössä, jolle TE-toimiston hankintojen koordinointi kuuluu. Kehittämis ehdotuksia jatko työstetään palvelulinjalla yhdessä ELY-keskuksen hankinnoista vastaavien kanssa. Työssä tehty prosessikuvaus on jo tässä vaiheessa käytössä perehdyttämisen työvälineenä.

## **7.2 Tutkijan ammatillinen kehittyminen**

Opinnäytetyön prosessi on ollut mielenkiintoinen ja kehittävä. Hankinnat eivät kuulu omaan tehtäväkuvaani, joten opinnäytetyö aihealueena oli tavallaan hyppy tuntemattomaan. Työn aikana olen päässyt tutustumaan minulle uuteen tehtäväalueeseen työ- ja elinkeinotoimistossa. Kehittämistyössä pääsin



hyödyntämään hankintatoimen opintojaksolla saatua teoriatietaa. Teoriatieto hankintalaista auttoi ymmärtämään hankintatoimen ja hankintojen lainalaisuuksia. Hankintojen yhteiskunnallisen merkityksen tiedostaminen antaa minulle uudenlaista näkökulmaa omaan työhöni. Työpajoissa prosessin kuvaamiseen osallistuneilta osaavilta hankinta- asiantuntijoilta sain käytännönläheistä perehdytystä eri hankintamenetelmiin, Hilma-ilmoituskanavaan ja Cludia-järjestelmään. Käytetyt menetelmät tiedonhankinnassa lisäsivät omaa ammatillista osaamista ja kehittymistäni. Kehittämistyössä minulla oli mahdollisuus paneutua prosessiin käsitteenä syvällisesti ja saada tietotaitoa prosessin kuvaamiseen ja kehittämiseen. Jatkossa minulla on valmiudet eritasoisten prosessien kuvaamiseen.

Tämän kehittämistyön myötä vahvistui käsitykseni siitä, että kehittämistyön toteuttaminen vaatii suunnitelmallisuutta, pitkäjänteisyyttä, tiedon hankintaa, kehittämismenetelmien tuntemusta, teoriatiedon soveltamista käytäntöön, kokonaisuuden hahmottamista, yhteistyökykyä, organisointi- ja raportointitaitoja ja erityisesti ajanhallintaa.

### **7.3 Jatkokehittäminen**

Kohdassa 6.3 on tuotu esille hankintaprosessiin liittyviä kehittämissuhteita. Näiden ehdotusten jatkotyöstämisestä päättää prosessin omistajat. Esitetyistä kehittämissuhteista nostaisin jatkokehittämiseen arvovirtakuvauksen tekemisen, prosessin keston osalta. Arvovirtakuvauksella saadaan tarkemmin selvitettyä toiminnot ja toimintojen väliset sidokset ja se antaa selvän kuvan missä prosessissa on hukkaa ja missä se rajoittaa prosessin kulkua. Tämä sopisi erinomaisesti esimerkiksi kehittämistehtäväksi Lean opintojaksolle.

Prosessin omistajuuden osalta työssä nostettiin esille kehittämissuhteena tarve määrittää prosessin omistajuutta tarkemmin. Tämä on tärkeää jo prosessin jatkokehittämistäkin ajatellen. Prosessin omistajuudesta TE-toimiston ja ELY-keskuksen tulisi käydä yhteinen keskustelu. Jatkotutkimusaiheeksi esitetään kuvattun hankintakokonaisuuden soveltuvuuden arviointia tulevissa kasvupalveluissa.

## Lähteet

- Eskola, S., Kiviniemi, E. Kraka, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat. Helsinki. Alma Talent.
- Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOY pro. Etelä-Savo ennakoi verkkosivut. <http://esverkko2017.kixit.fi/>. 31.3.2018.
- Etelä-Savon TE-toimiston intra. 2018. 28.2.2018.
- Finto.fi. Suomalainen asiasanasto- ja ontologiapalvelu. <http://finto.fi/fi/search?clang=fi&q=prosessi&vocabs=.>25.2.2018
- Haapanen, M. Vepsäläinen, A. & Lindeman, T. 2005. Logistiikka osana strategista johtamista. Porvoo. WS Bookwell Oy.
- Halonen, P. Pohjois-Karjalan hankintatoimi. Joensuu. Luento 10.11.2017.
- Halonen, S. 2018. Oppariin liittyen. Paivi.Pirskanen@te-toimisto.fi. 4.4.2018.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Markkinakartoitus 2016. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/markkinakartoitus>.30.3.2018.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. 2018. Muutoksenhakuaika. <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/muutoksenhaku/muutoksenhakuaika>.25.3.2018
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 18. painos. Helsinki. Tammi.
- JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta.2012. JHS 152 Prosessien kuvaaminen. Versio 5.10.2012. <http://docs.jhssuosituksset.fi/jhssuosituksset/JHS152/JHS152.pdf>.10.2.2018
- Jyväskylän Yliopisto. Koppa. Työpaja.2010. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/mit/tietotekniikan-opetuksen-perusteet/Opetusmenetelmista-ja-lahestymistavoista/Opetusmenetelmat/tyoepaja>.15.3.2018
- Kananen, J. 2012. Kehittämistutkimus opinnäytetyönä –kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja.
- Kananen, J. 2017. Toimittaja Teemu Mikkonen Laadullinen tutkimus, pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisusarja. Suomen yrityspaino Oy-Juvenes Print.
- Karimaa, E (toim.). 2002. Julkisen sektorin prosessien kuvaukset. Yleinen rakenne, esitysmuoto ja käsitteet. Helsinki. Suomen kuntaliitto.
- Karjalainen OY. Artikkelit. <http://www.qk-karjalainen.fi/fi/artikkelit/konkretisoi-lean-arvovirtakuvauksen-avulla-value-stream-mapping/>.15.3.2018
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L., 2017. Julkiset hankinnat käsikirja. Keuruu. Otavan Kirjapaino Oy.
- Kupias, P. 2008. Kouluttajana kehittyminen. 3. painos. Helsinki: Palmenia.
- Laamanen, K. 2004. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona ideasta käytäntöön. Keruu. Otavan Kirjapaino Oy.
- Laamanen, K. & Tinnilä, M., 2009. Prosessijohtamisen käsitteet. Espoo. 4. uudistettu painos. Redfina Oy.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.

- Lean Enterprise institute. What is lean? <https://www.lean.org/WhatsLean/> 10.1.2018.
- Leckli, O. & Laine, R. O. 2009. Laadunkehittäjän työkalupakki. Innovatiivisen johtamisjärjestelmän rakentaminen. Helsinki. Talentum.
- Lähde, J. & Puolusmäki, N. 2017. Julkisten hankintojen ilmoittaminen. 2. uudistettu painos. Tallinna. Tietosanoma Oy.
- Mertanen, J. Lean green belt-koulutus ELY II kevät 2017, luento. 21.3.2017
- Ojasalo, K. Moilanen, T. & Ritalahti J. 2014. Kehittämistyön menetelmät, Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2015. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki. Tietosanoma Oy.
- Pekkala, E. Pohjonen, M. Huikko, K. & Ukkola, M. Hankintojen kilpailuttaminen. 2017. Tallinna. Tietosanoma Oy.
- Pyykönen, J. 2016. Vaikuttavuuden hankinta käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä 115. <https://media.sitra.fi/2017/02/27175254/Selvityksia115-2.pdf>. 26.3.2018.
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. 2010. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I, Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus, WS Bookwell Oy.
- Siikavirta, K. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Porvoo. Bookwell Oy.
- Sote- ja maakuntauudistuksen käsikirja. 2017. <http://alueuudistus.fi/jarjestamisen-kasikirja>. 10.2.2018
- Sote- ja maakuntauudistuksen käsikirja b. Palvelujen hankinta. 2017. <http://alueuudistus.fi/jarjestamisen-kasikirja/palvelujen-hankinta-ja-hallinta>. 10.3.2018.
- TE-palvelujen asiakkuuslinjaukset. 10.12.2013. TEM/2551/00.03.05.02/2013 [https://kotouttaminen.fi/documents/3464316/4201921/TE-palvelujen\\_asiakkuuslinjaukset\\_101213.pdf/2a0b723f-03c8-4487-ad6b-1d1b7f9a3fda](https://kotouttaminen.fi/documents/3464316/4201921/TE-palvelujen_asiakkuuslinjaukset_101213.pdf/2a0b723f-03c8-4487-ad6b-1d1b7f9a3fda).
- TEM 2017. Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta.
- TEM 2018. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- yrityspalveluiden väliaikaista järjestämistä. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/121118ab-ba2b-4513-b2e4-98e5fd804735/9ab350a5-8624-4bec-80fa-fafc2806ca39/LAUSUNTOPYYNTO\\_20180305112613.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/121118ab-ba2b-4513-b2e4-98e5fd804735/9ab350a5-8624-4bec-80fa-fafc2806ca39/LAUSUNTOPYYNTO_20180305112613.pdf).
- Toijonen, M. liittyen. Rahayhteenveto. Paivi.Pirskanen@te-toimisto.fi. 5.4.2018.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. Hilma julkiset hankinnat. Hankintailmoitusten tilastot. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/24.3.2018>.
- Mäkinen, P. Kehittämispöytäkirjan vaihemalli. Työturvallisuuskeskus. <https://ttk.fi/files/5741/Kehittamisprosessin-vaihemalli.pdf>. 24.2.2018.
- Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. 2012/1073 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20121073>.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. 2007. 2. painos. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Valtion hankintakäsikirja. 2017. [https://www.hansel.fi/media/filer\\_public/8b/dd/8bdd82ea-eac6-4878-a234-8bf440a2d683/valtion\\_hankintakasikirja\\_2017.pdf](https://www.hansel.fi/media/filer_public/8b/dd/8bdd82ea-eac6-4878-a234-8bf440a2d683/valtion_hankintakasikirja_2017.pdf).
- Valtiovarainministeriö. Anu Vehviläisen kolumni 4.9.2017. [http://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/mita-valtio-hankkii-ja-kenelta-](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/mita-valtio-hankkii-ja-kenelta-). 15.3.2018.
- Väisänen, J. 2013. VSM arvovirtakuvaus. <http://www.sixsigma.fi/fi/artikkelit/vsm-value-stream-mapping-arvovirtakuvaus/> .1.3.2018.

