

Opinnäytetyö (AMK)

Liiketalous

Juridiikka

2013

Leila Luotola

# MENESTYKSEKÄS JULKINEN HANKINTA SOSIOTEKNISEN MUUTOKSEN MALLIN AVULLA KUVATTUNA



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU  
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Leila Luotola

## MENESTYKSEKÄS JULKINEN HANKINTA SOSIO- TEKNISEN MUUTOKSEN MALLIN AVULLA KU- VATTUNA

Opinnäytetyössä etsitään keinoja siihen, miten kunnissa voidaan julkisten hankintojen avulla edistää kotikunnan, lähialueen tai Suomen hyvinvointia sekä turvata yritysten kannattavuutta ja työllisyyttä. Toisaalta pohditaan, miten suomalainen yritys voi voittaa tarjouskilpailun entistä useammin. Opinnäytetyön juridisena lähtökohtana on hankintalaki. Aiheen käsittelyn vahvana rajoitteena on hankintalain selkeä ilmaisu, ettei kotimaan tai kotikunnan yrittäjiä saa suosia kilpailutuksissa. Toisaalta voidaan olla sitä mieltä, että ulkomailla lähialueen yritykset voittavat helpommin.

Hankintaprosessin ytimessä on tarjouspyyntö. Tarjouspyyntöjen haasteita ja ratkaisuja selvitetään. Uutta näkökulmaa etsitään ennakoivan ajattelutavan avulla. Menestyksekkäs hankinta edellyttää strategista otetta ja vahvaa kaupallista ja taloudellista ajattelua. Frank W. Geelsin kehittämän sosioteknisen muutoksen mallin avulla kuvataan julkisten hankintojen kontekstia ja analysoidaan, mihin asioihin voidaan vaikuttaa. Julkisilla hankinnoilla edistetään tulevaisuudessa innovatiivisuutta ja systeemistä muutosta yhä vahvemmin.

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät vastiketta vastaan oman organisaationsa ulkopuolella. Omalta organisaatiolta tehtävät hankinnat ovat myös julkisia hankintoja, jos ne tehdään kilpailutuksen seurauksena. Julkisissa hankinnoissa tulee noudattaa hankintalainsäädännösten menettelytapoja.

Innovatiiviset julkiset hankinnat ja muutkin julkiset hankinnat tarvitsevat vielä sekä makro- että mikrotason perusteellista tutkimusta. Teoreettinenkin perusta on vielä melko jäsentymätön. Kuntatason tutkimus olisi erityisen hyödyllistä, sillä siellä tehdään valtaosa kaikista julkisista hankinnoista.

### ASIASANAT:

Julkiset hankinnat, hankintaprosessi, hankintastrategia, tarjouspyyntö, ennakointi, sosiotekninen muutoksen malli, innovatiivinen julkinen hankinta.

Leila Luotola

## SUCCESSFUL PUBLIC PROCUREMENTS DESCRIBED WITH THE MODEL OF SOCIO-TECHNICAL CHANGE

The aim of this thesis is to search for means to promote the welfare of local municipality and promote profitably and employment situation of local firms by means of municipal public procurements. It must be taken into account, however, that the Finnish law of public procurements sets the restriction that showing favor to local firms is forbidden. The EU-directive is at the base of the Finnish law.

The juridical starting point of the thesis is the Finnish law of public procurements. The law contains precise procedures for making public procurements. The law for example explains the process of public procurements. A request for quotation is in the core of the process. The thesis explains challenges and solutions in making a request for quotation.

A new point of view is also searched. The new point of view is proactive outlook on public procurements. Successful public procurements need strategy manners and wise commercial and economical thinking. The context of public procurements is described with the model of socio-technical change by Frank W. Geels. The main concepts of the model are socio-technical regime, socio-technical landscape and niche-innovations. The process of public procurements is applied and described as socio-technical regime of the model. Also the environment (landscape) of the regime is described. Niche-innovations are also explained in the thesis. They can change the regime in the future.

Strategic methods of influence are also analyzed. There is the power of own decision, for example, in making strategy of public procurements and in choosing procedure of competition. Innovative public procurements are also possible. It can be said that in the future innovativeness and system change will be more strongly promoted by public procurements.

Innovative public procurements need a lot of thorough research both at the macro level and at the micro level. Also the theoretical foundation is quite unclear.

### KEYWORDS:

Public procurements, innovative public procurements, socio-technical system.

# SISÄLTÖ

<b>1 JOHDANTO</b>	<b>6</b>
<b>2 KUVAUS KOHTEESTA, TUTKIMUSONGELMASTA JA LÄHESTYMISTAVASTA</b>	<b>7</b>
2.1 Tutkimusongelman käytännöllinen mielekkyys	7
2.2 Julkisten hankintojen lainsäädännöllinen tausta	12
2.3 Tutkimuksen näkökulma ja menetelmät	15
<b>3 SYSTEEMISEN MUUTOKSEN TEORIAMALLI</b>	<b>17</b>
3.1 Systeemisyyden tutkimusperinteet	17
3.2 Julkisen sektorin rooli systeemisessä muutoksessa	22
<b>4 MENESTYKSEKÄS JULKINEN HANKINTA</b>	<b>26</b>
4.1 Julkiset hankinnat sosio-tekni­sen muutoksen mallin kautta tulkittuna	26
4.2 Vallitsevasta regiimistä	28
4.2.1 Hankintaprosessista ja tarjouspyynnöstä	28
4.2.2 Tarjouspyynnön laatimisen ongelmakohtat	33
4.2.3 Ennakoinnin mahdollisuudet hankinnan suunnittelussa	37
<b>5 REGIIMIN HIDASTEITA JA UUDISTUSTA</b>	<b>39</b>
5.1 Hankintastrategian ja strategisen johtamisen merkitys	39
5.1.1 Hankintastrategiasta	39
5.1.2 Toiminta- ja hallintokulttuurista	40
5.2 Regiimin uudistusta: Poliitiikka, kulttuuri, teknologia ja tiede	44
5.3 Toimintaympäristön muutoksista	47
5.3.1 Poliittiset suuntau­kset	47
5.3.2 Ekologiset muutospaineet	50
5.3.3 Markkinoista ja käyttäjistä johtuvat paineet	51
5.4 Niche-innovaatioiden tukeminen julkisissa hankinnoissa	53
5.4.1 Keskeisten muutospaineiden kuvaus	53
5.4.2 Analyysi julkisten hankintojen muutospaineista	57
<b>6 PROAKTIIVISUUTTA JULKISEEN HANKINTAAN</b>	<b>67</b>
6.1 Innovatiivisuutta kehittä­misprosessiin	67
6.2 Innovatiivisuutta kilpailutusmenettelyyn	70
6.3 Menestystä johtamisen ja tekemisen meiningin avulla	74
6.3.1 Johtamisen työkaluja	74
6.3.2 Haasteiden kääntäminen mahdollisuuksiksi – esimerkkejä niche-innovaatioista	78
<b>7 JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>80</b>

<b>LÄHTEET</b>	<b>83</b>
----------------	-----------

## **KUVAT**

Kuva 1. Hankintatoimen perusta (PTCS, 2012.)	76
--	----

## **KUVIOT**

Kuvio 1. Hankintanormisto. (Oksanen 2010, 8.)	13
Kuvio 2. Hankinnan SWOT-analyysi.	16
Kuvio 3. Sosioteknisen muutoksen malli. (Geels & Schot 2007, 401.)	21
Kuvio 4. Julkiset hankinnat sosioteknisen muutoksen mallin kautta tulkittuna.	26
Kuvio 5. Hankintaprosessi. (Syyrakki 2009, 35.)	29
Kuvio 6. Kunnan strategisen johtamisen toteuttaminen. (Rannisto 2005, 102.)	41

## **TAULUKOT**

Taulukko 1. Eri tutkimusperinteet ja systeemisyden näkökulma. (Valovirta ym. 2011,14.)	18
Taulukko 2. Systeemisen innovaatiopolitiikan välineet ja käyttö. (Valovirta ym. 2011, 43.)	24
Taulukko 3. Johtamismallien ominaisuuksien erittely ja vertailu. (Rannisto 2005, 196.)	42
Taulukko 4. Analyysi julkisista hankinnoista.	58

# 1 JOHDANTO

Opinnäytetyössäni julkisista hankinnoista on erityisen kiinnostavaa etsiä keinoja siihen, *miten kunnissa voidaan edistää kotikunnan, lähialueen tai Suomen hyvinvointia sekä turvata yritysten kannattavuutta ja työllisyyttä*. Toisaalta työssä pohditaan, *miten suomalainen yritys voi voittaa tarjouskilpailun entistä useammin*. Aihetta rajataan julkisiin hankintoihin, joissa yritykset ja kunta ovat selkeästi yhteistyössä. Erityisesti kiinnostavat innovatiiviset julkiset hankinnat.

Aihealue on ollut mielessäni opintojeni alusta saakka. Olen käytännössä kokenut, että hankinta-asiat ovat tärkeä osa julkishallinnollista työtä. Hankinta-asioissa kunta ja yritykset ovat vuorovaikutuksessa. Hankintaosaamisen puutteesta on kuitenkin ollut paljon huolestunutta keskustelua. Viimeksi keskustelua ja huolta syntyi joulukuussa 2012, kun STX Finlandin miljardin euron arvoinen loistoristeilijätilaus meni kokeneen Turun telakan asemesta toiseen EU-maahan, Ranskaan (Suojanen 2012, Nykänen 2012.)

Toisaalta hankintaosaaminen tarkoittaa, että hankkijan olisi hallittava säädöskehikko, kyettävä tunnistamaan ja määrittelemään omat tarpeensa sekä kyettävä hahmottamaan hankintavaihtoehtot. Kilpailutilanteen hyödyntämiseksi on myös tunnettava markkinat ja toimialojen toimintalogiikat. Lisäksi hankkijan on kyettävä ottamaan huomioon muut, esimerkiksi ympäristöön tai sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvät, tavoitteet ja toiveet. Juridisen osaamisen ja kilpailutusvaiheen toteuttamisen lisäksi toimituksen hallinta, uusien kilpailutusmallien ja sähköisten työvälineiden käyttö sekä ympäristöystävälliset ja innovatiiviset hankinnat edellyttävät uutta osaamista. (Turunen ym. 2009, 18-19.)

Olen jonkin verran käytännössä perehtynyt tutkimuskohteeseeni. Muutamia vuosia sitten kilpailutin julkishallinnossa atk-hankintoja, vakuutuksia, keittiöiden elintarvikkeita sekä toimistotarvikkeita ja asiointikuljetuksia. Olen myös laatinut kunnan käytännön hankintaohjeistusta. Tavoitteeni on syventää tietojani sekä tarkastella asioita uudella tavalla.

## 2 KUVAUS KOHTEESTA, TUTKIMUSONGELMASTA JA LÄHESTYMISTAVASTA

### 2.1 Tutkimusongelman käytännöllinen mielekkyys

#### **Suomalaisesta hankintaosaamisesta**

Opinnäytetyön juridisena lähtökohtana on hankintalaki. Toisaalta yritystoiminnan ja julkishallinnon yhteistyön tutkiminen on liiketoiminnan tutkimusta. Aiheen käsittelyä rajoittaa vahvasti hankintalain selkeä ilmaisu, ettei kotimaan tai kotikunnan yrittäjiä saa suosia kilpailutuksissa. Toisaalta voidaan olla sitä mieltä, että ulkomailla lähialueen yritykset voittavat helpommin. STX Francen tapauksessa Ranskassa luotiin nopeasti rahoitus- ja toimintaympäristö, joka mahdollisti tilauksen toteutuksen (Ahtee 2012, Suojanen 2012.)

On myös kiinnitettävä huomiota suomalaisen osaamisen esittelyyn. Yritykset esittelevät ulkomaisille kumppaneilleen osaamistaan muun muassa viemällä tarkat suunnitelmat ja kuvat teknologiastaan. Vaarana on suunnitteluosaamisen siirtyminen pois Suomesta. Esimerkiksi aasialaiset toimijat voivat vain hymistellä, kun teollisuusvakoilua on voinut tehdä ilmaiseksi ja laillisesti. (Raunela 2012.) Myös STX France arvioi välittömästi avoimesti, että tarvitsee suomalaista osaamista ja alihankintoja toteuttaakseen voittamansa laivatilauksen.

On arvioinnin paikka. On toisaalta kiinnostavaa perehtyä julkisten hankintojen peruskäsitteisiin ja toisaalta kuvata julkisten hankintojen kontekstia, yleistä sosiokulttuurista ympäristöä. Työtä rajataan tarjouspyyntöön, joka on hankintaprosessin ydin. Tarjouspyynnössä keskeistä on ilmaista *mitä tarvitaan, mitä hankitaan, millä ehdoin ja millaiset ovat hankinnan painopisteominaisuudet*.

Tavoitteena on teoreettisesti perehtyä alan lainsäädäntöön, kirjallisuuteen ja muihin lähteisiin. Toisaalta työtä ohjaa toiminnallinen näkökulma. On tärkeätä tukea kuntien ja Suomen talouden pohjan vahvistumista. Kansakunnan hyvinvoinnin rahoituksen kivijalka, Nokia, on murentumassa. Tarvitaan uusia ajatuk-

sia ja uutta yritystoimintaa. Tässä tilanteessa opinnäytetyön avulla löydetty vaatimatonkin selkeä tieto saa ainakin minut vakuuttuneeksi aiheen tärkeydestä. Haastetta opinnäytetyössä on riittävästi.

*Teoreettisena tietoperustana* käytetään hankintalain määrittelemää hankintaprosessia ja systeemisen muutoksen mallia. Kunnallishallinnon hankintojen yhteydessä keskeisiä lakeja ovat myös kuntalaki ja julkisuuslaki, joita ei tässä työssä kuitenkaan tarkemmin käsitellä, vaan ne rajataan työn ulkopuolelle. Lainsäädännöstä muodostuu *laillisuusnäkökulma hankinta-asioihin*. Hankintaasioissa on paljon esillä tuomioistuinkeskeisyys. Helposti joku tarjoajista valittaa markkinaoikeuteen ja hankintayksikölle tulee maksuvaatimuksia kilpailutuksen perusteella. Yksi selkeä hankintaprosessin onnistumisen mittari onkin se, ettei hankintaprosessi päädy markkinaoikeuteen.

### **Yhteiskunnallisen ympäristön monimutkaistuminen**

*Uutta näkökulmaa tarjouspyyntöytimeen etsitään ennakoivan eli proaktiivisen ajattelutavan avulla. Tämä on johtoajatus.* Tavoitteena on yhdistää työssä käytännönläheisesti oikeudellista ja liiketaloudellista ajattelua. Eituumioistuinkeskeisyys -näkökulma täydentää ajatusmallia ja voi uudistaa hankinta-ajattelua 2010-luvulla. Uutta ajattelua tarvitaan muuttuvassa maailmassa myös julkisissa hankinnoissa.

Liiketoimintaympäristö on viime vuosikymmeninä muuttunut erittäin nopeasti. Hankintoihin vaikuttavia suuria muutoksia ovat Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2008, 43-53) mukaan esimerkiksi seuraavat:

- Kansainvälinen kauppa on vapautunut, kasvanut ja laajentunut. Euroopan merkitys on kasvanut Suomelle. Kaupan juridiset esteet ovat poistuneet, mutta kansalliset, kielelliset ja kulttuuriset erot hälvenevät vain hitaasti tai jopa korostuvat entisestään.
- Tietojärjestelmien ja tietoliikenteen kehitys on mahdollistanut uusia toimintatapoja organisaatioissa ja niiden välisessä toiminnassa.
- Maailma on tullut yhä avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi tietojärjestelmien ja tietoliikenteen kehittyessä.



- Kuluttaja ja teollinen asiakas vaativat yhä enemmän.  
Tuotteilta ja palveluilta vaaditaan perusteltua hinnan ja laadun suhdetta. Kuluttajakaupan toimitusketjuista on tullut yhä kysyntäohjautuvampia. Asiakkaat ilmaisevat valmistaville yrityksille, mitä he haluavat ostaa ja milloin maksaa.
- Tuotanto pyrkii joustamaan.  
Yrityksiltä vaaditaan yhä laajempia tuote- ja palveluvaihtoehtoja. Taloudellinen kannattavuus tulisi kuitenkin pyrkiä säilyttämään. Tuote- ja palvelukonsepteja segmentoidaan ja räätälöidään asiakaskohtaisesti.
- Yhä tiukempi kilpailu pakottaa yritykset keskittymään ydinosaamiseensa.  
Vähemmän kriittinen toiminta ulkoistetaan eli ostetaan yrityksen ulkopuolelta. Toisaalta ilmenee myös piilevää ulkoistamista, kun yhä enemmän ja pidemmälle räätälöityä palvelua ostetaan tavaran ohessa. Toimittajan ylläpitämä varasto on esimerkki siitä, kun yrityksen aiemmin itse hoitama toiminto tai osa liiketoimintaprosessia siirtyy toimittajan vastuulle. Toimitusketju ja palveluverkosto muodostuu yhä pienemmistä palasista. Toimintaympäristö monimutkaistuu.
- Yritysten suhde toimittajiin muuttuu.  
Aikaisemmin ajateltiin, että toimittajien etäinen kilpailuttaminen on keskeisin keino, jonka avulla hankinnat on mahdollista tehdä edullisesti. Nyt on huomattu, että esimerkiksi menestyvien japanilaisten yritysten toimittajasuhteet ovat usein pitkäaikaisia ja kanssakäyminen ostajan ja toimittajan välillä runsasta. Nykyisessä johtamisajattelussa otetaan huomioon, että yksilöt ja organisaatiot elävät osana erilaisia verkostoja, tahtoen tai tahtomattaan. Verkostojen olemus ja pelisäännöt on tärkeitä tuntea.
- Perinteinen kilpailuttaminen on tehotonta.  
Muodollisesti vuosittainen tarjouskyselyjen lähettäminen tiedossa oleville ja aktiivisesti yhteyttä ottaneille toimittajille toimii yrityksissä. Keskenään tutut toimittajat, saman toimialaliiton jäsenet, varovat usein liian radikaaleilla ehdotuksilla kilpailemista, markkinahintatasojen rikkomista tai urakoiden polkemista.

Uusia toimittajia haetaan vaihtoehtoja järjestelmällisesti kartoittamalla. Tämä on keskeistä hankinta-ammattitaitoa. Yhteistyö kotimaassa on kohtuullisen helppoa. Osapuolilla on yhteinen kieli, koulutus ja kulttuuri. Monet käytännön toimintamallit ja yleiset kauppatavat sekä tiimityöskentely ovat haasteita ulkomaisten toimittajien kanssa. Yhteistyöhakuisten toimittajasuhteiden luominen, ylläpitäminen ja kehittäminen vaativat sekä hankintoihin osallistuvilta että koko organisaatiolta uusia tietoja, taitoja ja osaamista. Näitä ei ole tarvittu perinteisessä kilpailuttamisessa. Pitää harkita, miten aktiivisesti uusia toimittajia etsitään, miten syvää yhteistyötä eri toimittajien kanssa tehdään ja mikä on kulloinkin paras tasapaino kilpailupaineen luomisen ja toimittajan kehittämisen välillä.

Hyvä toimittajamarkkinoiden tuntemus ja omien tarpeiden peilaaminen sitä vasten ovat keskeisiä taitoja myös julkisella sektorilla. Julkisuusvaatimus ja tasapuolisuusperiaate voi muuten johtaa järjestömiin tilanteisiin tarjousten vastaanottamisen jälkeen. Hankintalainsäädäntö tekee tietyn kokoiset tarjouskyselyt automaattisesti avoimiksi kaikille EU:n sisäisille toimijoille. On hyvä osata toimia tällaisessa tilanteessa. (2008, 54.)

Lainsäädännön tunteminen on olennaista, mutta asiat täytyy myös käytännössä saada sujumaan. Laki ei estä viisaita hankintoja. Jatkuvasti viisas hankinta vaatii uudenlaista ennakkoluulotonta ajattelua, osaamisen kehittämistä ja panostusta. Lakia voidaan noudattaa huolellisesti, mutta siitä huolimatta epäonnistutaan. *Hankinnan todellinen tarve* tulee pohtia ja kuvata huolellisesti. Halutut palvelusovaatimukset pitää osata määritellä. Onnistunut hankintaprosessi edellyttää perusteellista valmistautumista ja suunnittelua hyvissä ajoin ennen tarjouspyynnön lähettämistä. Markkinaoikeutta, huonoa toimittajaa tai prosessiiveiteitä ei tarvitse pelätä, kun on valmistauduttu hyvin. Lakien tunteminen ei siis yksin riitä. Menestyksenkäs hankinta edellyttää *strategista otetta ja vahvaa kaupallista ja taloudellista ajattelua*. (2008, 54.)

*Opinnäytetyön päälukujen teemat ovat seuraavat:*

- *Luvussa 2 on kuvaus kohteesta, tutkimusongelmasta ja lähestymistavasta. Teoreettisena lähtökohtana on hankintalain hankintaprosessi, erityisesti tarjouspyynnön laatiminen. Hankintaprosessia ohjaavat hankintalain keskeiset periaatteet. Menestyksellä hankinta edellyttää monipuolista osaamista eli sekä tarkkaa laillista kilpailutusta että vahvaa ja viisasta strategista otetta hankintaan. Näkökulma on ennakoiva ja mahdollisuuksia etsivä. Menetelminä ovat SWOT-analyysi ja kirjoituspöytä tutkimus.*
- *Luvussa 3 selvitetään systeemisen muutoksen teoriaa. Frank W. Geelsin kehittämän sosioteknisen muutoksen mallin avulla kilpailutuksen näkökulmaa laajennetaan. Tavoitteena on ymmärtää julkisen hankinnan mosaikkimaista strategista kokonaisuutta, ennakoida ja etsiä mahdollisuuksia. Tavoitteena on mahdollistaa toimijoiden innovaatioita. Tulevaisuudessa julkisilla hankinnoilla edistetään innovatiivisuutta ja systeemistä muutosta yhä vahvemmin. Kysytäänkin, mistä syntyy se voima, joka saa lupaavan innovaatioaihion leviämään ja vahvistumaan systeemiseksi muutokseksi. Tärkeätä on julkisen vallan innovaatiopolitiikka.*
- *Luvut 4 ja 5 käsittelevät menestyksestä julkista hankintaa. Julkisten hankintojen strategisia näkökulmia ja muutostaasteita analysoidaan sosioteknisen muutoksen teoriamallin avulla. Vallitsevassa toimintamallissa, regiimissä, keskeistä on hankintaprosessi, regiimin hidasteet ja uudistaminen, toimintaympäristön muutokset sekä niche-innovaatioiden tukeminen.*
- *Luvussa 6 selvitetään mahdollisuuksia lisätä proaktiivisuutta julkiseen hankintaan. Merkittävää omaa päätösvaltaa on strategisten päätösten lisäksi hankintamenettelyn valinnassa ja kehittämisprosesseissa.*
- *Luvussa 7 ovat johtopäätökset.*

Kansainvälinen näkökulma on mukana EU-lainsäädännön kautta. Muuten rajan työni Suomeen.

## 2.2 Julkisten hankintojen lainsäädännöllinen tausta

### **Julkinen hankinta**

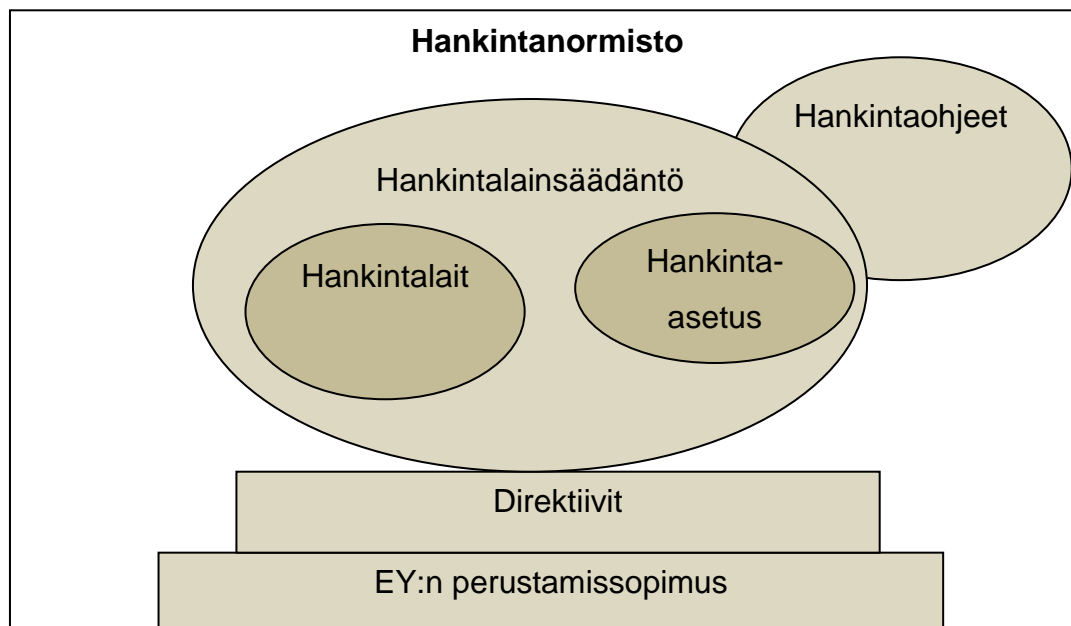
*Julkisella hankinnalla* tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- rakennusurakka-hankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät vastiketta vastaan oman organisaationsa ulkopuolelta. Omalta organisaatiolta tehtävät hankinnat ovat myös julkisia hankintoja, jos ne tehdään kilpailutuksen seurauksena. Julkiset hankinnat tulee tehdä hankintalainsäädännön menettelytapoja noudattaen. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 1.)

*Julkisia hankintayksiköitä* ovat viranomaisyksiköt eli valtion ja kuntien viranomaiset sekä eräät julkishallintoon kuuluvat oikeushenkilöt. Valtion liikelaitokset, vesi- ja energiahuolto sekä liikenneyksiköt noudattavat myös hankintalakia ellei niistä ole erikseen säädetty muuta. Hankintalakia sovelletaan myös sellaisiin hankintoihin, joihin valtio, kunnat tai jokin muuhankintayksikkö on antanut tukea yli 50 % hankkeen arvosta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 406.)

### **Hankintalait**

Julkisista hankinnoista annetun lain taustalla ovat Euroopan yhteisön perustamissopimukseen pohjautuvat oikeudelliset peruseriaatteet ja direktiivit sekä Maailman Kauppajärjestön julkisten hankintojen GPA-sopimus, WTO Government Procurement Agreement. EU:hun sisältyvän Euroopan yhteisön perustamissopimuksen keskeisenä tavoitteena on kaupan esteiden poistaminen jäsenvaltioiden välisestä kaupasta ja toimivien sisämarkkinoiden luominen. Hankintasääntelyllä pyritään osaltaan myötävaikuttamaan tavaroiden, palveluiden, pääomien sekä työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Samalla yritysten on mahdollista toteuttaa hankintoja julkiselle sektorille. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 1.)

Hankintanormisto on kuvattu kuviossa (kuvio 1.)



Kuvio 1. Hankintanormisto. (Oksanen 2010, 8.)

Julkisten hankintojen lainsäädäntö perustuu EU:n julkisten hankintojen tarkkaan lainsäädäntöön. Tärkeimmät julkisissa hankinnoissa sovellettavat lait ovat laki julkisista hankinnoista (348/07) eli hankintalaki sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/07) eli erityisalojen hankintalaki. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 407.)

Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on *kilpailutettava* hankintansa lain mukaisesti. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (Hankintalaki 2007.) *EU-kynnysarvon eli tietyn euromäärän ylittävässä hankinnoissa* on noudatettava asetuksella säädettyjä erityisiä velvoitteita. EU-kynnysarvon alle jäävät hankinnat ovat *kansallisia hankintoja*. Niitä säätelee hankintalaki, joka astui voimaan 1.6.2007. *Kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin* ei sovelleta hankintalakia. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 406-407.)

Vuonna 2010 voimaan tullut hankintalain uudistus lisäsi *ns. pienten hankintojen* merkitystä, koska kynnysarvojen euromääräinen taso nousi merkittävästi (Ok-sanen 2010, 9). Pienhankinnat on kuitenkin kilpailutettava ja tarjousmenettelyyn osallistuvia on kohdeltava tasapuolisesti. Lain soveltamisohjeissa annetaan ohjeita pienhankintojen toteuttamiseksi. Hankintojen avoimuus, tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, markkinoiden toimiminen, ostotoiminnan tehokkuus ja hyvän hallinnon periaatteet pitää varmistaa. Kansallisena valitusviranomaisena toimii *markkinaoikeus*, mutta kansalliset kynnysarvot alittavista hankinnoista ei voi valittaa markkinaoikeuteen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 407-408.)

### **Hankintalain keskeiset periaatteet**

Hankintalain 2 §:n mukaan hankintayksikköä velvoittavat julkisten hankintojen keskeiset periaatteet ovat

- kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen
- hankintamenettelyyn osallistuvien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu
- avoimuuden ja suhteellisuuden huomioon ottaminen toiminnassa
- hankintatoimen järjestäminen siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. (Hankintalaki 2007.)

*Kilpailumahdollisuuksien* hyödyntäminen on nostettu hankintalaissa yleisen periaatteen asemaan. Periaate ei tässä muodossaan sisälly EU-säätelyyn, vaikka hankintojen kilpailuttamista muutoin säädellään tarkasti. Hankintayksiköiden on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet, jotta löydettäisiin hankintatarpeen parhaiten täyttäviä, hinta-laatu-suhteeltaan edullisia ratkaisuja. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 3.)

*Syrjimättömyysperiaate* perustuu EY:n perustamissopimukseen. Periaatetta tulee noudattaa kaikissa hankinnoissa niiden arvosta riippumatta. Syrjimättömyysperiaatetta on noudatettava hankinnan kaikissa vaiheissa. Syrjimättömyysperiaatteen vastaista olisi esimerkiksi edun antaminen omasta jäsenvaltiosta kotoisin olevalle toimijalle, kotikunnan verotulojen painottaminen

tarjousvertailussa, etusijan antaminen entiselle toimittajalle tai hankintayksikön omistamalle toimittajalle. Tarjoajille voi asettaa kielitaitovaatimuksia hankinnan kohteeseen liittyvästä perustellusta syystä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 3.)

*Avoimuus* perustuu myös EY:n perustamissopimukseen. Avoimuutta on noudatettava kaikissa hankinnoissa. Hankinnoista tulee ilmoittaa riittävän laajasti, ratkaisusta ilmoitetaan osallistuneille ja tarjouskilpailuun liittyvät asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia. (2008, 3.)

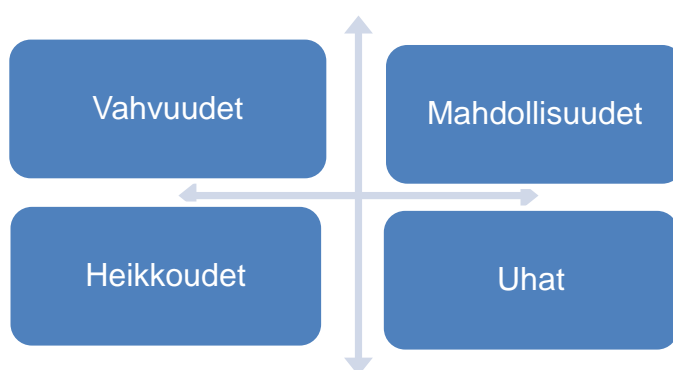
*Suhteellisuusperiaate* ilmenee siten, että hankintamenettelyssä asetettujen vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Suhteellisuusperiaate perustuu EY:n perustamissopimukseen. Toisaalta esimerkiksi tarjous on hylättävä, jos tarjous toimitetaan vähänkin myöhässä. (2008, 3-4.)

Julkisten hankintojen *taloudellinen merkitys* näkyy esimerkiksi siinä, että julkisten yksiköiden järjestämällä tarjouskilpailuilla on todettu olevan suora yhteys paikallisen elinkeinotoiminnan kehitykseen ja vilkkauteen (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 2). Hankintalain 2 §:n mukaan hankintayksiköiden tulee kiinnittää hankintojen organisoimiseen, suunnitteluun ja taloudellisuuteen erityistä huomiota (Eskola 2011, 123). Lain soveltamisohjeessa korostetaan hyvän hankintastrategian ja tehokkaasti toimivan hankintatoimen merkitystä (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 408). Opinnäytetyön tavoitteena on kuvata, mitä tämä tarkoittaa. Apuna käytetään systeemisen muutoksen teoriamallia. Julkisten hankintojen rooli innovatiivisuuden ja systeemisen muutoksen edistämisessä on tulevaisuudessa yhä tärkeämpi (Valovirta ym. 2011, 47).

### 2.3 Tutkimuksen näkökulma ja menetelmät

Tavoitteena on tarkastella hankintaprosessia ennakoivan ajatusmallin näkökulmasta. Varsinainen hankintamenettely on vahvasti ohjattua. Hankinnan vahvuuselementti onkin pelisäännöt. Toisaalta renki voi olla huono isäntä. Hankintojen tarkoitus ei voine olla markkinaoikeuden välttäminen tai sinne päätyminen esimerkiksi markkinaoikeuden korvausten tavoittelun vuoksi.

Opinnäytetyössä hyödynnetään hankintalainsäädäntöä, muuta kirjallista lähde- materiaalia ja tutkijan työkokemusta. Hankinnoista ja ennakoivasta ajatusmallis- ta on lähdeaineistoa saatavilla. Tuomioistuinkeskeisyyden asemesta haetaan ei-tuomioistuinkeskeistä –näkökulmaa. Ennakoivan oikeuden käsitteellä koros- tetaan Sorsan mukaan sitä, että useimmissa järjestelmissä ei ole tarkoituksena vain ongelmien ratkaisu jälkikäteen. Järjestelmiä käytetään liiketoiminnan mah- dollistamiseen ja kilpailuedun luomiseen. (Sorsa 2011, 186.) Tulevaisuussuun- tautuneisuus painottaa ajankohtaisen tiedon ja oman ajattelun merkitystä opin- näytetyössä.



Kuvio 2. Hankinnnan SWOT-analyysi.

Hankintaa voidaan tarkastella soveltamalla kuvion mukaisesti Albert Humpreyn kehittämää nelikenttämenetelmää, SWOT-analyysiä (kuvio 2.) Menetelmää käytetään vakiintuneesti strategian laatimisessa, ongelmien tunnistamisessa, arvi- oinnissa ja kehittämisessä. Hankinnan *vahvuuksia* ovat pelisäännöt, esimerkiksi hankintalaki. *Heikkouksia* on esimerkiksi tarjouspyynnön laatimisessa ja siihen vastaamisessa. *Mahdollisuuksia* julkisiin hankintoihin antaa esimerkiksi hankin- tastrategia, kilpailuttamisen pelisäännöt, yhteistyö, asenne ja huolellisuus. Han- kintastrategia voi olla vahvaa ennakointia. *Uhka* pakottaa toimimaan. Uhka voi olla esimerkiksi selviytymisen ongelmat, puute, työpaikat, talous.

*Sosioteknisen muutoksen mallin* avulla voidaan kuvata julkisten hankintojen kontekstia eli voidaan hahmottaa tilannetta, jossa julkiset hankinnat ovat. Erityi- sesti kiinnostaa *mahdollisuuksien* löytämisen näkökulma.



### 3 SYSTEEMISEN MUUTOKSEN TEORIAMALLI

#### 3.1 Systeemisyyden tutkimusperinteet

Tekesin katsauksessa 286/2011 selvitetään *systeemisen muutoksen haasteita ja innovaatiotoiminnan mahdollisuuksia* muun muassa tapaustutkimusten ja politiikanäkökulmien avulla. Systeemisen muutoksen näkökulma on erittäin ajankohtainen. Talouden rakennemuutoksen johdosta tarvitaan uusia kasvualoja ja työpaikkoja. Haasteita ovat valtiontalouden kestävyysvaje sekä julkisen sektorin tuottavuus, ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen ja kestävä kehityksen edistäminen. Poliitikkojen rooli systeemisissä innovaatioissa on myös tärkeä. Järjestelmiä uudistetaan. (Valovirta ym. 2011, 8, 10.)

*Systeeminen muutos* tarkoittaa laajaa toimintamallien, rakenteiden ja näiden vuorovaikutuksen samanaikaista muutosta. Muutos luo edellytyksiä tulevaisuuden hyvinvoinnille ja kestävälle kehitykselle sekä mahdollistaa yritysten menestyvän liiketoiminnan globaaleilla markkinoilla. Lähestymistapaa tulisi käyttää myös innovaatiopolitiikassa. Sekä muutoksen edistämisen että muutoksen esteiden näkökulmat ovat tärkeitä. Tarkoitus on ymmärtää ilmiötä. (2011, 8.)

Taulukossa (taulukko 1) on kiteytetty tutkimusperinteiden näkökulmia systeemisyyteen. Tutkimussuuntauksia ovat *innovaatiojärjestelmien tutkimus, liikkeenjohdon ja teknologiajohtamisen tutkimus* sekä *sosioteknisten järjestelmien muutos*. (2011,14.)

#### ***Innovaatiojärjestelmätutkimus***

Innovaatiojärjestelmätutkimuksen kolme käsitteellistä perusajatusta ovat seuraavat:

- Taloudellinen toiminta perustuu pitkälti institutionaalisiin tekijöihin. Niitä ovat esimerkiksi ”pelisäännöt”, jotka perustuvat lainsäädäntöön tai määrittyvät sosiaalisesti (esim. tavat). Keskeistä on vähentää talouden epävarmuutta, hallita konflikteja ja yhteistyötä sekä luoda kannusteita.

Taulukko 1. Eri tutkimusperinteet ja systeemisyyden näkökulma. (Valovirta ym. 2011,14.)

<b>Tutkimus-suuntaus</b>	<b>Keskeiset lähestymistavat</b>	<b>Keskeiset teoreettiset lähtökohdat</b>	<b>Systeemisyyden luonne</b>
<b>Innovaatiojärjestelmien tutkimus</b>	Kansallisten, alueellisten ja sektoraalisten innovaatiojärjestelmien, teollisten ja teknologisten järjestelmien sekä klusterien ja innovaatioiden ekosysteemien tutkimus.	Instituutioiden merkitys taloudelliselle toiminnalle on suuri. Kilpailuetu syntyy moninaisuuden, selektion ja erikoistumisen kautta. Teknologinen tieto syntyy vuorovaikutteisissa oppimisprosesseissa.	Systeemisyyys toimijoiden ja institutionaalisten tekijöiden välisenä vuorovaikutuksena ja keskinäisriippuvuutena.
<b>Liikkeen- ja teknologiajohtamisen tutkimus</b>	Innovaatioprosessin organisoinnin tutkimus, modulaaristen järjestelmien ja kompleksisten tietojärjestelmien tutkimus.	Autonomisten ja systeemisten teknologisten innovaatioiden erottelu, standardien merkitys riippuvuussuhteessa olevien teknologioiden kehittämisessä.	Systeemisyyys monimutkaisina riippuvuussuhteina, teknologisten osien, osajärjestelmien ja komponenttien välillä.
<b>Sosioteknisten järjestelmien muutos</b>	Sosioteknisen muutoksen teoria sekä systeemisen muutoksen suuntaamisen teoria.	Systeemisen muutoksen monitasomalli (toimintaympäristön, regiimin ja niche-tason vuorovaikutus johtaa muutokseen), pienet muutokset johtavat askeleittain suuriin järjestelmätason siirtyihin.	Systeemisyyys järjestelmän funktionaalisten osien dynaamisena vuorovaikutuksena.

- Moninaisuus ja erikoistuminen tuottavat yritysten kilpailuetua. Tämä aiheuttaa polkuriippuvuutta, mikä vahvistaa järjestelmäominaisuutta.
- Teknologinen tieto syntyy ja sitä kehitetään ja sovelletaan vuorovaikutteisessa oppimisprosessissa. Yritykset innovoivat vuorovaikutuksessa ja ovat myös riippuvuussuhteessa ympäristönsä kanssa. (2011,15.)

Keskeistä on yritysten vuorovaikutus asiakkaiden ja toimittajien kanssa. Markkinasuhteiden asemesta tehdään yhteistyötä, ja se vaikuttaa teknologian kehittämiseen ja oppimiseen. Vuorovaikutusta on myös yritysten ja muiden organisaatioiden, esimerkiksi yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten välillä sekä sosiaalisen, kulttuurisen ja institutionaalisen ympäristön ja tekijöiden kanssa. Ympäristö, verkosto, vaikuttaa yritysten toimintaan. (2011, 15-16.)

### **Liikkeenjohtamisen tutkimus**

Liikkeenjohtamisen tutkimuksessa systeemisen innovaation käsitteen avulla jäsennetään analyyttisesti innovaatioprosessin organisointia. Systeemisen innovaation korkeat koordinoitukustannukset, hiljaisen tiedon merkittävyys sekä riskit puoltavat vertikaalisesti integroitua liiketoimintamallia. Integrointi parantaa tiedonkulkua ja investointisuunnitelmien koordinoitua sekä kustannusten ja hyötyjen arviointia. (Valovirta ym. 2011, 16.)

Tuotteet ja teknologia monimutkaistuvat. Tämän hallitsemiseksi järjestelmistä rakennetaan modulaarisia eli kokonaisuus jaetaan pienempiin osiin. Vuorovaikutus on määritelty standardoitujen rajapintojen ja kokonaisarkkitehtuurin avulla. Osien välisten riippuvuussuhteiden määrää on siten vähennetty ja tehty niistä ennakoitavia. Hallittavuutta on parannettu. Järjestelmä tuottaa tehokkaasti autonomisia innovaatioita, mutta kankeasti systeemisiä muutoksia. Modulaarinen järjestelmä lukitsee tietyt rajapintamääritykset. Niiden muuttaminen vaatii pelisääntöjen uudistamista. Toisaalta avoin innovaatio perustuu monipuoliseen verkostoyhteistyöhön toimittajien, asiakkaiden, täydentävien tuotteiden valmistajien sekä usein myös suorien kilpailijoiden kanssa. (2011, 17.)

## Sosioteknisen muutoksen teoria

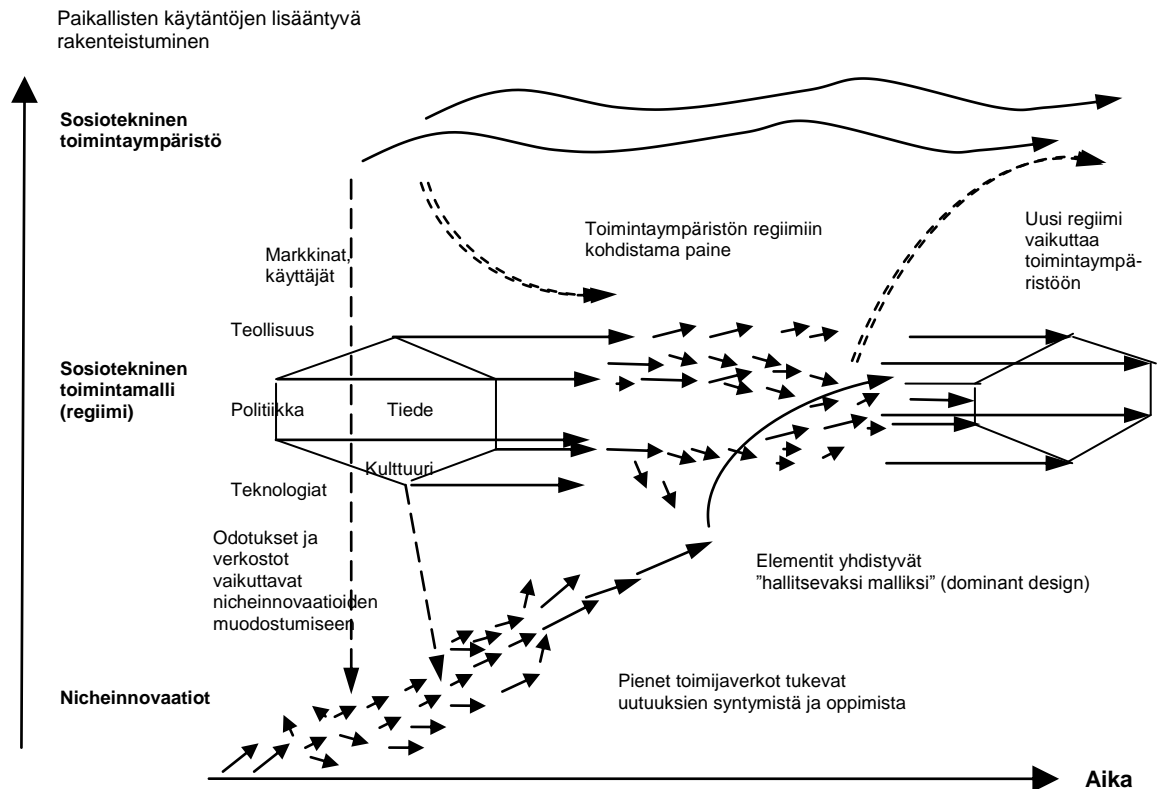
Sosioteknisen muutoksen teoria on luonteeltaan analyttis-teoreettinen tutkimusta ohjaava käsitteistö, joka perustuu systeemiteoriaan. Teorian käytännöllinen sovellus on systeemisen muutoksen suuntaamisteoria. Frank W. Geelsin kehittämä sosioteknisen muutoksen malli (Geels & Schot 2007, 399-417) kuvaa muutosta järjestelmästä toiseen. Muutoksen lähteenä malli korostaa toimijoiden, resurssien, institutionalisoitujen käytäntöjen ja sääntöjen välistä monimutkaista vuorovaikutusta. (Valovirta ym. 2011, 17.)

Geels käyttää muutoksen kuvaamisen lähtökohtana olemassa olevaa, suhteellisen stabiilia, *sosioteknistä toimintamallia*, ”*regiimiä*”. Toimintamalli koostuu itsestäänselvyyksiksi muodostuneista toimintatavoista, tulkintakehyksistä ja ongelmanratkaisumalleista. Sosiotekniset regiimit muodostuvat pääosin sääntöjärjestelmistä. Regiimit muodostavat valintaympäristön, jossa erilaisia teknologisia tai toiminnallisia mahdollisuuksia otetaan mukaan regiimiin kehitettäväksi tai suljetaan sen ulkopuolelle. (2011, 18.)

Mallin toinen ulottuvuus on *sosiotekninen toimintaympäristö (landscape)*. Toimintaympäristöllä ymmärretään laajoja yhteiskunnallisia kehityskulkuja kuten taloudellisia tai poliittisia muutoksia ja kulttuuria. Regiimin toimintamallit eivät välttämättä sovi yhteen toimintaympäristön kanssa. Ympäristöstä kohdistuu regiimiin muutospainetta. Regiimin uudistamiseen tai uuden regiimin muodostumiseen voi avautua (*windows of opportunity*) ”mahdollisuuksien ikkuna”. (2011, 18.)

Mallin kolmas ulottuvuus on *uusien teknologioiden ja toimintatapojen kehittäminen (”niche-innovaatiot”) vallitsevan regiimin ulkopuolella*. Näillä mahdollisesti uudistetaan regiimiä tai haastetaan se. Niche saattaa muodostua esimerkiksi vähän kilpaillusta ja marginaalisesta markkinasegmentistä, tietoisten teknologisten kokeilujen- tai julkisen tuen avulla. Kun niche vahvistuu ja yhdistyy muihin samansuuntaisiin uudistuksiin, saattaa muodostua ”dominoiva malli”, joka voi ”mahdollisuuksien ikkunan” avautuessa muuttaa vallitsevaa regiimiä. (2011, 18.)

Tasojen linkittymistä toisiinsa voidaan kuvata yksinkertaista kuvion avulla (kuvio 3). Regiimin sisälläkin jatkuvasti uudistutaan. Regiimi voi sulattaa itseensä ulkopuolelta uusia oivalluksia ja teknologioita. Regiimissä kuitenkin pääteään suhtautumisesta muutokseen. Jos regiimi ja muuttunut toimintaympäristö eivät sovi yhteen, regiimi joutuu kriisiin ja merkittäville muutoksille avautuu ”mahdollisuuksien ikkuna”. (2011,18.)



Kuvio 3. Sosioteknisen muutoksen malli. (Geels & Schot 2007, 401.)

*Ennakoimalla* saadaan tietoa systeemisen ylätason kehityksestä, sosioteknisistä regiimeistä ja mikrotason niche-kehityksestä. Erityisen tärkeää on tietoisesti luoda uusia proaktiivisia ja houkuttelevia, tulevaisuusorientoituneita mahdollisuuksia innovaatio toimijoille. (2011, 56.)

### Systemisyyden tulkinta

Pelkosen mukaan systemisyyttä tulkitaan sosiaalisesti *innovaatiojärjestelmätutkimuksessa*. Vuorovaikutus, keskinäisriippuvuus, vuorovaikutteinen oppimi-

nen sekä institutionaalisen ympäristön merkitys painottuvat. Toisaalta systeemin käsite on pitkälti metafora. Järjestelmän asemesta puhutaankin verkostosta. Innovaatio on prosessi, ei lopputulema. Kiinnostavia ovat toimijoiden roolit sekä instituutioiden ja politiikkojen merkitys. *Liikkeenjohtamisen tutkimuksessa* systeemisyyttä tulkitaan teknisesti. Systeemisyyys ymmärretään teknologisten osien, osajärjestelmien ja komponenttien sekä ympäröivien infrastruktuurien ja toimintaympäristön väliseksi riippuvuussuhteiksi. (Valovirta ym. 2011, 16, 45.)

*Sosioteknisen muutoksen tutkimuksessa* näkökulma on holistisin. Systeemisyyys nähdään monimutkaisena koko sosioteknisen järjestelmän välisenä vuorovaikutuksena. Tutkimusperinteiden erilaiset tulkinnat käsitteistä ja niiden välisistä suhteista ovat aiheuttaneet käsitteellistä sekaannusta. Pelkonen toteaa, että näkökulmat täydentävät toisiaan. Eri näkökulmat kiinnittävät huomion eri ulottuvuuksiin. (2011, 16, 20, 45-46.)

Tekesin tutkimus (286/2011) vahvistaa näkemystä, että muutokseen tarvitaan suuri joukko toimijoita ja toisistaan riippuvaisten osatekijöiden yhtäaikainen muutos. Lisäksi sosioteknisissä muutoksissa kyse on laajoista organisatorisista muutoksista – ei ainoastaan teknologian kehittämisestä ja soveltamisesta. Tällöin esimerkiksi yhteiskehitetään palveluja, tuetaan asenteiden ja toimintavalmiuksien muutosta sekä totutetaan asiakkaita uusiin toimintamalleihin. Tällaiset muutosprosessit perustuvat usein yritysten, julkisen sektorin organisaatioiden, kuluttajien, käyttäjien ja järjestöjen sekä tutkimusmaailman vuorovaikutukseen. Laajat muutosprosessit edellyttävät toimijaryhmien yhteensaattamista, luottamuksen rakentamista, yhteisen ymmärryksen muodostamista ja toiminnan koordinoimista. (2011, 46.)

### 3.2 Julkisen sektorin rooli systeemisessä muutoksessa

Tekesin tapaustutkimuksissa (286/2011) julkisen sektorin rooli on keskeinen. Kaikissa esimerkeissä korostuvat niche-innovaatioaihioiden *rahoittajan* ja alkuvaiheen *tukijan* roolit. Voidaan arvioida, että Tekesin rahoitus tuo toimijat yhteen eli toimii monitoimijaisissa hankkeissa ”liimana”. Toisaalta eri toimialoilla korostuvat seuraavat julkisen sektorin roolit:

- *Regulaattori*. Esimerkiksi rakennetun ympäristön toimialalla sääntelyllä vahvasti edistetään tai hidastetaan muutoksia. Innovointia tuetaan *ennakoivan strategisen perspektiivin* avulla. Tulevista vaatimuksista tulisi viestiä ja siten kannustaa yrityksiä ennakoivaan t&k-toimintaan. Yrityksille oikea-aikainen vaatimusten ennakointi voi tuoda kilpailuetua.
- *”Älykäs asiakas”*. Julkisen sektorin tulisi kertoa yrityksille minkälaisia palveluja ja rajapintoja tarvitaan ja minkälaisia vaatimuksia palveluilla on.
- *Keskeinen toimija*. Kyse voi olla julkisen sektorin omasta toiminnasta. Julkisten toimijoiden muutostahto sekä visiot ja aktiivisuus painottuvat. (Valovirta ym. 2011, 46.)

Julkisen ja yksityisen sektorin rajapinta on tärkeä synnyttävässä muutosta. Oulun omahoidossa kehitetään julkisen sektorin omaa järjestelmää, ja yritykset kehittävät ja toimittavat teknologian. Toisaalta älyliikenteen monipalvelumallissa on kehitetty kaupallista palvelua, johon kytketään julkisia palveluja mukaan. Mallin toteutuminen kuitenkin edellyttää julkisten palvelujen mukaantuloa. Voi daankin ajatella, että laajat järjestelmämuutokset yhä useammin vaativat *julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja rajapinnan hallintaa*. (2011, 47.)

Tulevaisuudessa myös julkisten hankintojen rooli *innovatiivisuuden ja systeemisten muutosten edistämiseksi* on yhä tärkeämpi. Kysytäänkin, mistä syntyy se *voima*, jonka ansiosta lupaava innovaatioaihe lähtee leviämään ja vahvistuu systeemiseksi muutokseksi. Esimerkiksi Oulussa on kytkeydytty samansuuntaisiin kokeiluihin, mutta valtakunnallista järjestelmämuutosta ei ole syntynyt. Kyse on ilmeisesti monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Edellytetään erilaisia muutoksia toimintaympäristössä ja infrastruktuureissa. *Systeemisten innovaatioiden skaalaaminen* onkin usein innovaation ja sen käyttöympäristön pitkäaikaista sopeuttamista. Systeemiset innovaatiot myös leviävät huomattavasti heikommin kuin itsenäiset, autonomiset innovaatiot. (2011, 47.)

### **Innovaatiopolitiikasta**

Julkinen valta voi vaikuttaa innovaatioiden käyttöönottoon ja leviämiseen sekä markkinoiden rakenteeseen. Regulaatio ja julkiset hankinnat ovat keskeisiä

Taulukko 2. Systemisen innovaatiopolitiikan välineet ja käyttö. (Valovirta ym. 2011, 43.)

Välineiden tyyppi	Politiikkainstrumentit	Käyttö
T&k-politiikan tarjontapuolen instrumentit	Tutkimusrahoitus, yritysrahoitus, koulutus, kaupallistamisen tuki, uuden yritystoiminnan tuki jne.	Tarjontapuolen välineiden käyttö on vakiintunutta. Yhdessä systeemisten ja kysyntälähtöisten instrumenttien kanssa voidaan tavoitella kuitenkin laajempaa vaikuttavuutta.
Systemiset instrumentit	Ennakointi, strategiaprosessit, innovaatioverkostojen organisointi, kokeilualustat, arviointityökalut.	Niin sanottuja systeemisiä instrumentteja käytetään laajalti, mutta se ei ole kovin järjestelmällistä. Näiden välineiden käyttö on tyypillisesti integroitu tarjontapuolen instrumentteihin (mm. teknologiaohjelmat ja niiden puitteissa tapahtuva ennakointi ja verkostoituminen).
Kysyntälähtöiset välineet	Regulaatio, julkiset hankinnat, standardointi.	Ensisijaiset tavoitteet ovat pääosin muita kuin innovaatiotoimintaan liittyviä, käyttö innovaatiotoiminnan edistämiseen edellyttää tavoitteellisuutta ja vahvaa koordinaointia.
Markkinoiden muodostaminen ja järjestelmäsiirtymien suunnittaminen	Pilotoinnin, kokeiluhankkeiden, demonstroinnin, käyttöönoton, juurruttamisen ja levittämisen tuki.	Innovaatioprosessin kehitysvaihe ja markkinoiden kypsyys on huomioitava; markkinoiden vääristyminen riskinä; näitä instrumentteja käytetään tietyillä toimialoilla, mutta ne eivät muodosta ohjelmallisia kokonaisprosesseja, eivätkä aina kytkeydy innovaatiopolitiikan toteutukseen.



välineitä, joilla voidaan vaikuttaa innovaatioiden kysyntään markkinoilla, mutta kysyntälähtöisillä välineillä tavoitellaan lähes aina ensisijaisesti *muuta päämääriä kuin innovoinnin edistämistä*. Innovaatiota tavoitellaan harvoin lainsäädännössä (esim. immateriaalioikeudet) tai julkisissa hankinnoissa (esimerkiksi ns. esikau-palliset t&k-hankinnat). Innovaatiotavoitteiden huomioon ottaminen ja sisällyttäminen lainsäädäntöön, normiohjaukseen (esim. rakennusmääräykset) ja julkisiin hankintoihin edellyttää huolellista perustelua ja usein toimintakulttuurin muutosta. (Valovirta ym. 2011, 40-41.)

Systemisen innovaatiopolitiikan välineitä ja käyttöä selvitetään taulukossa (taulukko 2). *Innovaatioiden tarjontaan* liittyvät välineet ovat usein taloudellista tai muuta tukea. *Systemisiä välineitä* käytetään usein yhdessä tarjonnan instrumenttien kanssa. Näitä ovat muun muassa ennakointi, strategiaprosessit, innovaatioverkostojen organisointi, kokeilut ja arviointityökalut. *Kysyntälähtöisten välineiden* käyttö edellyttää tavoitteellisuutta ja vahvaa koordinoitua. Markkinoihin vaikutetaan muun muassa pilotointia tukemalla. (2011, 43.)

Edler ja Georghiou (2007, 949-963) yksilöivät *innovaatiomyönteisiksi hankinnoiksi suoran-, katalyyttisen- ja yhteistoiminnallisen julkisen hankinnan*.

*Suoralla julkisella hankinnalla* ostetaan innovatiivinen palvelu julkisen sektorin omiin tarpeisiin ja parannetaan julkisten palveluiden vaikuttavuutta, tuottavuutta tai vastataan aivan uuteen yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Kilpailunäkökulmasta julkisorganisaatio käyttää omaa markkina-asemaansa ostamalla.

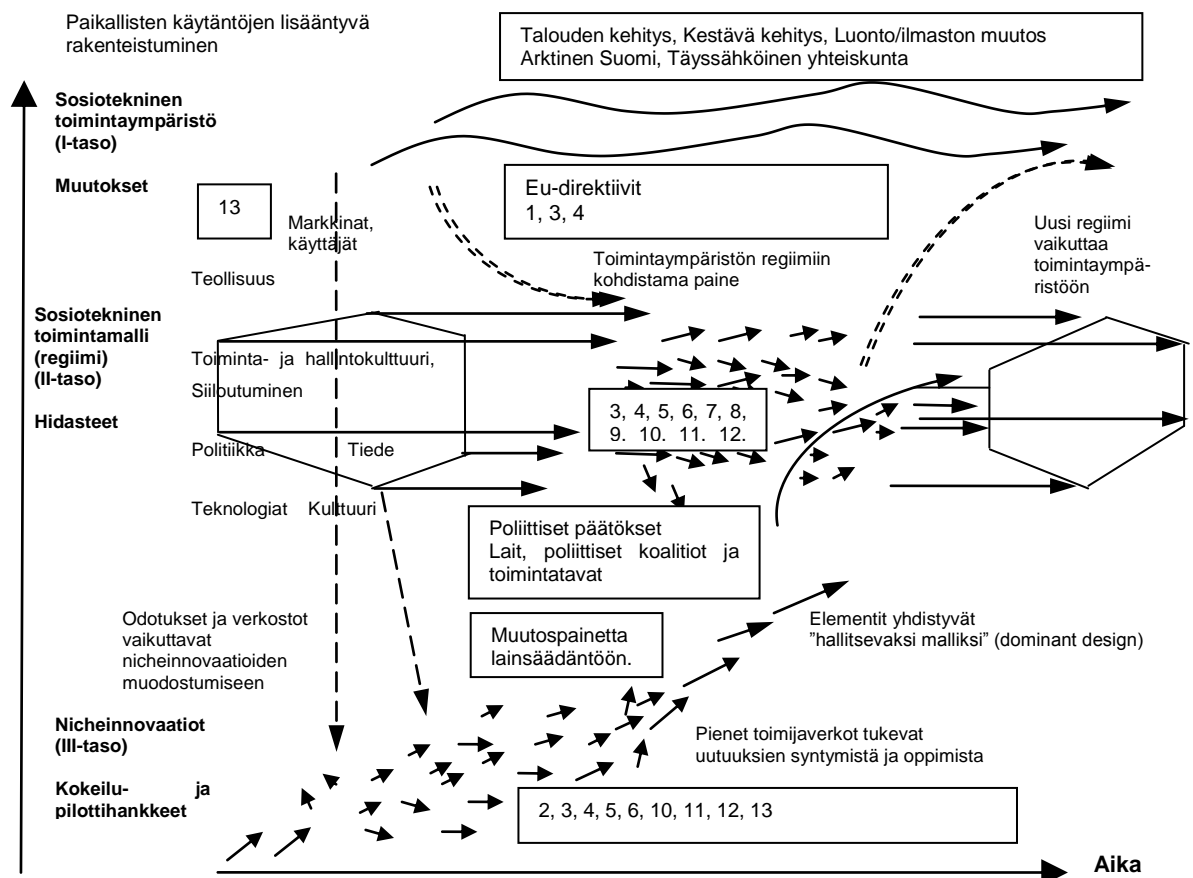
*Katalyyttisellä hankinnalla* julkisorganisaatio edistää innovatiivisen ratkaisun markkinoille pääsyä vauhdittamalla yksityistä kysyntää ostoilla. Tavoitteena on vauhdittaa yksityistä käyttöä. Yrityksille luodaan mahdollisuus saada referenssitöitä, oppia ja jatkaa tuotteen kehittämistä.

*Yhteistoiminnallisessa hankinnassa* hankintaorganisaatiot muodostavat tilaaja-poolin. Cowanin ja Klinen mukaan uusien tuotteiden ja palveluiden kysyntää kasvattamalla vauhditetaan markkinoiden kehitystä. Julkisilla hankinnoilla voidaan luoda systemisen mallin mukaisia niche-markkinoita, joiden avulla laajemmat markkinat voivat lähteä kehittymään. (Valovirta ym. 2011, 40-41.)

## 4 MENESTYKSEKÄS JULKINEN HANKINTA

### 4.1 Julkiset hankinnat sosio-tekni­sen muutoksen mallin kautta tulkittuna

Jul­kisten hankintojen kontekstia voidaan kuvata soveltamalla Frank W. Geelsin sosio­teknistä muutoksen mallia (kuvio 4). Kuviossa 4 käytetyt numerot viittaavat luvun 5.4.2 taulukon 4 (Analyysi julkisista hankinnoista, s. 58-) numerointiin. Numerointia analysoidaan tarkemmin kohdassa 5.4. Numerot voivat viitata usealle tasolle. Toimintaympäristön muutoksia (I-taso) on mainittu kuvion yläosassa, keskiosassa (II-taso) on vallitseva regiimi, regiimin hidasteita ja uudistuksia sekä alhaalla (III-taso) on erilaisia kokeilu- ja pilottihankkeita (vrt. Valovirta ym. 2011, 30).



Kuvio 4. Julkiset hankinnat sosio­teknisen muutoksen mallin kautta tulkittuna.

Julkisten hankintojen ilmiötä ja tilaa voidaan ajatella kuvattavan siten, että *Sosiotekninen toimintamalli eli regiimi* viittaa Suomessa julkisissa hankinnoissa vallitseviin vahvasti säänneltyihin hankintajärjestelmiin. Regiimissä vallitsevat tietyt tiukat ja suhteellisen vakaat julkisten hankintojen järjestämisen toimintamallit. EU-lainsäädännön ohella vahvasti vaikuttaa esimerkiksi kunnan toimintaja hallintokulttuuri. Jatkuvuus korostuu. Strategista ajattelua voitaisiin kehittää. Tarvitaan viisasta ja rohkeaa johtajuutta. Siiloutuneet toimintamallit nykyisissä palveluissa ovat tiukassa. Poliittiset päätökset valtiotasolla viestittävät vahvasti esimerkiksi kunnille ja yrityksille yhteiskuntapolitiikasta taikka valtion hankintastrategiasta. Toisaalta kuntatason strategiaa voitaisiin hyödyntää vahvemmin esimerkiksi lähiruuan tai muiden lähipalvelujen käytössä. Julkisissa hankinnoissa mennään vahvasti hallintokärki edellä. Voidaan sanoa, että kilpailutuksen monimutkaistuminen vaatii entistä vaativampaa osaamista, mikä lisää byrokratiaa. Teknologian käyttö tekee hankintatoimesta entistä tarkempaa ja vaatii lisää osaamista. Toisalta osallistuminen on teknisesti helpompaa ja prosessi voi nopeutua.

Sosioteknisen muutoksen mallin mukaisessa tulkinnassa regiimiin kohdistuu tällä hetkellä vahvaa painetta sekä *toimintaympäristön tasolta* että *niche-tasolta* esimerkiksi kuntien itsehallinnon kehittämisen myötä. Toimintaympäristössä keskeisiä muutostekijöitä ovat luonnonilmiöt, talouden ongelmat, markkinoiden muutokset sekä EU:n tasolta tehtävät linjaukset.

Kuntien palvelujen järjestämisessä on tekemisen meininkiä, kokeiluja ja aitoa innovaatioiden etsimistä. Näitä voidaan tulkita niche-innovaatioiksi, jotka nousevat haastamaan olemassa olevaa regiimiä. Vaaleissa näkyy uuden etsimisen into, vaikka järjestelmämuutosta ei ole syntynyt. Itsehallinnon perustalta voi syntyä uusia palvelumalleja. Mikäli mallit lähtevät skaalautumaan ja arvoverkostot toimimaan, syntyyneen tavoiteltu uusi ”kansallinen toimintamalli”. Tällöin voidaan puhua myös regiimin muuttumisesta. (Vrt. Valovirta ym. 2011, 25.)

Seuraavaksi perustellaan tarkemmin *käsitemallin eri tasoihin liittyviä ilmiöitä*. Luvussa 4.2 selvitetään *vallitsevaa julkisten hankintojen regiimiä*. Mallia käyte-

tään luvussa 5 myös *mahdollisuuksien* ennakointityökaluna. Mukana on siten myös piilevämpiä ajankohtaisia trendejä kuten täyssähköinen yhteiskunta.

## 4.2 Vallitsevasta regiimistä

### 4.2.1 Hankintaprosessista ja tarjouspyynnöstä

Hankintatoiminnassa erotetaan niihin liittyvä kunnallispoliittinen tavoitteenasettelu eli *strateginen hankintatoiminta* ja hankintalain edellyttämä kilpailuttaminen, joka on osa *operatiivista hankintatoimintaa*. (Oksanen 2010, 10.)

Hankintaprosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä ovat

- A. Hankinnan suunnittelu ja tarvittava markkinakartoitus
- B. Hankintamenettely ja tarjoajien valinta
- C. Tarjousprosessi
- D. Sopimuskausi. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 109.)

Prosessin vaiheiden yksityiskohtaisempi kuvaus löytyy esimerkiksi Kuusniemi-Laineen ja Takalan edellä mainitusta kirjasta.

Syyrakin mukaan hankintayksiköiden tulisi toteuttaa kilpailutettavat hankinnat kuviossa esitetyn hankintaprosessin mukaisesti (kuvio 5). Hankintaprosessissa erityisesti huomioon otettavia asioita ovat seuraavat:

- Kohta 2. Hankintasuunnitelmassa määritellään hankinnan tavoite, otetaan huomioon lainsäädännön vaatimukset ja määritellään tarpeet.
- Kohta 3. Soveltuvat lähituotteet tarkoittaa lähituotteiden kartoitusta ja saatavuuden selvittämistä. Lisäksi kartoitetaan yhteistyömahdollisuudet.
- Kohta 4. Menettely tarkoittaa hankinnan sisältöä ja toimintatapoja.
- Kohta 5. Tarjouskilpailun valmistelussa määritellään hankintayksikön/toimintayksikön rooli, järjestetään informaatiotilaisuus tarjoajille ja määritellään tarjouspyynnön vertailukriteerit.
- Kohta 8. Päätöksenteko tarkoittaa toimittajien valintaa.

- Kohta 9. Toimitussopimukseen liittyy kumppanuus ja laadunvalvonta. (Syyrakki 2009, 35.)



Kuvio 5. Hankintaprosessi. (Syyrakki 2009, 35.)

Tässä työssä kohta 1 eli hankintastrategia korostuu, kun etsitään mahdollisuuksia vaikuttaa julkisten hankintojen avulla eli kartoitetaan mahdollisuuksia vaikuttaa innovatiivisiin, muutosta edistäviin ratkaisuihin julkisissa hankinnoissa.

### Kilpailutuksen suunnittelu

Hankinnan huolellinen suunnittelu on osa onnistunutta hankintaprosessia. Hankinnan tekeminen alkaa *tarveselvityksellä*, jotta tiedetään mitä ja kuinka paljon tuotetta tai palvelua tulee hankkia. Tämän jälkeen hankintayksikkö alkaa suunnitella hankintaa ja valmistautua hankintaprosessiin. Hankintalain 2 §:n 2 momentin säännöksellä pyritään ohjaamaan hankintayksiköiden toimintaa, vaikka hankinnan suunnitteluun ei ole varsinaisesti säännöksiä tai lakia. Hankintayksiköiden tulee esimerkiksi keskittää hankintojen tekemistä, hyödyntää yhteishankintojen tekemistä, hyödyntää kilpailuolosuhteet ja huomioida hinta-

laatusuhteeseen liittyvät näkökohdat tarjouspyynnön laatimisessa. Ohje ei ole velvoittava siten, että esimerkiksi huono suunnittelu olisi hankintalainsäädännön vastaista toimintaa. Suunnittelu kuitenkin on prosessin perusta. (Eskola 2011, 123-124; Torkkel 2008.)

Hankintasäännösten noudattamisen kritisoidaan johtavan siihen, että julkisen hallinnon ostajat eivät voi ostaa sitä, mitä haluavat. Käytännössä hankintayksiköiden suunnittelu on riittämätöntä. Hankintayksikkö päättää hankinnan kohteesta. Hankintayksikön tulee määritellä hankinnan kohteen laatu ja sisältö omien tarpeidensa mukaisesti jo ennen kilpailuttamisprosessia. (Eskola 2011, 125.)

Hankintayksikön kannattaa *kartoittaa tarjontaa* ennakkokyselyllä tai teknisellä vuoropuhelulla tarjoajien kanssa, jos hankinta on suuri ja vaativa. Tällöin voidaan havaita ennen prosessin käynnistämistä, että esimerkiksi tarvittavaa laatutasoa ei ole saatavissa. Ennakkokyselyssä kuvataan esimerkiksi hankinnan tavoitteet, haluttu tuotteen tai palvelun laatutaso, kustannustaso ja aikataulutus. Ennakkokysely on mielellään kirjallista, jotta syrjimättömyys ja tasapuolisuus säilyvät. Ennakkokysely ei ole tarjouskeskustelua toimittajien kanssa. Kahdenkeskisiä keskusteluja mahdollisten tarjoajien kanssa tulee välttää. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 55.)

Hankintayksikkö voi ostaa hankinnan suunnittelun ulkopuoliselta asiantuntijalta mikäli hankintayksiköllä ei ole tarvittavia resursseja tai tieto-taitoa. Suunnitteluun kannattaa panostaa. Kannattaa myös tehdä yhteistyötä eri ammattikuntien, esimerkiksi juridiikan ja talouden asiantuntijoiden sekä asiakkaan edustajien kanssa. Suunnittella tulee ammattitaitoisesti ja taloudellisesti. Hankintaprosessia ei saa käynnistää perusteettomasti esimerkiksi kartoittaakseen markkinatilannetta. Hankintaprosessilla tulee aina tavoitella hankintasopimusta. (Värri 2010, 12.)

Jo suunnitteluvaiheessa hankintayksikkö voi määritellä tarjoajalle vaatimuksia. Tällaisia tarjoajan yleisempiä *soveltuvuusehtoja* ovat selvitys taloudellisesta tilanteesta, ammatillisesta pätevyydestä ja teknisestä suorituskyvystä. Tarjoaja

on suljettava hankintaprosessista, ellei tämä toimita pyydettyjä selvityksiä tai ei täytä vaatimuksia. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 130-135.)

Hankinnan suunnitteluvaiheessa hankintayksikkö tekee *hankintasuunnitelman*. Suunnitelma voi olla yksityiskohtainen ja tarkka. Hankintasuunnitelma voi myös vain yleispiirteisesti suunnata projektia. Hankintasuunnitelman tavoitteena on, että hankintayksikkö osaa varata budjettiinsa riittävästi varoja kyseiseen hankintaan ja resursseja hankinnan toteuttamiseen. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 55.)

### **Tarjouspyynnön laatiminen**

Tarjouspyyntö on hankinnan tärkein asiakirja. Se laaditaan kirjallisesti sekä niin selkeästi ja yksiselitteisesti, että tarjoajat voivat tarjouspyynnön perusteella antaa yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnöstä tulee selvittää *mitä hankitaan ja millä ehdoilla*, hankintamenettelyn sisältö ja vaiheet sekä hankinnan kohteen *painopisteominaisuudet*. Esimerkiksi ympäristömerkkien kriteerit tulee määritellä huolellisesti ja valita vain kulloiseenkin tilanteeseen sopivat kriteerit. Tarjouspyynnön ehtoja ei saa muuttaa prosessin kuluessa. (Syyrakki 2009, 33.)

Tarjouspyynnössä on ilmaistava selkeästi *edellytykset (vähimmäisvaatimukset)*, millä tarjoajat kelpuutetaan tavaran toimittajiksi. Tarjouspyynnössä kerrotaan myös hankintayksikön määrittämät *tarjousten valintaperusteet*, joita voivat olla kokonaistaloudellinen edullisuus tai halvin hinta. Hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä on mainittava tärkeysjärjestyksessä painoarvoineen kaikki vertailuperusteet, joilla tarjouksien kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidaan. Vertailuperusteet eivät saa sisältää syrjiviä tai jotain tarjoajaa suosivia seikkoja. Tarjousten vertailua helpottavat tarjouspyyntöön liitetyt lomakkeet, jotka tarjoajien tulee täyttää. (Syyrakki 2009, 34.)

Arviointiperusteet voi laatia henkilö, joka tuntee hankittavan tuotteen tai palvelun hyvin. Arviointiperusteet tulee asettaa hankinnan luonteen mukaan. Arviointiperusteiden tavoitteena on edullinen, toimintaan soveltuva ja laadukas hankin-

ta. Kotimaisuus tai kotikunta eli kunnan työllisyyden parantaminen tai verotulojen lisääminen ovat kiellettyjä arviointiperusteita. (Syyrakki 2009, 34.)

Valintaperusteena tulisi käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta. Hinta ainoana valintaperusteena ei yleensä johda hyvään lopputulokseen. Mikäli hinta on valinnan peruste, tulee tämä ottaa huomioon tarjoajien vähimmäisvaatimuksissa. Laatu- tai muut vaatimukset täsmennetään tarkasti tuotteen tai palvelun ominaisuuksiin. Laatumerkkien, esimerkiksi ympäristömerkkien, tulee olla mitattavissa ja todennettavissa. (Syyrakki 2009, 34.)

Hankintarengas tai vastaava voi koota alueen tarpeet yhteen. Tarjouspyyntö voi olla kaikille avoin. Tarjouspyynnössä suositellaan annettavaksi mahdollisuus osatarjouksiin. (Syyrakki 2009, 34.)

### **Säädökset ja ohjeet – esimerkkinä ympäristömerkit**

Hankintalain 44 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti suorituskykyä ja toiminnallisia ominaisuuksia koskeviin vaatimuksiin voi sisältyä myös vaatimuksia hankinnan kohteen ympäristöominaisuuksista. Hankintayksikkö voi käyttää apuna eurooppalaisessa, monikansallisessa tai muussa ympäristömerkissä olevia yksityiskohtaisia perusteita tai niiden osia. Ympäristömerkkien myöntämisperusteet voivat toimia julkisten hankintojen teknisinä eritelminä. Käyttäminen edellyttää, että ne perusteet, joihin viitataan, soveltuvat hankinnan kohteen ominaisuuksien määrittämiseen. Eritelmien on liityttävä hankinnan kohteeseen. Esimerkiksi tavarantavalmistuksen laadunvalvonta voi olla ehdokkaan tai tarjoajan tekniseen pätevyyteen liittyvä edellytys. Laadunvalvonnalla ei siis katsota olevan liittymää hankinnan kohteeseen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 263-264.)

Ympäristömerkin perusteita tai niiden osia voi käyttää, jos

- eritelmät soveltuvat hankintasopimuksen kohteena olevien tavaroiden tai palvelujen ominaisuuksien määrittämiseen
- merkkiä koskevat vaatimukset perustuvat tieteelliseen tietoon



- kaikki asianomaiset tahot, esimerkiksi viranomaiset, kuluttajat, valmistajat, vähittäiskaupan edustajat sekä ympäristöjärjestöt ovat voineet osallistua merkin laatimiseen
- merkki on kaikkien saatavilla. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 264.)

Kolmen ensimmäisen edellytyksen johdosta vain sellaiset ympäristömerkit ovat käytettävissä, jotka on laadittu kansallisesti, monikansallisesti tai yhteisön tasolla yhdenmukaistetun järjestelmän avulla. Soveltuvia merkkejä ovat esimerkiksi Pohjoismainen ympäristömerkki tai EU:n ympäristömerkki. Ympäristönäkökohdusten huomioimisesta julkisissa hankinnoissa on olemassa malleja, esimerkiksi Euroopan komission tulkitseva tiedoksiinto julkisiin hankintoihin sovellettavasta yhteisön lainsäädännöstä ja mahdollisuuksista ottaa ympäristönäkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissa (KOM (2001) 274 lopullinen) sekä käsikirja vihreästä ostamisesta (Buying Green 18.8.2004 SEC (2004) 1050). Internetin kautta ([www.ec.europa.eu/environment](http://www.ec.europa.eu/environment)) löytyy GPP Toolkit, jossa on ympäristökriteereitä 11 eri tuoteryhmälle. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 264-265.)

#### 4.2.2 Tarjouspyynnön laatimisen ongelmakohdat

##### **Kilpailutuksen haasteita**

*Hankintaprosessin yleisimpiä ongelmakohtia* olivat Suomen Kuntaliiton vuonna 2006 valmistuneen *Onnistunut julkinen ICT-hankintaprosessi* -selvityksen mukaan seuraavat:

1. Tarjousvertailussa ei käytetä ilmoitettuja arviointikriteerejä
2. Tarjousten vertailu on puutteellista tai tarjouksia vertaillaan vertailuperusteilla, joita ei mainita tarjouspyynnössä
3. Tarjoukset eivät vastaa tarjouspyyntöä
4. Tarjoajien jälkitinkiminen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 410-411.)

Värrin kartoitti v. 2010 *julkisen sektorin hankintaprosessin ongelmakohtia*. Markkinaoikeuden tammi-kesäkuun 2010 hankintaprosessin tutkimuspyyntöihin liittyviä päätöksiä oli 174 kpl. Aiheellisia hakemuksia oli 52 %. Hankintaprosessissa

ei ollut noudatettu hankintalainsäädäntöä. Ensisijaisia hakemusten syitä olivat seuraavat:

1. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus
2. Puutteelliset vertailuperusteet
3. Epäselvä tarjouspyyntö
4. Hankintapäätöksen puutteellinen perustelu
5. Hankintamenettelyn keskeytys. (Värri 2010, 24-26.)

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö on työ- ja elinkeinoministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n yhteinen hanke, joka toimii Kuntaliiton organisaatiossa. Sen erityisalaa on julkisten hankintojen lainsäädäntö. Se auttaa hankintalain parissa työskenteleviä esimerkiksi kun halutaan varmistusta erityistilanteelle. Perustietotaso on hankintayksiköissä hyvä. Neuvontaosastolle tulee kuitenkin keskimäärin 400 yhteydenottoa kuukaudessa. Tarjousten vertailuperusteet ja tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus ovat yleisimpiä ongelmakohtia. Nämä ovat myös keskeisiä asioita valittaessa voittajatarjousta. Jokaisen yksityiskohtaan tulee olla oikeaoppisesti ja asetusten mukaisesti laadittu ja toteutettu. Hankintalainsäädännössä ei näihin ole annettavissa aivan tarkkoja ohjeita. Asiakirjan laatija ja lukija voivat tulkita asian omalla tavallaan. (Värri 2010, 29-31.)

Värri kartoitti tutkimuksessaan myös viideltä hankintayksiköltä hankintaprosessin ongelmatilanteita. Hankintayksiköiden mukaan keskeisiä ongelmia ovat

1. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus
2. Vertailuperusteet
3. Epäselvä tarjouspyyntö
4. Määräajat
5. Kestävä kehitys
6. Tuotteistus
7. Tarjouspyynnön täsmennys. (Värri 2010, 31, 38.)

Yleisin mainittu ongelmakohta oli *tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus*. Ongelman syynä mainittiin tarjoajien huono tietotaito, huolimattomuus tarjousta tehdessä sekä se, että julkiselle sektorille tehty tarjous on vaativampi ja säädel-

lympi kuin yritysten välinen tarjous ja siksi esimerkiksi ensikertalaiselle hankala tehdä. Erään hankintayksikön mukaan esimerkiksi pienet yrittäjät eivät ole kiinnostuneita julkishallinnosta, jolloin panostus tarjouksen tekemiseen on pieni. Ongelmia voivat tuottaa myös odotusajat. Ympäristöasioiden ja kestävän kehityksen toteuttaminen, selvittäminen ja huomioon ottaminen hankinnoissa tuottaa myös ongelmia. Rooli harmaan talouden ja erilaisten ympäristöasioiden vahtina vaikeuttaa ja lisää hankintayksikön työtä. (Värri 2010, 32-33, 36.)

Keskeinen ongelma on tarjouspyynnön toteuttaminen tarjouksissa. Se on myös yleisin syy hakemukseen markkinaoikeuteen. Tarjouksen tulee olla täsmälleen annettujen säännösten mukainen, jotta tarjous on tarjouspyynnön mukainen. Hyväksyttävässä tarjouksessa sanojen tulee olla annetussa muodossa. Tarjous on hylättävä, jos samaa tarkoittava asia on ilmaistu tarjouksessa eri tavalla kuin tarjouspyynnössä. Ei riitä, että periaatteessa tarjouksessa tarjottu tuote on täysin oikeanlainen. Mikäli hankintayksikkö kuitenkin hyväksyy tarjouksen, joka ei ole tarjouspyynnön mukainen, markkinaoikeus usein kumoaa hankintasopimuksen, velvoittaa hankintayksikköä järjestämään uuden tarjouskilpailun ja voi langettaa hankintayksikön maksettavaksi oikeudenkäyntikulut sekä hyvitysmaksun hakemuksen laatijalle. (Värri 2010, 41.)

*Puutteelliset vertailuperusteet ja epäselvä tarjouspyyntö* juontuvat hankintayksikön puutteellisesta hankintalainsäädännön tietämyksestä, huolimattomuudesta tai ajan puutteesta eli puutteellisesta panostuksesta. Erittäin tekninen tuote tai palvelu edellyttävät osaamista laatia kunnolliset vertailuperusteet tarjouspyyntöön. Epäselvä tarjouspyyntö karsii mahdollisia ehdokkaita ja karsiutuminen voi hidastaa tarjousprosessin etenemistä. (Värri 2010, 42.)

### **Ratkaisuja kilpailutuksen haasteisiin**

Värriin kyselyssä etsittiin myös hankintayksiköiden ajatuksia siihen, mistä nämä ongelmakohdat heidän mielestään johtuvat ja kuinka he omassa hankintayksikössään ovat pyrkineet ratkaisemaan ongelmatilanteet ja kuinka he pyrkivät välttämään niitä jatkossa. (Värri 2010, 31-32.)

*Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta* edistää tarjouspyynnön kehittäminen, koska ongelmakohtia karsiutuu. Helposti täytettävä tarjouspyyntö tuottaa paremmat ja oikeanmuotoiset tarjoukset, tarjouspyyntö ymmärretään paremmin eikä tarjouksia jouduta hylkäämään niiden vääränlaisen muodon vuoksi. Tuoteistaminen edistää tarjouspyynnön mukaisuutta. Hankittava kohde määritellään tarjouspyyntöön yksityiskohtaisesti ja niin selkeästi, että siihen on mahdollisimman helppo tehdä tarjous. Tarjouspyyntö kannattaa myös taulukoida siten, että se on tarjoajien mahdollisimman helppo täyttää. Taulukointi helpottaa myös tarjousvertailua sekä vähentää markkinaoikeuteen joutumista, vaikka tarjouspyyntö olisi ymmärretty osittain tai täysin väärin. (Värri 2010, 32-35.)

Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta edistävät myös tarjouskilpailudokumenttien standardointi, lakimiesten osallistuminen tarjouspyyntöjen laatimiseen, toimialojen asiantuntijoiden käyttäminen tarjouspyynnön laatimisessa sekä hankintojen jakaminen tuotevastuualueisiin, joiden päälliköt perehtyvät alan tekniikkiin vaatimuksiin ja markkinoihin muita paremmin. (2010, 32-35.)

*Tarjouspyynnön ymmärrettävyyttä parannetaan*, kun tarjouspyyntöasiakirjat lähetetään ennakoilmoittautuneille tarjoajille kommentoitaviksi etukäteen. Hankintayksikkö voi oikoa väärinkäsityksiä. Hankintayksikkö voi myös järjestää enakkokeskustelua tai teknistä vuoropuhelua. *Toimialojen toimintaan vaikuttaa* heikko hankintasäädösten tietämys ja osaaminen. Erillishankinnat suunnitellaan kuitenkin yleensä toimialoilla. Vertailuperusteiden painottamisen ja painoarvon määrittely on myös vaikeata. *Tarjoajien tilannetta kuvaa* se, että tarjous ei vastaa tarjouspyyntöä, koska tarjoajat perehtymättä tarjouspyynnössä vaadittuihin ominaisuuksiin lähettävät tarjouksen, joka on vähän sinne päin. Selkeäkin kirjallinen tarjouspyyntö voidaan ymmärtää väärin. (2010, 32-35.)

*Hankintayksikön toiminta tehostuu*, kun sekä kehitetään toimintaa määrätietoisesti että käytetään valmiita ja hyväksi havaittuja malleja. Hankintaprosessia myös ohjataan selkeillä mallilomakkeilla. Hyödyllistä on osallistua yhteishankintayksiköiden sopimuksiin ja pitää toiminta avoimena. Sidosryhmäkanavat ovat käyttökelpoisia esimerkiksi lausunnonantajina ja aloitteen tekijöinä. Tarjoajayrityksiä ja asiakkaita tulee opettaa ilmaisemaan tarpeensa ja kehittämään palve-

lua. Hankintalaista tulee ylläpitää oikea tietämys. Tulee myös määritellä selkeästi, mitä halutaan hankkia ja mitkä ovat vähimmäisvaatimukset. Koulutusta, konsultointia sekä yhteistyötä sidosryhmien kanssa tulee ylläpitää. Kannattaa myös muistaa, että julkisten hankintojen hankintaprosessi on monimutkainen ja täysin virheetön tarjouskilpailu voi olla mahdoton. Lainsäädännön yksi perusidea on erään hankkijan mukaan se, että ostajan tulisi tietää tuotteet ja palvelut vähintään yhtä hyvin kuin myyjä. Näin ei juuri koskaan ole tilanne. (2010, 42.)

*Puutteelliset vertailuperusteet ja epäselvä tarjouspyyntö* ovat ongelmakohtia, joihin hankintayksikkö voi vaikuttaa esimerkiksi lisäämällä huolellisuutta ja *suunnitteluun* käytettävää aikaa. *Hankintaa helpottaa* helposti laadittava tarjous, oikein laadittu tarjouspyyntö, tarjouksien vertailun helpottaminen (pisteytys) ja tuotteistus (apuna lakimiehiä ja asiantuntijoita sekä hankintojen tuotevastuualueet). (Värri 2010, 42-43.)

Hankintayksiköiden ongelmakohtat vaihtelevat. Vuonna 2006 esillä ollut tarjoajien jälkitinkiminen ei tullut esille v. 2010. Toisaalta epäselvä tarjouspyyntö ja tuotteistus olivat v. 2010 ongelmallisia, mutta niitä ei mainittu v. 2006 ollenkaan. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus on säilyttänyt asemansa hankinnan yleisimpänä ongelmakohtana. (Värri 2010, 43.)

#### 4.2.3 Ennakoinnin mahdollisuudet hankinnan suunnittelussa

Ansio tutki v. 2010 lähiruokaa eli julkista ruokahuoltoa elintarvikkeiden hankkijana osana Seuturuoka saatavaksi -hanketta. Tutkimuskohteena oli Loimaan seutukunta. Julkinen ruokahuolto voi näyttää esimerkkiä ja käyttää lähiruokaa sekä lisätä kuluttajien tietoisuutta paikallisesta ruokakulttuurista ja kannustaa kestäviin valintoihin. Kunnat ja pienyrittäjät yhdessä tavoittelevat valtion kunnille asettamaa tavoitetta lähiruokan tarjoamisesta julkisessa ruokahuollossa kaksi kertaa viikossa vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi valtio nosti kansallisten hankintojen kynnsarvoja. Valtio toivoo, että pienyrittäjät enemmän tarjoaisivat lähiruokatuotteitaan kunnille. (Ansio 2010, 55.)

Ansion (2010, 55-57) mukaan kuntien lähiruoan käytön läpimurron kehityskoh- teita ovat seuraavat:

1. Tuottajien *verkostoituminen* esimerkiksi tuottajarenkaaksi.

Se on kuntien toive ja tuottajienkin näkökulmasta järkevää. Tuottajat voi- vat siten laajentaa tuotantoaan ja tarjota yhdessä tuotepaketteja kunnille. Tuotteiden kuljetus tehostuu. Esimerkiksi yksi tuottaja voi keskittyä kulje- tuksiin yhteisestä varastosta tai tiloilta ruoanvalmistusyksikköihin.

2. Kunnan tulisi laatia lähiruoan käyttöä tukeva *hankintastrategia*.

Kuntien tahtotila ja tulevaisuuden näkemys lähiruoasta vaikuttaa suoraan lähiruoan käyttöön. Hankintastrategia on merkki kunnan halusta tehdä kestävän kehityksen valintoja. Lähiruoan suosiminen liitetään kunnan toiminta-ajatukseen. Henkilökunta sitoutuu lähiruoka-ajatteluun. Esimie- hen ja organisaation asenteilla on suuri merkitys. Lähiruokatuotteiden käyttö lisääntyy. Ruokapalvelupäälliköt tarvitsevat resursseja, jotta voivat kartoittaa paikalliset tuottajat ja luoda arkea varten uuden toimintamallin.

3. Pienyritysten toteuttaman *markkinoinnin* kehittäminen.

Kunta on harvan yrityksen pääkohderyhmä. Kuntaa ei mielletä potentiaa- lisena asiakkaana. Tuottajien tulisi tutustua julkisiin menettelytapoihin ja keittiöiden toimintaan. Tuottajien tulisi myös tarjota tuotteitaan aktiivisesti isojen kilpailukokonaisuuksien tai pienhankintojen kautta. Verkostoitumi- nen saattaa innostaa tarjoamaan tuotteita. Logistiset haasteet, ympäri- vuotinen saatavuus ja kuljetuskustannukset pitää ratkaista. Tuottajilla ai- kaa on vähän logistiikkaan, uusien asiakkaiden hankkimiseen ja tuottei- den markkinointiin. Pienyrittäjät huolehtivat itse kaikesta tuotannosta. Kunnat asiakkaana tarvitsevat usein paljon elintarvikkeita, jotka pitää tuottaa, varastoida ja kuljettaa. Suuret tuotantomäärät vaativat investoin- teja. Riskien todennäköisyys kasvaa.

Maa- ja seutukunnat ovat erilaisia. Yhteistyömalli ei välttämättä sovellu sellaise- naan toisen maakunnan käyttöön. Toimivuuteen vaikuttavat maantieteelliset etäisyydet, elintarviketuotannon määrä, tuotetut tuotteet sekä osapuolten kiin- nostuneisuus asian kehittämiseen. (Ansio 2010, 57.)

## 5 REGIIMIN HIDASTEITA JA UUDISTUSTA

### 5.1 Hankintastrategian ja strategisen johtamisen merkitys

#### 5.1.1 Hankintastrategiasta

*Politiikka: Hankintastrategian merkitys:* Tiukkojen budjettien vuoksi kunnat ovat lisänneet ruokaloissaan tuontiruoan käyttöä. Maa- ja metsätalousministeriön teettämän lähiruokaselvityksen mukaan hinnan korostunut merkitys on julkisella sektorilla kasvattanut tuontiruoan tarjontaa. Tuontiruoan osuus on joissakin kunnissa jopa suurempi kuin tuontiruoan 20 %:n osuus vähittäiskaupassa. (Kalliokoski 2012.)

Lähiruoka olisi hyvä kunnallisvaaliteema. Vaalit ovat luonteva paikka *arvokeskustelulle* ruuan merkityksestä kunnan linjauksissa. Ratkaiseeko halpa hinta vai kokonaisuus? Lähiruokakoordinaattori Viljasen mielestä paikallisesti tuotettu ruoka voi päihittää vaatimukset halvasta ruoasta. Paikallista ruokaa voi hankkia nykyistä enemmän esimerkiksi koululaisten ja vanhusten lounaaksi. Mikään laki ei estä hankkimasta lähiruokaa. Pitää vain osata laatia tarjouspyyntöjen perustelut taitavasti. Viljanen laatii Suomeen lähiruokaohjelmaa. Hän aikoo tarkentaa tiedot lähiruoan käytöstä sekä laskea taloudelliset vaikutukset ja mahdollisesti myös lähiruoan tuotantoketjun tuottaman hiilidioksidin. (Kalliokoski 2012.)

Lähiruoan kysyntä ja tarjonta eivät aina kohtaa. Kaikki tuottajat eivät tiedä, minne tuotteita kannattaisi tarjota. Samalla monet ammattikeittiöt kaipaavat raaka-aineiksi lähiruokaa. Lähiruoan määrittely kaippaa myös täsmennystä. Onko lähiruokaa kaikki Suomessa tuotettu ruoka vai maakunnassa tuotettu ruoka. Joustovaraa on. Esimerkiksi poro kelpaa lähiruuaksi koko Suomessa. (Kalliokoski 2012.)

Hankintastrategioilla on kunnissa merkitystä kuten seuraavat esimerkitkin osoittavat. Toisaalta tarvitaan myös proaktiivista toiminta- ja hallintokulttuuria, erityisesti strategista johtamista.

Oulussa kaupungin päättäjät saivat *Oulustako lähiruokakaupunki* –seminaarissa perustietoa lähiruusta syyskuussa 2012. Erityisasiantuntija Valtari *Ruoka-Suomi* -teemaryhmästä muistutti, ettei lähiruoka tule itsestään julkisiin hankintoihin, vaan se on kirjoitettava strategiaan. Tarvitaan myös politiikkadialogia, mikä professori Muljun mukaan tarkoittaa sitä, että kunnan päättäjiä, virkamiehiä ja esimerkiksi keittiöhenkilöstöä keskustelelee yhdessä, miten lähiruokasiasia voitaisiin edistää. Tietämättömyyksenkin on este. (Alatorvinen 2012.)

Kiuruvedellä valtuustossa on sekä lähi-, että luomuruoka kirjattu vuonna 2005 kaupungin strategiaan. Ruokapalvelupäällikkö Laitisen mukaan strategia velvoittaa toimimaan. Aluksi tuotteiden jalostusaste oli alhainen ja keittiölle aiheutui lisätöitä. Nyt tilanne on kääntynyt. Yhteistyö tuottajien kanssa toimii ja keittiö saa juuri haluamiaan eriä ja tuotteita. Joustavuus toimituserissä on lähituottajien valtti. (Alatorvinen 2012.) (Kts. myös <http://www.kiuruvesi.fi/strategia>).

Myös Rovaniemen kaupunkikonsernin hankintastrategiassa vuodelta 2009 menestystekijänä on hankintatoimen avulla hyödyntää paikallistasolta lähtien toimivia ja monipuolisia toimittajamarkkinoita sekä edistää uusien palveluiden ja tuotteiden kehittämistä. (Kts. <http://www.rovaniemi.fi/hankintastrategia>, 4.)

### 5.1.2 Toiminta- ja hallintokulttuurista

Rannisto tutki väitöskirjassaan *kunnan strategista johtamista* vuonna 2005 Seinäjoen seudun kunnissa. Hän havaitsi, että strateginen työskentely on pragmaattista ja ongelmalähtöistä, ei ennustavaa tai ennakoivaa. Valtuustokauden strategiaprosessi liittyy tiiviisti talousarvioprosessiin. Tulevaisuuden haasteet liittyvät talouteen, palvelujen turvaamiseen, väkiluvun säilymiseen, erikoissairaanhoidon kustannuksiin sekä paikallisen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden elinvoimaisuuteen. Laajempiin kysymyksiin kuten teknologian kehitykseen, kansainvälistymiseen tai ympäristöarvoihin ei juuri kiinnitetty huomiota. (Rannisto 2005, 151.)

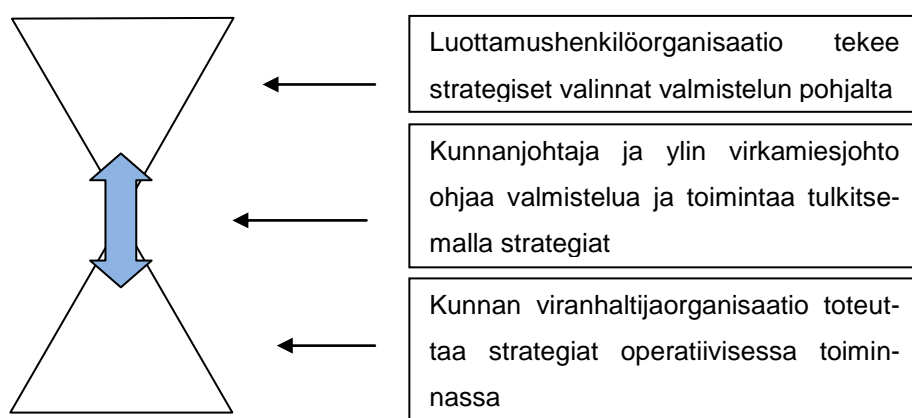
Viranhaltijat ja luottamushenkilöt suhtautuvat pragmaattisesti tulevaisuuden haasteisiin. Luottamushenkilöt keskittyvät edunvalvontaan. He ajavat jonkin viiteryhmän, esimerkiksi oman ammattikunnan tai toimialan etuja ja erityisintressejä. Mikäli strategialla pyrittäisiin suuntaamaan johtaminen kauemmaksi tulevaisuuteen, olisi konkreettisten etujen ajaminen vaikeata. Kysymys on myös osaamisesta, jolloin strategiaproessin tulisi olla huomattavan osallistava. (2005, 151.)



Strategioissa otetut kannat ohjaavat toimijoita niukasti ja satunnaisesti. Strategioiden heikko ohjaavuus ei auta ihmisiä oppimaan ja kehittämään jatkuvasti. Siten toteutuu organisaation jatkuvuutta korostava näkemys. Organisaatio on staattisessa tilassa, kunnes on siirryttävä olotilasta toiseen. Strategisen työn heikkouksista johtuen muutos ja siirtyminen kilpailuun, tehostamiseen ja yksityistämiseen ovat olleet voimakkaita, jopa yllättäviä asioita kunnallisille toimijoille. Muutokset ovat kuitenkin olleet näkyvissä jo pitkään. (2005, 155.)

Strategista johtamista tarvitaan. Se voi tarjota käsitteitä ja työkaluja tulevaisuuden arviointiin ja hallintaan. Keskeistä on johtajien aktiivinen halu tai haluttomuus johtaa ja tehdä tarvittavia muutoksia eli reagoida tiedon perusteella. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat usein eri mieltä informaation luotettavuudesta ja siitä voidaanko sen perusteella reagoida mitenkään. Johdon tietojärjestelmät taikka johtamisjärjestelmän puute tai heikkoudet ovat usein tekosyy, kun todellinen syy on puuttuvassa keskustelukulttuurissa, rohkeudessa tai johtamisen motivaatiossa. Strategioiden tekemisestä on tullut hallintotyötä ja strateginen ajattelu on puutteellista, eikä strategioita aiotakaan toteuttaa. Strategiaa käsitellään osana talousarvioprosessia. Käsittelyksi ei riitä sanojen pyörittely ja muutaman teeman käsittely. (2005, 171-172.)

Lainsäädännössä kunkin kunnallisen toimijan roolit on asetettu selkeästi, kuten kuviosta 6 ilmenee (kuvio 6).



Kuvio 6. Kunnan strategisen johtamisen toteuttaminen. (Rannisto 2005, 102.)

Luottamushenkilöorganisaatiolle on asetettu johtamisen tehtävä ja viranhaltijaorganisaatio toimii valmistelijana ja esittelijänä. Toisaalta juridisesti valtuusto käsittelee asiat valmistelun perusteella ja osallistuu kunnan strategian määrittelytyöhön vaihtelevasti. On myös keskusteltu siitä pitääkö keskittyä isoihin tulevaisuuden asioihin vai pieniin päiväkohtaisiin asioihin. Voidakseen reagoida nopeasti, on johdon tehtävä jatkuvasti myös tilannekohtaisia ratkaisuja. Toisaalta operatiivisten strategisten toimenpiteiden osalta viranhaltijat ovat keskeisiä strategisia johtajia. Jo vuonna 1996 Sotarauta pohti väitöskirjassaan *Kohti epäselvyyksien hallintaa, Pehmeä strategia 2000-luvun suunnittelun lähtökohtana*, voisiko strategia olla yhtä aikaa aiottu ja muotoutuva, kiinnitetty ja kehittyvä ja voisivatko siihen osallistua kaikki kunnan toimijat eli luottamushenkilöt, johto ja työntekijät. (2005, 94, 102.)

Rannisto vertailee ja erittelee tiimalasimallia, vahvan julkisjohtajan mallia ja vuoden 2003 kunnallista johtamista. Taulukossa ovat keskeiset tulokset (taulukko 3). Tiimalasimalli vahvistaa luottamushenkilöiden ja työntekijöiden roolia strategisessa johtamisessa ja vahva julkisjohtaja –malli vahvistaa johtavien viranhaltijoiden roolia. Vertailussa on vuoden 2003 tilanne. (2005, 195.)

Taulukko 3. Johtamismallien ominaisuuksien erittely ja vertailu. (Rannisto 2005, 196.)

Selitettävä toiminta	Tiimalasimalli	Vahva julkisjohtaja -johtamismalli	Kunnallinen johtaminen vuonna 2003
Luottamushenkilöiden vaikutus kunnan toimintaan	Vahva	Alistettu operatiiviselle johdolle	Ajankulua, vähän vaikutusta
Luottamushenkilöiden osallistuminen johtamiseen	Keskeinen strateginen päättäjä	Asiakasnäkökulman tuoja ja hyväksyjä, valitsee ja irtisanoo johdon	Hyväksyy, valitsee ja irtisanoo johdon

Taulukko 3. Johtamismallien ominaisuuksien erittely ja vertailu (jatkuu).

Selitettävä toiminta	Tiimalasimalli	Vahva julkisjohtaja -johtamismalli	Kunnallinen johtaminen vuonna 2003
Strategiseen johtamiseen osallistuvat	Valtuusto, Strategiatoimikunta, Operatiivinen johto	Operatiivinen johto	Toteuttajat
Strategian luominen ja maastoutus	Keskustelu ja osallistuminen kaikilla tasoilla, tulosten mittaus	Keskustelua kaikkialla, delegointia, käsitystä ja valvontaa operationaalisella tasolla	Luottamushenkilöiden epämääräistä visiointia, toteuttajien tulkin- taa
Vastuu toteuttamisesta	Operatiivisilla toimijoilla, tuetaan aktiivisella johtamisella	Johto seuraa, käskää, valvoo	Operatiivisilla toimijoilla, ei johtamista, tulokset epäselviä
Varautuminen tulevaisuuteen	Kaikkialla, asiasta keskustellaan jatkuvasti	Ylin johto	Johto sattumanvaraisesti
Arvojen ja kulttuurin huomioiminen	Huomioidaan, on johtamisen lähtökohtana	Ei huomioi	Sivuuttaa
Ihmisten suhde työhönsä	Oppiva, kehittyvä	Alistuva, virheitä välttävä	Virheitä välttävä, rajoja pystyttävä

*Siiloutuneet toimintamallit nykyisissä palveluissa:* Alkutilanteessa vuonna 2003 ihmisten suhde työhönsä taulukossa 3 oli virheitä välttävä ja rajoja pystyttävä eli siiloutunut. Mahdollisesti se oli lisäksi alistuva oppivan ja kehittyvän asemesta. Toisaalta Wennwbergin mukaan hankintojen osaamisen siiloutuneisuus näkyy esimerkiksi asiantuntijakeskeisyydessä. Hankintaan suhtaudutaan operatiivisena ja teknisenä toimintona ilman strategista ulottuvuutta. Asiantuntijuuden vah-

vuus kääntyy heikkoudeksi ellei ymmärretä, että ei voida enää toimia asiantuntijuuden silloin vaan on ymmärrettävä myös asiakkaiden kokonaisuutta. (Wennberg 2012.)

Hankintastrategia voi olla muodollisuus tai uudistuksen väline. Keskeistä on strateginen johtajuus, sen proaktiivisuuden määrä ja laatu. Siilomaisuus on vahva hidaste sekä johtamisessa että organisaatiossa. Luovuutta ja muutosvoimaa on. Esimerkiksi itsehallinto. Tärkeätä on, miten sitä voidaan hyödyntää ja miten käytetään – uudistetaan vai hidastetaan.

## 5.2 Regiimin uudistusta: Poliitiikka, kulttuuri, teknologia ja tiede

*Poliitiikka: Kuntien organisointi:* Valtiohallinnon organisointi vaikuttaa kuntien toimintaan vahvasti. Parhaillaan ollaan tekemässä kuntarakenneuudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta (ns. Sote-malli). Rakenneuudistukset vaikuttavat julkisten hankintojen toteuttamiseen esimerkiksi siihen, millainen yksikkö on hankkijana ja millainen on sen kotikunta. Tärkeätä on, millaista hankintastrategiaa kotikunnassa noudatetaan ja miten itsenäisesti. Taustalla ovat arvot ja suhtautuminen esimerkiksi itsehallintoon osallistavana asiana.

Aalto-yliopiston professori Lillrankin mukaan rakenneuudistuksissa keskittämisen hyötyjä liioitellaan. Esimerkiksi superministeriön perusteena ei voi olla virtaviivaistaminen ja tehokkuus. Valtioneuvoston valta kasvaisi, kun se voisi muotoilla ministeriöt ja niiden jaon kunkin hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Hallinto ei välttämättä keskittämällä vähene. Tulisi keskittyä organisaatioiden operatiiviseen toimintaan. Fuusioista tulisi tehdä investointilaskelmat. Todennäköisesti ilmeni, että investointi ei koskaan maksa itseänsä takaisin. Henkilöstön sekaannus fuusion jälkeen voi myös kestää vuosia. Toisaalta kuntaliitokset voivat Lillrankin mukaan olla aiheellisiakin. Osa kunnista on hänen mukaansa liian pieniä, köyhiä ja heikkoja. Kunta voidaan myös lakkauttaa. (Hiltunen 2012.)

Harisalonen ja Ranniston mukaan mahdolliset valtionhallinnon korjausliikkeet siirtävät yhteiskuntapolitiikan painopisteen valtiosta kunnallishallintoon. Kuntien keskeisimmät ongelmat liittyvät *kuntarakenteeseen*. Valtion antamat uudet ja

lisätyt tehtävät taloudellisine järjestelyineen ovat kuormittaneet kuntien taloudellista kantokykyä ääri rajoilleen. Kuntarakenteen ongelmat ovat siis seuraus, eivät syy. Jokainen kuntarakenne muuttuu ongelmalliseksi, jos valtio voi esteettä antaa kunnille uusia ja lisättyjä tehtäviä ja päättää niiden kustannusten jaosta omaa intressiään suosien. Tämä uhkaa kunnallista itsehallintoa ja alistaa kunnat osaksi julkisen hallinnon hierarkiaa. ”Tämä ei ole ennuste, vaan asioiden tilaa kuvaava toteamus.” (Harisalo & Rannisto 2010,126.)

*Kunnallinen itsehallinto on kansalaisyhteiskunnan tärkeä periaate, jonka merkitystä eivät kuvaa tuottavuusmittaukset, taloudelliset tunnusluvut tai palveluiden määrää kuvaavat talousarviot ja tilinpäätökset. Itsehallinnossa on kysymys institutionaalisesta järjestyksestä, joka suojelee hyväksi havaittuja perinteitä, arvoja, tapoja ja traditioita, joista ihmiset ovat vuosisatoja ammentaneet merkitystä ja tarkoitusta elämälleen ja valinnoilleen. Itsehallinnolliselta perustalta ihmiset voivat toimia elinvoimaisesti, joustavasti, muuttuviin olosuhteisiin mukautuen ja uudistavasti. Kuntarakenteen uudistaminen vastaa määritellyn ongelmaan joko vajavaisesti tai täysin väärin. Onkin mietittävä, kuinka kunnille voidaan palauttaa itsenäisyys tehtävien määrittelyssä, organisaation muotoilussa ja velvollisuuksien täyttämässä. Tämä vaatii sekä lainsäätäjiltä kaukonäköisyyttä ja näkemyskykyä että kuntien poliittisilta ja hallinnollisilta johtajilta huomion kohdistamista uudella tavalla paikallisiin olosuhteisiin. (Harisalo & Rannisto 2010,126-127.)*

*Kulttuuri:* Valtion hankintastrategian tavoitteena on, että hankintasopimukset ja -menettelyt kannustavat *palveluntuottajia* valtionhallinnon *asiakkaiden hyvään palveluun*. (Turunen ym. 2009, 32.)

*Teknologia:* Euroopan komissio esitti 20.4.2012 sähköisiä julkisia hankintoja koskevan strategian. Lainsäädäntöuudistuksen yhtenä tavoitteena on, että EU:ssa siirrytään kokonaan sähköisiin hankintamenettelyihin vuoden 2016 puoliväliin mennessä. Tavoitteena ovat alhaisemmat kustannukset julkiselle sektorilla. Sähköisten hankintojen on todettu myös edistävän pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin, mikä hyödyttää rajat ylittävää kilpailua, innovointia ja

kasvua sisämarkkinoilla. Sähköisiä hankintoja on nykyisin 5-10 % EU:ssa tehtävistä julkisista hankinnoista. (Kuntaliitto 2012, 4.)

Käyttöönoton esteinä mainitaan markkinoiden ja järjestelmien pirstaloituneisuus sekä sidosryhmien saaminen omaksumaan uusia sähköisiä järjestelmiä. Esteiden poistamiseksi komissio ehdottaa tehokkaan säätelykehityksen luomista EU-tasolla. Tähän liittyy esimerkiksi sähköinen tunnistaminen ja todentaminen sekä sähköinen allekirjoitus. Sähköisten hankintojen infrastruktuuri otetaan käyttöön. Lisäksi edistetään sähköisiä hankintajärjestelmiä parhaiden ratkaisujen ja hyvien toimintatapojen avulla. Luodaan myös sähköisiä järjestelmiä, joiden avulla hankintamenoja voidaan seurata reaaliajassa. (Kuntaliitto 2012, 4.)

*Tiede:* Kiinnostus *innovatiivisiin julkisiin hankintoihin* liittyvään tutkimukseen on Halmeen mukaan lisääntynyt, mutta alue on vielä melko vähän kartoitettu ja jäsennetty. Kysynnän vaikuttavuustutkimus on korostunut. Julkisen hankinnan merkitys innovaatiotoimintaan on ollut satunnaista. Vasta viime vuosina on alettu kiinnittää huomiota innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen merkitykseen hankintapolitiikassa. (Halme ym. 2008, 107.)

Makrotalouden innovatiivisten hankintojen laajuudesta ja vaikutuksista on vielä riittämättömästi tietoa. Vaikutuksia kartoitetaan muun muassa teoriaan pohjautuvan tilastollisen analyysin, laajojen kyselytutkimusten (hankkijan ja tarjoajan päässä) sekä tapaustutkimusten avulla. Teoreettinen perusta on myös vielä melko jäsentymätön, joten teoreettistakin tutkimusta tarvitaan. Hankintojen mikrotasokaan ei ole vielä riittävästi selvitetty. Tähän kuuluvat muun muassa kilpailutuskäytännöt ja -prosessit sekä vaikuttavuustarkastelut. Tarkastelu olisi erityisen hyödyllistä kuntatasolla, jossa tehdään valtaosa kaikista julkisista hankinnoista. (Halme ym. 2008, 109.)

Lith toteaa, että innovaatiopohjaisista julkisista hankinnoista ei ole tehty Suomessa kunnollisia selvityksiä. Pääsyyinä lienee heikko tilastollinen tietopohja, sillä meillä ei laadita virallisia tilastoja julkisista hankinnoista. Olemassa olevat suppeat tilastotiedot pohjautuvat julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMAan ja vuosien varrella tehtyihin erillistutkimuksiin. Elinkeinopoliittisten toimien vai-

kuttavuuden mittaamista ja suuntaamista varten olisi silti tärkeää selvittää julkisten hankintojen nykytila maassamme. (Lith 2012, 4.)

### 5.3 Toimintaympäristön muutoksista

#### 5.3.1 Poliittiset suuntaukset

*Eu-direktiivit:* Julkisten palvelujen yleistä sääntely-ympäristöä on merkittävästi muutettu. Suomi on kytketty osaksi Euroopan sisämarkkinoita, ja tähän liittyen on uudistettu kilpailulainsäädäntöä ja kehitetty julkisten hankintojen lainsäädäntöä. Taustalla ovat talousteorian uudet virtaukset, kuten esimerkiksi julkisen vallinnan teoria ja kvasimarkkinateoria. Näillä perustellaan julkisen palvelujärjestelmän tehostamista. (Valkama & Virtanen 2012, 83.)

*Lainsäädäntö:* Regiimiin tulee erityisesti painetta EU-direktiivien kautta. Toisaalta toimintaympäristön muutokset voivat vaikuttaa direktiiveihin. EU:n julkisia hankintoja koskevat lainsäädäntöuudistusehdotukset annettiin joulukuussa 2011 ja niiden pitäisi olla valmiina vuoden 2012 lopussa. Suomen kansallisen lainsäädäntöprosessin pitäisi olla valmis vuoden 2014 puolivälissä.

*Lait:* Lainsäädännöllä voidaan niin haluttaessa suojella kansallista etua. Julkissa hankinnoissa on tärkeätä tietää verojen maksamisesta. Kaleva uutisoi, että osa Suomessa (esimerkiksi terveydenhuollossa) toimivista kansainvälisistä yrityksistä maksaa isoista voitoistaan Suomeen vain vähän veroja. Yritykset maksavat Suomessa palkkoja, joista maksetaan veroja. Toisaalta voitto hankitaan Suomesta, mutta maksetaan verot muualle, myös niin sanoittuihin veroparatiiseihin. ”Kun räikeäkin verosuunnittelu voi pysyä lain rajojen sisällä, siihen on vaikea puuttua.” ”Tanskassa tuli vastikään voimaan laki, jonka ansiosta siellä toimivien kansainvälisten yritysten sinne maksamien verojen määrä on helposti nähtävissä. Tieto maksetuista veroista antaa esimerkiksi kuluttajille mahdollisuuden suosia niitä yrityksiä, jotka maksavat veroja rehdisti myös asemamaassaan.” (vrt. Satakunnan Kansan 13.10.2012.)

Valtion hankintastrategiassa painotetaan strategian päivittämistä. Keskeisiä muutoksia ovat kansallisen lainsäädännön ja EU-lainsäädännön muutokset, jotka edellyttävät yhä enemmän osaamista ja kouluttautumista. Julkisille hankinnoille asetetut tavoitteet heijastuvat hankintoihin kohdistuvaan eriasteiseen sääntelyyn. (Turunen ym. 2009, 21.)

*Talouden kehitys:* Valtion hankintastrategia kehottaa ottamaan huomioon toimintaympäristön muutokset, joita ovat maailmantalous, toimittajamarkkinoiden keskittyminen ja globalisoituminen (Turunen ym. 2009, 28). Kansainvälinen kauppa on vapautunut, kasvanut ja laajentunut. Julkisiin hankintoihin tulee pääomiltaan vahvoja kilpailijoita ulkomailta. Yritysten osingot ohjautuvat omistajilleen ulkomaille. Toisaalta Työ- ja elinkeinoministeriö on julkistanut lokakuussa 2012 esityksen Team Finland -strategiaksi ulkomaisten investointien edistämiseksi Suomessa. Kunnianhimoinen tavoite on, että suorien ulkomaisten investointien BKT-suhteen tulee ylittää EU:n keskimääräinen taso vuoteen 2020 mennessä. Tämä tarkoittaa noin 20 mrd:n euron lisäystä investointien nykytasoon. (Hakala ym. 2012, 12.)

Eurokriisi opettaa seuraamaan vaihtotasetta. Kortenieni työ- ja elinkeinoministeriöstä selvitti lokakuussa 2012 *Suomesta bioöljyn suurvalta* -seminaarissa, että nykyisellä energiapaletilla vaihtotase ei kestä öljyn hinnan jatkuvaa nousua. Öljyä tuotiin vuonna 2011 5,36 mrd:lla eurolla. Tuontienergian arvo yhteensä oli 7,77 mrd euroa. Suomen vaihtotase olisi ollut tasapainossa vuonna 2011, jos vajaa 1/5 tuontienergiasta olisi korvattu kotimaisella. Tuontienergia kallistuneen jatkossakin vientituotteitamme nopeammin. Energiapolitiikka ei yksin ratkaise vaihtotasevajetta, mutta sen avulla tasetta tasapainotetaan. (Kortenieni 2012, 14.) Muun muassa energiasektorilla innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla on merkittävä rooli tilaajana ja/tai sääntelijänä (Halme ym. 2008, 107.)

Suomen talouden pohja tarvitsee vahvistumista. Suomenkin sitoutumiset Euroopan rahoituskriisin hoitoon ovat mittava osa Suomen kansantaloutta. Julkisen talouden hankintoihin on vähemmän rahaa käytettävissä, vaikka innovatiivisia hankintoja tarvittaisiin. Palkkamenot ovat iso osa julkisten palvelujen budje-



tista. Verotulopohjaa tulisi vahvistaa. Palkka- ja pääomatulojen verojen tulisi kohdentua Suomeen.

*Kestävä kehitys:* Kestävä kehitys on ”kehitystä, joka vastaa nykypäivän tarpeisiin vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta vastata omiin tarpeisiinsa”. Taloudellinen-, sosiaalinen- ja ympäristöulottuvuus on otettava poliittisesti tasapainoisesti huomioon. Eu:lla on kestävä kehityksen strategia, ja periaatteena on, että ympäristönäkökohdat tulee ottaa Euroopassa huomioon kaikilla politiikan osa-alueilla, jotka vaikuttavat ympäristöön. (Euroopan Unioni 2012) Valtion hankintastrategia kehottaa ottamaan huomioon käyttäjien lisääntyvät kestävä kehityksen vaatimukset. (Turunen ym. 2009, 28.)

EU:n vuoden 2004 direktiivi uudistus selkeytti ympäristönäkökohtien asemaa hankinnan kokonaistaloudellisuudessa. Vuonna 2005 hankinnoista 90 % toteutettiin kokonaistaloudellisuuden perusteella. Hinta oli kuitenkin tärkein hankintapäätökseen vaikuttava tekijä yli 50 % painotuksella. Seuraavaksi tärkeimmät tekijät olivat laatu ja toimitusehdot. Ympäristönäkökohtien painoarvo jäi keskimäärin muutamaan prosenttiin. Sitä pienempi painoarvo oli vain sosiaalisilla tekijöillä. (Alhola, 2012.)

Sosiaaliset kriteerit julkisissa hankinnoissa olisivat elintärkeitä sekä sosiaalisten- että yhteiskunnallisten yritysten kannattavuudelle. Ideana on ottaa alueellinen yhteiskunnallinen etu paremmin huomioon. Projektipäällikkö Patanan mukaan tarjouspyyntöihin voidaan lisätä esimerkiksi velvoite työllistää. Sosiaalisesti vastuullisissa hankinnoissa on kyse esimerkiksi ja markkinoihin vaikuttamisesta. Viranomaiset voivat edistää muun muassa työmahdollisuuksia, ihmisarvoista työtä, sosiaalista osallisuutta sekä normien noudattamista. Kestävä kehitys voidaan edistää ostamalla tavaroita ja palveluita, jotka tuottavat myös hyviä sosiaalisia tuloksia. Suomessa ilmeisesti ainoastaan Espoo, Helsinki ja Oulu ovat osittain ottaneet kriteerit käyttöön – marginaalisesti. (Nikka 2012.)

Työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut CSR-kompassin, jossa käsitellään sosiaalista vastuuta hankintaketjussa. Käsitteellä Corporate Social Responsibility (CSR) tarkoitetaan yrityksen vapaaehtoisia pyrkimyksiä sisällyttää sosiaaliset ja

ympäristönäkökohdat osaksi toimintaansa. Sosiaalista vastuuta on lähestyttävä julkisella sektorilla eri tavalla kuin yksityisy yrityksissä, vaikka peruskysymykset ovat samoja. Julkista sektoria koskee eri säännöstö kuin yrityksiä, ja julkisen sektorin on huolehdittava, että asetetut vaatimukset ovat säännöstön mukaisia. Tämä vaikuttaa mahdollisuuteen valikoida toimittajia esimerkiksi "eettisen" profi loinnin perusteella. Yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon johdosta toi mittajaa ei saa valita esimerkiksi kansallisuuden perusteella. Lisäksi toimittajan ja asiakkaan suhde on erilainen ja edellyttää erilaisia toimintamalleja. Julkiset sopimukset ovat melko lyhyitä, ja ne on kilpailutettava. Yksityisellä sektorilla on paremmat mahdollisuudet tehdä pitkäjänteistä yhteistyötä. (TEM 2012.)

Julaiset hankinnat lähialueelta tukevat kestäväää kehitystä. Kuljetukset pyritään saamaan lyhyiksi. Hiilijalanjälkeen kiinnitetään huomiota. Tarvitaan elinkaa riajattelua.

### 5.3.2 Ekologiset muutospainet

*Luonto/ilmaston muutos:* Luonnon ympäristö vaikuttaa edelleen omalakisesti ja voimakkaasti ihmisten toimintaan. Esimerkiksi Sandy-myrskyä USA:ssa syksyllä 2012 kuvattiin sanoilla yliluonnollinen, ennätyksellinen. Suomessakin esimerkik si sateisuus on ollut merkittävää. Julkisen hallinnon pitää varautua myös luon nonolosuhteiltaan poikkeuksellisiin oloihin. Varautumiseen liittyviä nichejä voivat olla ajatukset *arktisestä Suomesta ja täyssähköisestä yhteiskunnasta*.

Suomen pohjoinen sijainti voidaan kääntää vahvuudeksi. Näin visioivat Keskus kauppakamarin toimitusjohtaja Penttilä ja Åbo Akademin professori Rehn kirjas saan *Suunnaton Suomi*. Jäämerelle ulottuvan junaradan avulla Suomi pääsisi mukaan arktisen alueen talouskasvuun. Taustalla on myös ajatus Itämeren me rikuljetusten kallistumisesta rikkidirektiivin johdosta niin, että vaihtoehtoista reit tiä pitää miettiä. (Viljanmaa 2012.)

Magneettiteknologiakeskuksen johtaja, tekniikan tohtori Paju selvittää Turun yliopiston Tulevaisuudentutkimuskeskuksen ja magneettiteknologia-alan yhdes sä laatimaa visiota "täyssähköisestä yhteiskunnasta". Siirtyminen on tapahtu-

massa vähitellen. Pohjoisilla leveysasteilla pitää ratkaista sähköenergian varastointiongelmät. Haasteena ovat akkuteknologia ja tasainen sähkötuotanto. Paikallinen energiaomavaraisuus, joka perustuu monipuoliseen ja hajautettuun sähköntuotantoon, on yksi ratkaisu. Magneettiteollisuudelle tarjoutuu merkittäviä markkinoita. (Saarinen 2011.)

### 5.3.3 Markkinoista ja käyttäjistä johtuvat paineet

*Työntekijämarkkinat/Hankintahenkilöstö:* Valtion hankintastrategiassa toimintaympäristön muutoksena on otettava huomioon myös hankintahenkilöstön ikääntyminen ja eläköityminen. Osaamista siirtyy eläkkeelle. Osaamista on mahdollisesti ostettava entistä enemmän markkinoilta ja valtionhallinnossa on yhä enemmän keskityttävä ydintehtävien hoitamiseen. Toisaalta uusi henkilöstö tuo julkisiin hankintoihin uutta näkemystä. (Turunen ym. 2009, 23, 28.)

*Toimittajamarkkinat:* Julkisesti rahoitettuja palvelujärjestelmiä uudistetaan läntisissä teollisuusmaissa. Avainhaasteita ovat Valkaman ja Virtasen mukaan kilpailun edistäminen ja monopolien torjunta, kilpailuneutraalin turvaaminen eri toimijoiden välillä, uudet markkinaympäristöt ja julkiset hallintamallit sekä toimijoiden osaamisen tehostaminen uudessa toimintaympäristössä. Ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja muut julkiset hankinnat synnyttävät erilaisia tuotantoverkostoja, alihankintaketjuja ja vuokraussuhteita. Tuotantotapojen uudistuminen tekee julkisesta palvelujärjestelmästä mosaiikkimaisen, ja eri toimialojen toimintalogiikat eriytyvät toisistaan. Kullekin hyödykkeelle tulee kehittää tehokkaimmat markkinapuitteet ja transaktioiden toteuttamistavat. (Valkama & Virtanen 2012, 82, 84.)

Valtion hankintatoimelle markkinatilanteen muutokset ovat tärkeitä. Julkisissa hankinnoissa on erittäin nopeasti siirrytty tavaroiden ostamisesta erilaisten palveluratkaisujen hankintaan. Vaihtoehdot ovat monipuolistuneet. Toisaalta hankintayksiköiltä edellytetään sekä markkinoiden ja eri toimialojen tuntemusta että uudistumiskykyä ja -valmiutta. Hankintayksiköt voivat markkinoiden avulla esimerkiksi kartoittaa palvelujen järjestämistapoja. Toimittajiin edellytetään uudenlaista suhdetta. Onnistuneissa hankinnoissa osa hankkivan organisaation toi-

minnoista annetaan toimittajien tehtäväksi ja vastuulle. Onnistunut hankinta perustuu kumppanuudelle – ei jäykkään sopimussuhteeseen. Kumppanit sopivat yhdessä tavoitteista. Malli mahdollistaa uudet palveluratkaisut, ja luo näin innovaatiokannusteen toimittajille. (Turunen ym. 2009, 21.)

Julkisten palvelujen kehittämistä voivat vahvistaa *yksityisen sektorin aloitteet*, jotka liittyvät palvelukonsepteihin ja teknologiaan. Yhteiskunnan etu on tukea aloitteellisuutta. Aloitteisiin liittyviä liikeideoita pitää suojata myös kun niitä esitellään hankintayksikölle, erityisesti, jos hankintayksikkö päätyy kilpailuttamaan kehityshankkeeseen osallistumisen. Yrityksille tulisi antaa mahdollisuus keskustella ideoistaan ja testata niitä hankintayksiköiden kanssa pelkäämättä ideoiden oikeudetonta ja vastikkeetonta hyväksikäyttöä ja julkistamista. Missään tapauksessa hankintayksikkö ei saa ilman suostumusta käyttää mahdollisessa tarjouspyynnössään/hankintailmoituksessaan yksityisen toimijan sille antamia liikesalaisuuksia. (Aho 2009, 5.)

*Käyttäjät:* Eläköityminen ja väestön ikääntyminen vaikuttavat julkisiin hankintoihin. Ikärakenne näkyy asiakkaiden vaatimuksissa ja arvostuksissa. Nuorten asiakkaiden odotukset saattavat muuttua rajusti ja nopeasti. Väestön ikääntyminen saattaa merkittävästi lisätä palveluhankintoja. On hyvin mahdollista, että sosiaaliset- ja oikeudenmukaisuusnäkökohdat painottuvat. Oikeudenmukaisuus ei enää tarkoitakaan vain sitä, että palvelut ovat tasapuolisesti kaikkien saatavilla. Julkisilta palveluilta ja julkisilta hankinnoilta saatetaan edellyttää, että ne on tuotettu tai järjestetty sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. (Turunen ym. 2009, 23.) Esimerkiksi ”Ruuan pesu kotimaiseksi huijaa kuluttajaa. Kun huijaus paljastuu, kuluttaja tuntee itsensä petetyksi. Ei ole ihme, että helposti jäljitettävän lähiruoan suosio kasvaa.”(Kallioniemi 2012.)

Kansalaiset myös todennäköisesti odottavat yhä enemmän räätälöityjä, yksittäisiin tarpeisiin tuotettuja julkisia palveluita. Valtion hankintastrategiassa toimintaympäristön muutoksena todetaankin entistä kattavampien lisäarvopalvelukonseptien luominen (Turunen ym. 2009, 23, 28.)

*Teollisuus:* Teollinen asiakas vaatii yhä enemmän. Asiakkaat ilmaisevat valmis-  
taville yrityksille, mitä he haluavat ostaa ja milloin maksaa. Toisaalta Wennber-  
gin mukaan hankintatoiminta on onnistunutta silloin kun se on sovitettu yhteen  
*asiakkaan tilausprosessin* hallinnan kanssa. Asiakkuusosaamista, hankintojen  
ydinosaamista, tulee kehittää. (Wennberg 2012.) Teknologiateollisuuden jäsen-  
yritykset ovat turhautuneet nykyisiin julkisten hankintojen kilpailutuksiin. Ostajan  
tarpeita joudutaan arvaamaan, koska aikaa tarjouspyyntöön vastaamiseen on  
vain vähän ja kilpailutetaan osia suuremmista hankkeista. Ostajan tahtotila tulisi  
määritellä kumppaneille laajassa, avoimessa dialogissa. Tiiviimpi yhteistyö loisi  
luottamusta. Yhden tarjoajan idealla ei saisi olla liian määräävää asemaa. Siten  
lannistetaan innovatiivisuutta. Tiukasta speksaamisesta tulisi tietotekniikkatoi-  
mialan johtaja Viitasaaren mukaan päästä eroon ja määritellä lopputulos eikä  
toteutustapa. (Suomalainen 2012.)

#### 5.4 Niche-innovaatioiden tukeminen julkisissa hankinnoissa

##### 5.4.1 Keskeisten muutoshaasteiden kuvaus

Opinnäytetyön idea on kuvata ja auttaa ymmärtämään julkisten hankintojen  
kontekstia sosioteknisen muutoksen mallin avulla. Mitä asioita nousee keskei-  
siksi tekijöiksi? Muutosmahdollisuuksia? Nichejä?

Inkinen ja Kaivo-oja ovat koonneet keskeisiä havaintoja eli strategisia näkökul-  
mia ja muutoshaasteita, jotka liittyvät *systeemiseen innovaatiotoimintaan, luo-  
viin prosesseihin ja ekosysteemiajatteluun*. Havaintoja sovelletaan luvussa 5.4.2  
myös julkisten hankintojen kontekstin ymmärtämiseen.

Strategisia havaintoja ja muutoshaasteita ovat seuraavat:

1. Tulisi mennä toiminta- eikä hallintokärki edellä.

Systeemisesti ajateltuna järkevää on, että hallinto palvelee toimintaa eikä  
toisin päin. Kuitenkin usein koetaan, että hallinto paisuu ja toimii itseriit-  
toisesti, mikä hämmentää ja turhauttaa substanssitoimijoita. EU:ssa ja  
Suomessa on vaadittu ketterää strategiaa, nopeita toimia, määrätietoisia

ja selkeitä poliittisia linjauksia sekä *vaikuttavia* ”judoliikkeitä” ongelmien korjaamiseksi. (Valovirta ym. 2011, 53.)

2. Julkiset hankinnat ovat avainroolissa.

Suomessa julkinen sektori kehittää yhteiskuntaa ja antaa esimerkkiä. Julkiset hankinnat ovat avainroolissa kehitettäessä järjestelmätason ratkaisuja ja systeemisiä innovaatioita. Viime vuosisadan alussa ja sotien jälkeisinä vuosina valtio oli miltei ainut merkittävämpi investoija ja risikinottaja, joka mahdollisti esimerkiksi teollisten rakenteiden ja energiatalouden kaltaiset laajemmat ratkaisut. (2011, 53.)

3. Julkisten ostojen ja kilpailutuksen pullonkaulat tulee ratkaista.

Kilpailutuksissa ja julkisissa ostoissa kaivataan nopeutta ja ketteryyttä. Monimutkainen kilpailutus on byrokraattista, kallista ja päämäärien vastaista. Jopa yli 10-vuotisia innovaatioviiveitä voi aiheutua. Uuden tuotteen tai palvelun pitäisi tulla markkinoille nopeasti. Ennakointi ja oikea ajoitus sekä kokonaistehokkuus korostuvat. (2011, 54.)

4. Tarvitaan enemmän tulevaisuudenuskoa ja ”tekemisen meininkiä”.

Suomalaisia johdetaan esimerkillä, edestä. Tali-Ihantalan torjuntavoitot vuonna 1944 ja Nokian 1990-luvun globaali läpimurto osoittivat strategista ja taktista osaamista. Ne olivat myös asenne- ja mielikuvavoittoa. Suomalaiseen toimintakulttuuriin onkin vaadittu ”We can do it” -asennetta ja myönteistä yrittäjyysilmapiiriä. Johtajan tulisi *johtaa oikeasti eikä pseudojohtaa* näennäisesti tai pinnallisesti. Selkeä visio, missio ja strategia sekä toimintaympäristön tuntemus ovat selkeän ja tuloksekkaan johtamisen perusedellytyksiä. Suomalaisen toimintakulttuurin tulisi olla myös avoimempaa, keskustelevampaa ja elämänmyönteisempää. (2011, 54.)

5. Vuorovaikutus ja rohkaisevat pilotit ovat ensiarvoisen tärkeitä.

Strateginen suunnittelu on tärkeää mutta sen toteutus ja jalkautus ratkaisevaa. ”Jalkautuksen” asemesta puhutaan kuitenkin dialogista, vuorovaikutuksesta ja luovista prosesseista. Hyvä esimerkki edistää haluttua toimintakulttuuria ja rohkaisee muita toimijoita. Esimerkiksi peliteollisuudessa on aikaansaatu nopeasti merkittävää ekosysteemistä voimaa sekä kaupallisia läpimurtoja. (2011, 54.)

6. (Riski)rahoituksen ongelmat tulee ratkaista.

Innovaatiojärjestelmän riskirahoitus on edelleen kehittämätöntä Suomessa. Ulkomaalaiset kaupallistavat usein suomalaiset ideat ja innovaatiot. Innovaatiotoiminnan jalostusarvon kannalta pelätään, että hyvät oivallukset ja start up -yritykset myydään liian aikaisin ulkomaille. Rahoitusrakenne koetaan kankeiksi ja hitaiksi. Suomeen tarvitaan uuden polven sijoittajia – niin ”enkelisijoittajia” kuin pääomasijoittajia. Sherwinin mukaan kysymys on rahasta, neuvoista ja kontakteista, globaalisti toimivien tiimien ja yhteisöjen rakentamisesta, rohkaisusta ja myönteisen ilmapiirin luomisesta. (2011, 54-55.)

7. Poikkisektoraalisuutta tulee lisätä.

Hallintokuntien välisen yhteistyön (poikkisektoriaalisuus) asemesta perinteet ja siilomaisuus vallitsevat tiukasti. Yhden (ministeriön) näkökulman toimintakulttuurissa systeemit osittaisoptimoidaan ja kokonaisvaltainen kehitys estyy. Systeeminen innovaatio edellyttää usein luottamuksellista ja sitoutunutta yhteistyötä. Julkisen talouden teoriassa on tunnistettu eri toimijoiden taipumus maksimoida oma toimialabudjettinsa. Tulisi päästä pois sellaisesta kilpailusta, jossa omaa arvovaltaa ja budjettiresursseja vahditaan kapea-alaisesti. Tärkeää olisi ylittää hallintorajat ja vakiintuneet budjetointikäytännöt. Esimerkiksi yhteisten resurssien suunnittelu ja käyttö voivat aktivoida yhteistyötä. (2011, 55.)

8. Tarvitaan ketterämpää toimintakulttuuria.

Vaikeassa tilanteessa elintärkeätä on arvioida tilanne realistisesti ja reagoida nopeasti. Poteropuolustuksen sijasta pitää hyödyntää tavallistakin enemmän analyyttistä järkeä, selkeää tilanneymmärrystä, rohkeutta ja ketteriä liikkeitä. Lisäksi pitää välttää hätiköintiä. (2011, 55.)

9. Tarvitaan määrätietoisempaa johtajuutta.

Kasvotonta johtajuutta ilmenee liikaa. Ihmiset kokevat usein, että valta joko piiloutuu hallinnon ja byrokratian rakenteisiin tai hajautuu niin, että on vaikea löytää vastuuhenkilö. Johtaminen ja hallinnointi ovat myös eri asioita. Kriitikoiden mukaan suomalaisessa yhteiskunnassa johtajuus (*leadership*) on rapautunut. Syväjohtamisen periaatteiden (esimerkiksi

Nissinen) mukaan valistuneen, vastuullisen ja rohkean johtajan huoneen- taulussa on neljä avaintekijää: (1) näytä suuntaa, (2) huolehdi resursseista, (3) kannusta alaisia ja rohkaise viitepiirejä sekä (4) palkitse kollegoja ja yhteistyökumppaneita. (2011, 55.)

10. Tulee oppia hyvistä ja huonoista käytännöistä.

Benchmarking –termillä, esikuva-analyysillä, tarkoitetaan eri systeemien ja organisaatioiden välistä vertailua. Tyypillisiä ovat organisaatioiden suorituskykyyn ja suoritteisiin liittyvät vertailevat analyysit. Hyssyttelyilmapiiriin asemesta ongelmat on kohdattava ongelmina. Tarvitaan eräänlaista ”rakentavaa negatiivisuutta”. (2011, 55.)

11. Tulevaisuuden ennakointi ja proaktiivinen ”huomisen tekeminen” on tärkeitä.

Globaalien trendien, vastatrendien ja heikkojen signaalien tunnistaminen on erittäin tärkeitä onnistunutta strategiaa ja tavoitteita määriteltäessä. Uuden teknologian, liiketoimintamallien sekä palvelu- ja sisältökonseptien kehittäminen edellyttää trendikartan ymmärtämistä. Lennokkaiden visioiden ohella tarvitaan systemaattista ja analyttistä, tieteellisesti punnitua tulevaisuustietoa ennakointityön tueksi. (2011, 56.)

12. Avoin tulevaisuus ja avoin innovaatio ovat tärkeitä.

Varsinkin johtajien ja esimiesten on varauduttava vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin. Tarvitaan avointa sekä luovan toiminnan mahdollistavaa toimintakulttuuria. Liian tiukasti sidotut resurssit lähes estävät reagoimisen muutokseen ja uusiin tarpeisiin. Skenaarioanalyysien ja *strategisen pelivaran* merkitys korostuu. Tulevaisuudentutkimus ja strateginen ennakointi merkitsevät sekä nykyisyyden ymmärtämistä, ”aikalaisdiagnoosia” että tulevaisuuden hahmottamista ja arvioimista. Yritetään tunnistaa seikat, joihin voi ja joihin ei voi vaikuttaa. On myös hyvä ymmärtää, että uusi innovaatio perustuu tietoon ja myös tiedon kielelliseen esittämiseen. Käsitteiden ymmärrettävyys ja kielellinen selkeys ovat tärkeitä. Laadukas innovaatio on yleensä myös kielellisesti ymmärrettävä. (2011, 56.)



### 13. Ekosysteemien ja palveluinnovaatioiden ajankohtaisia haasteita.

Myös rakennettu ympäristö tulisi ymmärtää kokonaisuutena, jossa erilaisten ihmisryhmien näkökulmat ovat mukana suunnittelu-, konseptointi- ja toteutusvaiheissa. Tarvitaan joustavia *osallistumismalleja*. Palveluinnovaatiotoiminnassa tärkeitä ovat *kuluttajavetoiset innovaatiot* sekä *palautteet*. Tietoyhteiskuntapalveluissa ja ICT:ssä olennaisia ovat *standardit* ja *ekosysteemit*. Systemisten innovaatioiden eri osat täydentävät toisiaan. Yhden osan muutos vaikuttaa aina joko suoraan tai epäsuoraan muiden osien toimintaan. Komplementaarisuushaasteita pyritäänkin nykyään hallitsemaan *standardointien* avulla. On myös syytä tiedostaa *systemisten lock-in*-tilanteen mahdollisuus. Siinä syntyy usein niin paljon *uponneita kustannuksia*, että voi olla vaikeata päästä ulos tilanteesta. Tarvitaan ennakointia. (2011, 56-57.)

#### 5.4.2 Analyysi julkisten hankintojen muutoshaasteista

##### **Hallintokärki edellä, avaintoimija**

Edellisessä kappaleessa (5.4.1) esitettyjä, systeemiseen innovaatiotoimintaan liittyviä, havaintoja peilataan julkisiin hankintoihin. Julkisten hankintojen analyysi on tiivistetty taulukkoon (taulukko 4). Numerointi viittaa sekä luvussa 4.1 (s. 26) kuvattuun sosiotekniseen muutoksen malliin (kuviokuva 4) että taulukkoon 4.

*1 Hallintokärki edellä:* Hallinnon pitäisi olla tehokas tukifunktio. Julkisissa hankinnoissa on tarkka ja tiukka lainsäädäntö, mikä aiheuttaa sen, että hallinnointi (management) toimii helposti kärkenä. Sosioteknisen mallin toimintaympäristöstä Eu-direktiivit vahvistavat julkisten hankintojen etenemistä hallintokärki edellä. Direktiivit myös vahvistavat kilpailua muun muassa julkisissa hankinnoissa. Painopiste on olemassa olevissa tuotteissa. Innovatiivisuus, ketterä strategia, nopeat toimet, määrätietoiset ja selkeät politiikkalinjaukset sekä vaikuttavat toimet mahdollisissa pattitilanteissa ja ongelmien korjaamisessa edellyttävät vahvaa tahtoa, johtajuutta, luovuutta ja rohkeutta. Eli tarvitaan leadership-johtajuutta. Operationaaliseen toimintaan tarvitaan myös luovuutta.

## Taulukko 4. Analyysi julkisista hankinnoista.

Näkökulma	Tiivistys sisällöstä
1.Toimintakärki/ hallintokärki edellä	Hallinnon pitää olla toiminnan tehokas tukifunktio. Julkisissa hankinnoissa on tiukka lainsäädäntö, mikä aiheuttaa sen, että hallinnointi (management) on kärki. Eu-direktiivit myös kiristävät kilpailua.
2. Avaintoimija	Julkiset hankinnat ovat avainroolissa innovaatioiden kehittämisessä.
3. Pullonkaulat	Monimutkainen ja byrograattinen kilpailutus vaikuttaa haluttujen päämäärien vastaisesti. Osaamisvaatimukset kasvavat ja hallinnointia tulee lisää. Innovaatioviiveet hidastavat markkinoille tuloa. Kokonaistehokkuuden kasvattaminen edellyttää strategiatason toimia.
4.Tekemisen meininki	Toimintakulttuuriin elämänmyönteisyyttä.
5.Vuorovaikutus ja pilotit	Julkisiin hankintoihin/strategia valmisteluihin voisi liittää vuorovaikutusta ja luovia prosesseja. Hyvä esimerkki on kilpailullinen neuvottelumenettely. Kilpailun ja yhteistyön tasapainottelua.
6.Rahoitus	Innovaatioiden pääsy julkisiksi hankinnoiksi on kankeata. Innovaatioiden jalostusarvo menee aikaisin ulkomaille.
7.Poikkisek- toraalisuus	Julkisilla hankinnoilla voi olla yhteisiä resursseja esimerkiksi strategiatasolla. Tarvitaan hallintokuntien sitoutunutta yhteistyötä.
8.Toiminta- kulttuuri	Ankarissa olosuhteissa selkeä, analyyttinen, ketterä ja rohkea johtajuus korostuvat.
9.Johtajuus	Johtajuus ja hallinnointi ovat eri asioita. Suomalainen leadership on rapautunut. Mitä on rohkea johtajuus julkisissa hankinnoissa?
10.Oppiminen	Benchmarking julkisissa hankinnoissakin toimii. Toisaalta epäonnistuminen voi viedä Markkinaoikeuteen ja maksaa euroja. Realistinen tilannearvio. Ongelmat esiin avoimesti. Aikalaisdiagnoosia. Rakentavaa negatiivisuutta. Huonot käytännöt myös puheeksi.

Taulukko 4. Analyysi julkisista hankinnoista (jatkuu).

Näkökulma	Tiivistys sisällöstä
11.Ennakointi ja proaktiivisuus	Strategiatyö edellyttää kehityslinjojen tunnistamista. Ennakoinnin avulla pitää saada ajantasaista tietoa systeemisen ylätasoin kehityksestä, sosioteknisistä regiimeistä ja mikrotason nichekehityksestä. Proaktiivinen ”huomisen tekeminen” on tärkeää. Tällöin luodaan mahdollisuuksia, ”mahdollisuuksien ikkunoita” innovaatiotoimijoille.
12. Avoimuus	Johtajien ja esimiesten on panostettava yhteisön herkkyyteen ja toimintakulttuuriin, jotta avoin tulevaisuus, -innovaatio ja luova toiminta mahdollista. Strateginen pelivara. Käsitteiden ymmärrettävyys ja kielellinen selkeys ovat osa dynaamista innovaatioprosessia. Keskeisiä myös tarjouspyyntöjä tehtäessä!
13.Kansalaisten osallistuminen	Asiakaskokemus. Kokonaisuus. Osat täydentävät toisiaan, standardoinnit. Kansalaisten osallistuminen: kuluttajavetoiset innovaatiot, palaute. Ekosysteemit/ lock-in –tilanne, uponneet kustannukset.

Edquist, Hommen ja Tsipouri ovat kritisoineet, että EU:n politiikka on vahvasti keskittynyt luomaan epäsuorasti lisää *kilpailua*. Tutkijat tarkastelevat julkisia teknologisia hankintoja (public technology procurement) keinona luoda tai vahvistaa kapasiteettia innovaatioihin, jotka tekevät yritykset ja kansakunnat *kilpailukykyisemmiksi*. Kilpailupolitiikka on tärkeää, mutta sen tiukka noudattaminen soveltuu parhaiten olemassa oleviin tuotteisiin. Kun kehitetään uusia tuotteita epävarmuuden vallitessa, kilpailusääntöjä ei pidä noudattaa mekanistisesti. Toisaalta EU:ssa onkin 2000-luvulla luotu enemmän tilaa innovatiivisille julkisille hankinnoille sekä kilpailusääntöjen tulkinnalla että uusimalla sääntöjä. (Halme ym. 2008, 14.)

Yhä tiukempi kilpailu pakottaa yritykset keskittymään ydinosaamiseensa. Varasointi esimerkiksi siirtyy toimittajan vastuulle. Toimitusketju ja palveluverkosto muodostuu yhä pienemmistä osista. Toimintaympäristö monimutkaistuu. Valtion hankintastrategiassa todetaan, että alihankinta- ja toimitusketjut pitenevät (Turunen ym. 2009, 28.)

*2 Avaintoimija:* Kansainväliset ja kotimaiset esimerkit osoittavat, että julkiset hankinnat ovat merkittävä keino edistää innovatiivisuutta. Halmeen mukaan erityisen lupaavia innovatiivisten hankintojen toteuttajia ovat sektorit, joissa julkisen toimijan rooli tilaajana ja/tai sääntelijänä on merkittävä. Tällaisia ovat varsinkin *energia-, ympäristö-, liikenne-, sosiaali- ja terveydenhuolto sekä turvallisuus ja maanpuolustus. Tietotekniikkahankinta on organisaatiossa horisontaalisesti merkittävää. Ikääntyminen synnyttää painetta uusille innovatiivisille ratkaisuille. Palvelusektorin tuottavuutta tulisi myös nostaa. (Halme ym. 2008, 107.)* Julkisilla hankinnoilla voidaan siis tukea niche-innovaatioita.

Alholan mukaan *ympäristöystävälliset julkiset hankinnat* ovat yksi tärkeimmistä keinoista edistää kestävää tuotantoa ja kulutusta. Elinkaariarvioinnit ja elinkaariajatteluun perustuvat kriteerit, kuten ympäristömerkkien kriteerit, mahdollistavat tarjousten ympäristöystävällisyyden vertailun. Ne viestivät ympäristöystävällisten tuotteiden kysynnästä ja voivat vaikuttaa tuotesuunnitteluun. Hankintalainsäädännön tulkinnassa on kuitenkin korostettu ympäristökriteerien suoraa yhteyttä hankinnan kohteeseen. Käytetyt kriteerit ovat usein kohdistuneet tuotteiden ominaisuuksiin. Siten esimerkiksi valmistuksen ja kuljetusten päästöihin kiinnitetään harvemmin huomiota. EU:n komission antama ehdotus uudeksi hankintadirektiiviksi mahdollistaisi elinkaari pohjaisten ympäristönäkökohtien sisällyttämisen hankintoihin nykyistä tehokkaammin. Samalla tarjoajia kannustettaisiin panostamaan ympäristömyötäiseen tuotesuunnitteluun ja edistettäisiin innovatiivisia julkisia hankintoja. (Alhola 2012.)

Julkisten hankintojen vaikuttavuutta kotimaiseen yritystoimintaan on vaikea arvioida. Usein hankkija ja yritys ovat olleet aktiivisesti kiinteässä yhteistyössä hankinnassa. Julkisella hankkijalla on harvoin ylivertaista teknistä osaamista hankintansa kohteesta. Toisaalta strategiseen hetkeen ajoittunut merkittävä

julkinen hankinta on voinut ratkaisevasti vahvistaa yritystä suhteessa kilpailijoihin. Symbioosi oli aiemmin vielä kiinteämpää, kun kilpailulainsäädäntö ei sitä rajoittanut. (Halme ym. 2008, 107.)

Vilénin mukaan julkisilla hankinnoilla vaikutetaan yritysten innovaatiotoimintaan. Jo julkisten hankintojen määrä on merkittävä. Julkiset hankinnat ovat lähes 20 % Suomen bruttokansantuotteesta eli niihin käytetään noin 35 miljardia euroa vuosittain. Lisäksi osuus yritysten liikevaihdoista on tietyillä toimialueilla erityisen merkittävä. Sillä, miten julkinen sektori käyttää ostovoimaansa, on vaikutusta alan uudistumiseen ja kehittymiseen. Jos 35 miljardista eurosta käytettäisiin esimerkiksi 2-3 % innovatiivisten ratkaisujen hankintaan, kannustaisi se merkittävästi yrityksiä ja lisäisi olennaisesti innovaatiotoiminnan tukea. Lithin mukaan julkisten hankintojen välittömien ja välillisten työllisyysvaikutusten lasketaan olevan noin 200 000 henkilötyövuotta. (Lith 2012, 3.)

Vilénin mukaan julkinen sektori ei ole hankinnoissaan kovin innovaatiomyönteinen. *Muutokseen tarvitaan uutta asennetta, osaamista ja toimintatapoja.* Tähän tulisi panostaa ja kannustaa. Mahdolliset kansantaloudelliset hyödyt ovat huomattavat. Julkinen sektori hyötyy tuottavammista ja paremmista palveluista. Yritykset saavat sykäyksiä uudistumiseen. Suorien vaikutusten lisäksi yrityksille voi tulla myös merkittäviä välillisiä vaikutuksia esimerkiksi luotettavina referensseinä ja edesauttamassa yksityisen riskipääoman saamista. (Lith 2012, 2.)

### **Julkisten ostojen pullonkaulat, tekemisen meininkiä**

*3 Pullonkaulat: Monimutkainen ja byrograattinen kilpailutus* ja julkiset ostot vaikuttavat haluttujen päämäärien vastaisesti. *Osaamisvaatimukset* kasvavat ja hallinnointia tulee lisää. Innovaatioviiveet hidastavat markkinoille tuloa. Kokonaistehokkuuden kasvattaminen edellyttää *strategiatason toimia*. Niche-innovaatioita tuetaan strategioiden ja riskin hallitsemisen avulla.

Regiimin näkökulmasta esimerkiksi valtion hankintastrategiassa painotetaan hankintaosaamisen kehittämistä ja monipuolistamista. Tavoitteena on, että yksikön ydintehtäviin liittyviä hankintoja toteuttavat hankinta-asiantuntijat.

Tärkeitä ovat hankintalainsäädännön mukaiset kilpailutukset, toimivat kilpailutuskonseptit ja pelisäännöt sekä hyvinlaaditut hankintasopimukset ja hankintojen hallinta sopimusaikana. (Turunen ym. 2009, 35-36.) Hankintojen suunnittelussa ja sisältömäärittelyssä tarvittavan substanssiosaamisen sekä hankinnan toteuttamisessa tarvittavan kaupallisen, kilpailutus- ja sopimusjuridisen *asiantuntemuksen* merkitys on kasvanut. Laaja-alaista hankintaosaamista edistävät hankintaverkostot, parhaiden käytäntöjen jakaminen sekä myös asiantuntija-apu yksittäisissä hankinnoissa. (2009, 18-19.) Hankintojen suunnitelmallisuutta ja kokonaisuuksien hallintaa pyritään lisäämään. Siksi käytetään muun muassa hankintakokonaisuuksia ja menettelyjä, jotka mahdollistavat koko tuotantoketjun optimoinnin. (2009, 32.)

Myös toimintaympäristöstä tulee painetta regiimiin. Kilpailutusprosessin yksi suurimpia haasteita on Wennbergin mukaan tilaajaosapuolen osaaminen. Pitää löytää *uudenlaisia tapoja tehdä julkisia hankintoja ja pilkkoa niitä* hankkeen onnistumisen kannalta paremmiksi osiksi. Esimerkiksi suunnittelukilpailut voisivat olla rakentamishankkeiden ohella myös hyvinvointipalvelujen hankintatapa. (Wennberg 2012.) Toisaalta valtion hankintastrategiassa korostetaan, että innovatiivisia hankintoja toteuttavat hankintaviranomaiset ovat edistyksellisiä ja ammattimaisia ostajia. Tämä edellyttää etukäteissuunnittelua, tietoa markkinoista ja teknisestä kehityksestä sekä laaja-alaista hankintaosaamista. Tärkeätä on ottaa huomioon tuotekehitystarpeet sopimuksissa sekä hallita sopimukset ja riskit hankinnan elinkaaren aikana. Hankinta edellyttää strategista lähestymistapaa. Käytännön hankintatoimi tarvitsee sekä poliittista että johdon tukea. Toimittajien tulee myös hallita käytettävät hankintamenettelyt ja tarjota aktiivisesti innovatiivisia ratkaisuja. (Turunen ym. 2009, 21-22.)

Niche-innovaatioiden tukemisen näkökulmasta julkisen hankinnan roolia innovatiivisten markkinoiden luoja ja yleisemmin innovaatiopolitiikan välineenä julkisen alan kehittämisessä tulisi tehdä tunnetuksi esimerkiksi *hankinta- ja innovaatiostrategioissa*. Strategiat tukevat myös operatiivista hankintatoimea innovatiivista hankintaa hyödyntävien toimintamallien kehittämisessä. (Halme ym. 2008, 108.) Innovatiiviset hankinnat edellyttävät usein *riskinottoa*, mikä on epätyypillis-

tä “normaalille” hankintatoimelle. Vastuuta riskistä pitääkin jakaa selkeästi. Riskiä vähentävät myös esimerkiksi takuuluotot ja riskilainat. Sitten operationaalisen tason toimijat uskaltaisivat paremmin kehittää uusia ratkaisuja. Innovatiivisten hankintojen pelisäännöt olisivat myös selkeämmät. (Halme ym. 2008, 108.)

*4 Tekemisen meininki:* Kansalliset, kielelliset ja kulttuuriset erot hälvenevät hitaasti tai jopa korostuvat. Ostajien suhde toimittajiin muuttuu, ollaan osa verkostoa. Innovatiivisten, yhteistyöhakuisten toimittajasuhteiden luominen vaatii erilaisia taitoja kuin perinteinen kilpailuttaminen. Tasapaino kilpailupaineen luomisen ja toimittajan kehittämisen välillä on keskeistä.

Niche-innovaatioiden tukemisen näkökulmasta julkinen sektori antaa omilla hankinnoillaan markkinoille *signaalin yhteiskuntapolitiikan suunnasta*. Yksityiset toimijat toimivat signaalin suuntaisesti, kun ne huomaavat avautuvat liiketoimintamahdollisuudet. Tästä esimerkkinä on ympäristöä säästävä teknologia. (Halme ym. 2008, 15.)

Suomessa valtion konsernitason *hankintastrategian* päämääränä on muun muassa selkeyttää ja vahvistaa *hankintatoimen ohjausmallia*; keskittää hankintoja; vahvistaa suunnitelmallisuutta; keskittää virastojen hankintatoimen tehtäviä ja kehittää osaamista sekä rohkaista ottamaan hankinnoissa huomioon kestävän kehityksen periaatteet, innovatiiviset ratkaisut, kehittyvät palvelukonseptit ja aktiivinen sopimusten hallinta. (Turunen ym. 2009, 29) Yhtenä lähtökohtana on, että valtion hankintatoimi on eri hallinnon tasoilla oma johdettava kokonaisuutensa, jonka *asemaa ja arvostusta* kehitetään määrätietoisesti. (2009, 28.)

Innovatiiviset julkiset hankinnat voivat parantaa viranomaistoiminnan ja julkisyhteisöjen vastuulla olevan palvelutuotannon *tuottavuutta ja vaikuttavuutta*. Tämä edellyttäisi hankintatoimintatapojen muutoksia ja uusien menettelyjen käyttöönottoa, sillä kyselytutkimuksissa julkisten hankintojen toimivuus on saanut elinkeinoelämältä heikkoja arvosanoja. Yritysten mukaan julkisissa hankinnoissa kilpaillaan usein vain hinnalla, ei laadullisilla kilpailutekijöillä. (Lith 2012, 3-4.)

Innovatiivisten julkisten hankintojen kehittämisohjelma Culminatum Innovationin *Innovatiiviset julkiset hankinnat* -ohjelman tarkoituksena on kehittää *toiminta-*

*kulttuuria*, osaamista, menetelmiä ja malleja innovatiivisten ratkaisujen löytämiseksi julkisissa palveluhankinnoissa. Ohjelmassa luodaan ja jaetaan tietoa innovaatioita edistävien hankintamenettelyjen ja sopimuskäytäntöjen soveltamiseksi, edistetään vuoropuhelua tilaajien ja palveluntuottajien välillä ja vahvistetaan tilaajaorganisaatioiden omaa innovaatio- ja yhteistyökykyä. Osana ohjelmaa esimerkiksi Vantaalla on kehitetty innovatiivista mallia vaikeavammaisten asumispalveluihin. (HelsinginSeutu 2009, 29.)

### **Vuorovaikutus ja pilotit, rahoitus**

*5 Vuorovaikutus ja pilotit:* Valtion hankintayksiköitä kannustetaan yhteistyöhön yritysten kanssa. Tällöin selviää, *millaisia tarpeita* hankintayksiköllä on ja *millaisia ratkaisuja* markkinoilla on. Ideaalitapauksessa markkinat voivat kehittää tarjontaa hankintayksiköiden tulevaisuuden kysynnän mukaisesti. Hyvää hankintatoimea on tekninen vuoropuhelu yritysten kanssa ennen uuden kilpailutusmenettelyn käynnistämistä. Tarjouspyyntö kehittyy. Tarjousten tekemistä ja osallistumista tarjouskilpailuihin helpotetaan. Tarjouksia saadaan enemmän ja tarjouspyynnön vastaisia tarjouksia vähennetään. (Turunen ym. 2009, 18-19.)

Hankintalainsäädäntöä ei tarvitse soveltaa tilanteissa, joissa hankintayksikkö kehittää palvelua yhdessä yksityisen yrityksen kanssa, jos kumpikin/kukin osapuoli vastaa omista kustannuksistaan ilman, että kehitystyöhön liittyy tuotekehitystyön tai muun palvelun vastikkeellista ostamista joltakin hankkeen osapuolelta. Tähän ei vaikuta se, saako yksi tai useampi hankkeen osapuoli julkista rahoitusta tuotekehitykseen esim. Tekesiltä. Toisaalta hankinnan laaja määritelmä on funktionaalinen, mikä merkitsee, että säännösten kiertämisen estämiseksi hankintalaki soveltuu myös sellaisiin järjestelyihin, joissa asiallisesti on kyse hankinnasta, vaikka vastike suoritettaisiin muulla tavalla, esimerkiksi tuen muodossa. Hankintalainsäädännön soveltumisen kannalta ei siten ole merkitystä sillä, nimitetäänkö hankintayksikön ja yrityksen välistä sopimusta esimerkiksi kumppanuus- tai yhteistyösopimukseksi, jos sopimuksen tarkoituksena on tosiasiallisesti ostaa vastiketta vastaan tuotteita tai palveluita. (Aho 2009, 8.)



Niche-innovaatioiden tukemisen näkökulmasta tarjoajien on haasteellista kehittää liiketoimintaa ja tuotteita pitkäjänteisesti, koska *hankintasopimusjaksot* ovat lyhyitä. Yhtenäiset asiakirjat, laatukriteerit ja sopimus pohjat mahdollistavat uusien palvelujen ja tuotteiden kehittämistä. Suuremmat määrät mahdollistavat laajemman ja pitkäjänteisemmän innovaatiotoiminnan. Myös *strategista suunnittelua ja ennakointia* tulisi kytkeä innovatiivisiin hankintoihin yhteistyössä tuottajien kanssa. Siten voidaan ennakoida tulevaisuutta ja vähentää innovoinnin riskejä. On helpompi rakentaa pitkäaikaista yhteistyötä ja kumppanuutta. Tarviin myös erilaisia ennakointityökaluja. (Halme ym. 2008, 108.)

EU:n hankintadirektiivien kokonaisuudistuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, kuinka julkiset hankintayksiköt voisivat ostaa innovatiivisia tuotteita ja edistää kasvua sekä julkisten palvelujen tehokkuutta ja laatua. Välineeksi on tarjottu *innovaatiokumppanuutta*. Erityismenettely lisäksi neuvottelumenettelyn käyttöä julkisissa hankinnoissa. Samalla julkisista hankinnoista halutaan tehdä aiempaa joustavampia. Kansallisissa hankintapelissäännöissä voidaan edetä vieläkin pidemmälle kuin EU:n hankintadirektiivit edellyttävät. (Lith 2012, 4.)

**6 Rahoitus:** Suomessakin julkiset hankintayksiköt voivat vaikuttaa yksityiseen yritystoimintaan ja innovaatiotoimintaan ilman erityisiä tukiakin kuten yritystoiminnan suoria rahoitustukia tai verohelpotuksia. Julkisyhteisöt ovat suuria tai potentiaalisia asiakkaita monilla osaamisintensiivisillä ja modernia teknologiaa soveltavilla toimialoilla. Samalla julkisen palvelutuotannon toimintatapoja ja teknologioita uudistetaan juuri mittavien haasteiden edessä. (Lith 2012, 3.)

Jos tuote- ja teknologiainnovaatioita soveltava yritys voittaa julkisen hankintakilpailun, yritys voi saada uutta kasvua ja investointeja. Vahvat ja vaativat julkiset hankintamarkkinat antavat mahdollisuuden kasvaa yrityksenä, minkä tuloksena voi olla toiminnan laajentaminen koti- ja ulkomaiden markkinoilla. Julkiset hankinnat voivat tarjota investointiluonteisia hankkeita. Tämä vähentää yritysten kehittämiseen tarvittavan riskipääoman tarvetta, sillä riskipääoman puute on nähty yhdeksi yritystoiminnan kasvun esteeksi. (Lith 2012, 3.)

## **Oppiminen, tulevaisuuden ennakointi, osallistuminen**

*10 Oppiminen:* Niche-innovaatioiden tukemisen näkökulmasta voidaan todeta, että valtion hankintastrategiassa kannustetaan virastoja ja laitoksia vertailemaan toistensa parhaita käytäntöjä luomalla valtion hankinta-asiantuntijoille sisäinen tiedonvaihtokanava ja järjestämällä tiedotustilaisuuksia parhaista toimintamalleista (Turunen ym. 2009, 35-36.) Hankintojen toteuttamisessa on runsaasti kehittämistä. Ulkomaisia esimerkkejä tulisi soveltaa suomalaisiin käytäntöihin. Aina ei tarvitse kehittää uusia innovaatioita. Julkiset hankinnat voivat merkittävästi avata uusien tuotteiden ja ratkaisujen markkinoita. (Halme ym. 2008, 107-108.)

*11 Tulevaisuuden ennakointi/proaktiivisuus:* Niche-innovaatioiden tukemisen näkökulmasta voidaan todeta, että pääkaupunkiseudun kaupungeilla on vuodelta 2009 metropolialueen kilpailukykystrategia, jonka painopisteet ovat huipputasoinen osaaminen, hyvä elämänlaatu ja elinympäristö, käyttäjälähtöisten innovaatioympäristöjen rakentaminen ja julkisten hankintojen kehittäminen sekä kansainvälistyminen. Strategia luo yhteistyöperustan valtiolle ja pääkaupunkiseudulle metropolialueen kilpailukykykehittämiseksi. (HelsinginSeutu 2009, 2-3.) Vuonna 2012 metropolialueen kunnat ovat alkaneet valmistella aiheesta kunnanhimoista visiota ja toimintasuunnitelmaa alueen kehittämiseksi nimellä *Elinvoimainen metropoli – tulevaisuuden tekijät 2025 – Metropolialueen kilpailukykystrategia*. Tavoitteena on näkemys, miten alueesta rakennetaan maailman kiinnostavin toimintaympäristö. (Helsingin kaupunki 2012.)

*13 Kansalaisten osallistuminen:* Niche-innovaatioiden tukemisen näkökulmasta voidaan todeta, että esimerkiksi Raumalla terveystalouden käyttäjät pääsevät arvioimaan terveyskeskuksen palveluja ja vaikuttamaan suoraan palvelujen kehittämiseen. Sosiaali- ja terveystalouden etsii halukkaita kaupunkilaisia asiakasraatiin, jonka tehtävänä on kertoa omista kokemuksistaan sekä antaa palautetta ja kehittämissuhteita. Ylihoitaja Anne Vertainen-Hiirosen mukaan siten saadaan täydentävää tietoa tilastotiedon rinnalle ja tietoa palvelujen vaikuttavuudesta. Ilmoittautuneista valitaan raatiin 10-12 jäsentä, jotka kokoontuvat muutamana kerran vuonna 2012 ja vielä vuonna 2013. (Suni 2012.)

## 6 PROAKTIIVISUUTTA JULKISEEN HANKINTAAN

### 6.1 Innovatiivisuutta kehittämisprosessiin

Julkiset hankinnat ovat volyymiltaan huomattava markkinainstrumentti. Hankintasäännökset eivät ole suurin este innovaatioita tukevien hankintojen tekemiselle, vaan hankinnoista vastaavien kyky perehtyä ja soveltaa menettelyjä, jotka sallivat innovatiivisten ratkaisujen tarjoamisen. Kaupalliseen menestykseen johtavien tuote- ja palveluinnovaatioiden kehittäminen edellyttää aikaa ja pitkäaikaista kiinteää yhteistyötä julkisten organisaatioiden (käyttäjä), yritysten ja yhteisöjen (tuottaja) sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten välillä. Yhteisissä kehittämissankkeissa on otettava huomioon yritysten kilpailutilanne ja julkisten hankintojen kilpailuttamissäädökset. Toisaalta julkisia hankintoja koskevia määräyksiä ei pitäisi tulkita niin ahtaasti, ettei pitkäjänteisiä kumppanuuksia voida rakentaa. (Halme ym. 2008, 107-108.)

On luotava selkeät ja avoimet pelisäännöt yhteistyökehittämissankkeita ja -prosesseja varten. Hankintaprosessien hallinnan koulutus (juridinen, organisaatorinen) on keskeistä tuettaessa operationaalista tasoa. Hankintatoimen osaamista pitäisi kehittää erityisesti kunnissa. Hankintaprosessien avoimuus monipuolistaa tarjontaa. Tarjoajien mahdollisuudet osallistua pienemmillä volyyymeillä (osatoimitus) ja/tai aloittaa toimitukset kesken hankintakauden sekä avointen rajapintojen ja standardien kehittäminen ovat myös tärkeitä. Käytössä olevat järjestelmät, esimerkiksi tietojärjestelmät tai laatuja järjestelmät, saattavat tarpeettomasti rajoittaa tarjoajien osallistumista hankintoihin tai ne rajoittavat uusien innovatiivisten tuotteiden, palveluiden tai prosessien käyttöönottoa. Kuntien keskinäinen koordinointi mahdollistaa suuremmat hankintamäärät, paremman neuvotteluaseman, hankintaosaamisen levittämisen sekä julkisten hankkijoiden välisen erikoistumisen ja työnjaon. (2008, 108-109.)

Edler ja Georghion mukaan julkiset hankinnat ovat innovaatiopolitiikan väli-  
neenä, koska julkisten hankintojen merkitys kokonaiskysynnässä on suuri ja  
koska markkina- ja järjestelmäepäonnistumiset vaikeuttavat tarpeiden välitty-

mistä tuotteiksi markkinamekanismin kautta. Lisäksi julkisilla hankinnoilla on potentiaalista merkitystä julkisen infrastruktuurin ja julkisten palvelujen kehittämisessä. Tavoitellaan esimerkiksi ympäristön suojelua, energiatehokkuutta, liikkuvuutta, kansallista puolustusta, huoltovarmuutta. (2008, 15.)

Aho (2009, 1) tarkastelee Tekesin raportissa hankintalainsäädännön *kehityshankkeille* asettamia ehtoja.

Kehityshanke määritellään julkiseen hankintaan perustuvaksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteishankkeeksi, jolla tavoitellaan palveluiden kehittämistä ja jotka sisältävät tietyn kehitystyön.

Käytössä on myös käsite *innovatiivinen julkinen hankinta*.

Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisten tuotteiden tai palvelujen hankkimista, joita ei vielä ole olemassa, tai uusien toimintatapojen kehittämistä.

Tällaisilla hankinnoilla edistetään innovaatiotoimintaa. Euroopassa innovatiiviset julkiset hankinnat ovat nousseet innovaatiopolitiikan huomion keskipisteeseen. Julkisilla hankinnoilla arvioidaan olevan parhaimmillaan suurempi kannustevaikutus yritysten innovaatiotoimintaan kuin perinteisillä julkisilla tutkimus- ja kehittämissuunnitelmissa. Kehityshanke ja innovatiivinen julkinen hankinta eivät ole synonyymejä. *Kehityshanke on osa laajempaa prosessia, jota voidaan kutsua innovatiiviseksi julkiseksi hankinnaksi*. Siten ne liittyvät läheisesti toisiinsa. (2009, 1.)

Aho on kuvannut kehityshankkeiden malleja. Olennaista on tuotekehityskomponentti, joka liittyy palvelukonseptiin ja/tai siinä käytettyihin innovaatioihin. Innovaatio voi olla pelkästään teknologian tai muun innovaation soveltamista. Toimijoina voivat olla julkisyhteisö (hankintayksikkö), yritys/yrityksiä innovaatioiden kehittäjänä ja/tai palveluntuottajana sekä rahoittaja. (Aho 2009, 2-4.) Kehityshankkeita kuvaa *kumppanuus* ja yhteinen tavoitteenasettelu sekä tietty innovatiivinen kehityselementti. Kehityshanke voi alkaa *tuotekehityshankkeena* liittymättä olennaisesti hankintaan. (2009, 5.)

Tuotekehityshankkeen voidaan katsoa eroavan julkisesta hankinnasta. Tuotekehityshankkeessa tavalla tai toisella mukana oleva hankintayksikkö ei hanki vastiketta vastaan tuotetta tai palvelua. Julkiselle hankinnalle ja siten hankinta-

lainsäädännön soveltamisedellytysten täyttymiselle on olennaista tuotteen tai palvelun vastikkeellinen ostaminen, vuokraaminen tai hankkiminen muulla tavoin ulkopuoliselta toimijalta. Yhdeltä kokonaisuudelta näyttävä projekti saattaa todellisuudessa muodostua (juridisessa merkityksessä) useammasta täysin erillisestä projektista esimerkiksi tuotekehityshankeesta, *hankinnasta* ja *viranomaisen sisäisestä kehityshankkeesta*. Tällöin kokonaisuutta ei välttämättä tarvitse arvioida hankintalainsäädännön näkökulmasta, vaan saattaa riittää, että hankintanormistoa sovelletaan johonkin osaan. Tämän vuoksi on tärkeää analysoida kukin projektikokonaisuus erikseen. Oikeuskäytännössä on lisäksi vakiintunut tulkinta, että jos hanke pääosin on muuta kuin julkinen hankinta, ei hankkeeseen välttämättä lainkaan tarvitse soveltaa hankintanormistoa. (2009, 5.)

Esimerkiksi *yksityisen yrityksen aloitteeseen perustuva hanke* on kaikkein haastavin määriteltäväksi hankintalainsäädännön näkökulmasta. Toisaalta niin kauan kuin hankintayksikkö ei hanki tuotetta/palvelua/tuotekehitystyötä yksityiseltä osapuolelta vastiketta vastaan (vaan osapuolet kattavat kustannuksensa itse), kyseessä ei ole julkinen hankinta. Tästä on säännös hankintalain 8 §:n 6 kohdassa. Heti kun hankintayksikkö maksaa vastiketta työstä, se voi muuttua ainakin periaatteessa palveluhankinnaksi. Hankintalainsäädäntö on tässä hyvin kategorinen. (2009, 5.)

Hankintayksikön on syytä julkaista mahdolliseen palvelutuotantoon johtavaa kehityshanketta koskeva hankintailmoitus mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ainakin mikäli hankintayksikkö itse on ideoinut uuden palvelutuotantokonseptin ja etsii partnereita konseptin kehittämiseen. Tällöin hankintayksiköllä ei ole yksityisille tahoille mitään ”lojaalisuusveloitteita” ja hankintayksiköllä on suuri intressi kartoittaa markkinat mielenkiintoisimpien kehitystyöpartnereiden löytämiseksi. Avoimuuden korostaminen on tässä luontevaa, eikä se ole minkään yksityisen tahon intressien vastaista. Tällöin on luontevaa hakea hankintailmoitusta vastaavalla ilmoituksella kehityshankepartnereita, vaikka kyseessä ei olisi sikaan julkinen hankinta hankintalain tarkoittamalla tavalla. (2009, 5.)

Hankintalain soveltamisongelmat korostuvat kehityshankkeissa, kun kehitysvaiheen ja mahdollisen pilottivaiheen jälkeen *lähestytään palvelutuotantoa*. Se-

kä hankintayksikkö että tämän partneri(t) haluavat varmistaa kehityshankkeen jatkumisen palvelutuotantona. Partnereita kiinnostaa luonnollisesti osallistuminen palvelutuotantoon ja mukanaoloa perustellaan yritysten taloudellisilla kannustimilla olla mukana kehityshankkeissa. Taloudellinen intressi olla mukana itse palvelutuotannossa on sitä suurempi, mitä ”räätälöidymmästä” kehityshankkeesta on kysymys. (2009, 6.)

Kilpailuttaminen nähdään erityisenä ”vääryytenä”, koska mahdollisessa julkisessa hankinnassa hankintailmoitukseen joudutaan laittamaan tietoja, jotka perustuvat kehityshankkeen tuloksiin. Projektia käynnistettäessä on hyvä noudattaa avoimuutta ja reilun pelin sääntöjä, mikä toteutuu parhaiten ilmoittamalla julkisesti pyrkimyksestä löytää partneri ja kehittää tietty toimintamalli, konsepti tai vastaava. (2009, 5-6.)

## 6.2 Innovatiivisuutta kilpailutusmenettelyyn

### **Kilpailullinen neuvottelumenettely**

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö käyttää seuraavaa kilpailullisen neuvottelumenettelyn määrittelyä:

Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka ratkaisun perusteella menettelyyn valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. Kilpailullisesta neuvottelumenettelystä julkaistaan ilmoitus, johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Kilpailullista neuvottelumenettelyä koskevia hankintalain säännöksiä sovelletaan sekä EU-kynnysarvot ylittäviin että kansallisiin hankintoihin. (Hankinnat.fi 2012.)

Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä etsitään yleensä innovaatioita (Karvonen-Kälkäjä & Kälkäjä 2009, 17.)

Kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää erityisen monimutkaisessa hankinnassa, jossa hankintayksikkö ei pysty objektiivisesti ennakolta määrittelemään hankinnan oikeudellisia, rahoituksellisia tai taloudellisia ehtoja ja yksityiskohtia taikka teknisiä keinoja tarpeidensa tai tavoitteidensa toteuttamiseksi. Määrittelyn täytyy olla objektiivisesti arvioiden vaikeaa, joten hankintayksikön resurssiongelmien liittyvät syyt eivät ole säännöksessä tarkoitettu peruste menettelyn käytölle. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttökohteita ovat esimerkiksi suuret liikenneinfrastruktuurihankkeet, korkean teknologian hankkeet, hankinnat, joissa innovatiivisten ratkaisujen huomioiminen voi olla erityisen tarkoituksenmukaista sekä hankkeet, joissa parhaan rahoituskeinoon tai riskinjakomallin valintaa

ei ole tarkoituksenmukaista tehdä ennakolta. Lisäksi edellytyksenä on, että tarjouksen valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta. (Hankinat.fi 2012.)

## **Innovaatiotoiminnan edistäminen**

Innovaatio on jokin sellainen uusi idea, sovellus, tekninen keksintö tai toimintatapa, joka sisältää selkeän parannuksen aikaisempiin ratkaisuihin verrattuna ja joka on otettu onnistuneesti käytäntöön. Innovatiivisuus on kykyä tuottaa tällaisia parannuksia. Asiat ja toimintatavat, jotka Karvonen-Kälkäjän ja Kälkäjän (2009, 17-19) mukaan edistävät innovatiivisuutta tai toisaalta toimivat sille esteenä ovat seuraavat:

### **1. Tarvelähtöinen toimintatapa**

Hankintalaki määrää puitteet. Se ei ole suoraviivainen toiminnan sääntö. Liian laki- tai prosessilähtöinen kilpailuttaminen voi tukahduttaa innovatiivisuuden. Tarvelähtöinen ratkaisujen etsiminen tuottaa usein uusia innovaatioita. Kehittäminen olemassa olevien ratkaisujen pohjalta rajaa innovatiivisten ratkaisujen syntymistä. Siksi tulee keskittyä tarpeisiin ja tavoitteisiin, ja jättää markkinoille tilaa tarjota uusia ratkaisuja.

### **2. Avoin suhtautuminen**

Avoin ja ennakkoluuloton suhtautuminen ei-perinteisiin ajatuksiin, tuottajiin ja tuotantotapoihin on ensiarvoisen tärkeätä uusia innovaatioita luotaessa. Avoin, uusia mahdollisuuksia luotaava vuoropuhelu on tärkeätä. Uusia ideoita ei välittömästi pidä kyseenalaistaa. Niitä on ensin tarkasteltava neutraalisti ja pyrittävä jalostamaan. Alussa ei tule asettaa liian tiukoja ehtoja hankinnan lopputulokselle tai rajata liikaa kelpoisuusvaatimuksia. Rajaukset kaventavat innovatiivisiä mahdollisuuksia.

### **3. Asioiden uudenlainen yhdisteleminen**

Useat innovaatiot ovat alkaneet siitä, että olemassa olevia ratkaisuja on yhdistelty luovalla tavalla. Hankintayksikkö voi myös kannustaa tuottajia rohkeasti yhdistelemään uusia ja vanhoja ratkaisuja.

### **4. Avoin tiedonjako ja läpinäkyvyys**

Innovaatiot syntyvät parhaiten avoimissa ja läpinäkyvissä järjestelmissä, joissa tieto kulkee vapaasti. Parhaimmillaan kilpailullinen neuvottelumenetely kannustaa osapuolien väliseen tiedonjakoon ja osallistumiseen.

#### 5. Verkostot ja verkostoituminen

Verkostoissa ja niiden solmukohtissa syntyy parhaiten uusia innovaatioita. Siksi verkostojen luominen ja niiden johtaminen on ensiarvoisen tärkeää. Ihmisten väliset verkostot muodostavat ideoiden välisiä verkostoja. Hankintaa suorittavalla organisaatiolla tulee olla verkostoja, joista voi ammentaa uusia ideoita ja näkemyksiä. Organisaation innovaatiopotentiaali piilee usein suhteissa, jotka se on muodostanut erityyppisiin toimijoihin. Parhaimmillaan hankintayksikkö osaa johtaa sillä tavalla, että verkosto kykenee tehokkaasti luomaan uusia ratkaisuja organisaation käyttöön. Verkostot saattavat olla myös yksi peruste arvioitaessa tilaajien kykyä tuottaa innovatiivisia ratkaisuja.

#### 6. Visuaalinen työskentelytapa

Visuaalisen työskentelytavan on havaittu usein johtavan luovempiin ratkaisuihin kuin kirjallisen työskentelytavan. Visuaaliset menetelmät lisäävät luovuutta ja siten innovatiivisuutta, antavat usein kokonaisvaltaisemman näkökulman käsiteltävään aiheeseen ja antavat enemmän tilaa alitajunnalle tuottaa uudentyyppisiä ratkaisuja.

#### 7. Vapaus epäonnistumiseen ja riskinottokyky

Ensiarvoisen tärkeää on vapaus virheisiin ja epäonnistuneisiin kokeiluihin. Innovatiiviset ratkaisut edellyttävät kykyä ja halua riskinottamiseen. Ilman riskinottoa päädytään totuttuihin ratkaisuihin tai niiden paranteluun. Organisaation kulttuuri määrittää suhtautumisen epäonnistumisiin ja riskien ottamiseen. Innovatiivisuutta ruokkivassa kulttuurissa hyväksytään ajoittaiset virheet. Liika byrokratia ja ”pelon ilmapiiri” luovat varovaisuutta, mikä estää tehokkaasti uudentyyppisten innovatiivioden syntymistä. Riskin välttely hankintaprosessissa karsii uudentyyppiset ideat pois. Joskus on oltava myös valmis oppimaan epäonnistumisten kautta. Hankintaorganisaation tulee pohtia toimintatapojaan sekä miten organisaatio kykeneisi mahdollisesti lisäämään avoimempaa ajattelua toiminnassaan.



## 8. Palkitseminen

Ihmiset ja organisaatiot tuottavat niitä asioita, joiden perusteella niitä palkitaan. Siksi innovatiivisuudesta palkitseminen tuottaa innovatiivisia ratkaisuja. Valitettavan usein ratkaisujen soveltuvuuden arvioinnissa painotetaan ensisijassa taloudellista näkökulmaa, eli alhaista hintaa. Hankintayksikön on syytä pohtia, miten se saa parhaiten innovatiivisuuden näkökulman näkymään ratkaisujen arvioinnissa sillä tavalla, että tuottajille syntyy aito kannustin todelliselle innovoinnille.

## 9. Luottamus

Osapuolten välinen luottamus vapauttaa eri toimijat innovointiin. Hankintayksikön on kyettävä luomaan osapuolten välille luottamuksen ilmapiiri. Ilmapiiri rakentuu luottamuksellisista suhteista toimittajiin, avoimesta tiedottamisesta ja selkeistä pelisäännöistä.

## 10. Riittävä aika

Uuden syntyminen vie usein aikaa ja siksi myös innovatiivisuudelle on annettava oma aikansa. Liian tiukka aikataulu estää innovatiivisuuden. Hankintayksikön on varmistettava, että tuottajilla on tarpeeksi aikaa uusien ideoiden luomiseen kussakin prosessin vaiheessa. Tämä on otettava huomioon jo hankinnan alkuvaiheissa, kun suunnitellaan koko prosessin ajankäyttöä ja sen eri vaiheiden ajoittumista.

## 11. Nopea kokeilu pienessä mittakaavassa

Hyvä idea ei ole innovaatio. Sen on toimittava käytännössä. Idean toimivuutta ei useinkaan päästä kokeilemaan. Toimivuutta voidaan kuitenkin kokeilla esimerkiksi rakentamalla prototyyppisiä. Parhaimmillaan hankkija kannustaa tuottajia testaamaan ideoidensa toimivuutta mahdollisimman varhain. Näin säästyään vakavilta virheiltiltä ja kyetään nopeasti oppimaan mikä toimii ja mikä ei.

*Valtion hankintastrategiassa* kannustetaan julkisten hankintojen avulla kehittämään innovatiivisia tuote- ja palvelukonsepteja ja lisäämään niiden kysyntää. Hankintojen *esiselvitys- ja valmisteluvaiheessa* kerätään aktiivisesti tietoa loppukäyttäjien tarpeista ja kehittämisideoista sekä markkinoilla toimijoilta innovatiivisista vaihtoehdoista. Hankinta jaetaan tarvittaessa *tuotekehitys- ja suunnitte-*

*luvaiheeseen ja varsinaiseen toteutus- ja hankintavaiheeseen.* Hankinnassa käytetään *hankintamenettelyä*, joka mahdollistaa vaihtoehtoisten lopputulosten käsittelyn ja vertailun. *Vaatimukset* määritellään riittävän väljästi. Tavoiteltua innovatiivista lopputulosta kuvatussa toimintaympäristössä korostetaan yksityiskohtaisten vaatimusmäärittelyjen asemesta. Tuotteen koko elinjakson *kustannukset* selvitetään. *Sopimuksella* määritellään asianmukaisesti osapuolten vastuut, riskienhallinta, immateriaalioikeudet ja kannustimet. Käytetään sopimusmalleja, jotka mahdollistavat palveluntuottajien innovaatioiden, uusien teknisten ratkaisujen ja tuotteiden kehittämisen ja hyödyntämisen. (Turunen ym. 2009, 35.)

### 6.3 Menestystä johtamisen ja tekemisen meiningin avulla

#### 6.3.1 Johtamisen työkaluja

##### **Juridiikkaa ja osaamista**

Aho tarkastelee Tekesin raportissa innovointia ja julkista hankintaa *juridisesta näkökulmasta* eli mitä reunaehtoja hankintalainsäädännöstä on johdettava kehityshankkeisiin. Tärkeintä on hahmottaa, mistä hankkeessa on juridisessa mielessä kysymys. Yhdeltä möhkäleeltä näyttävä hanke saattaa todellisuudessa muodostua seuraavista elementeistä: yrityksen kehityshanke, hankintayksikön kehityshanke ja julkinen hankinta. Useimmissa tilanteissa hankintayksiköllä on jossakin vaiheessa edessään hankintalain tarkoittama hankintamenettely. (Aho 2009, 1, 5, 7.) *Osaamisen näkökulmasta* hankintaprosessin huolellinen suunnittelu, hankintasopimusten hallinta ja toteutumisen seuranta suhteessa itse hankkeen tavoitteisiin ovat tärkeitä hankintojen onnistumiselle. (Wennberg 2012.)

##### **Johdon tuki alaisille ja kehittämisresurssit**

Julkisten innovatiivisten hankintojen kannalta on erityisen tärkeää että hankinnoista vastaavilla henkilöillä ja yksiköillä on sekä poliittinen että organisaation johdon tuki. Siten hankintojen suunnittelijalla ja koordinoijalla on selkeä mandaatti ja työrauha. Innovatiivisiin hankintoihin tulisi sopia ja budjetoida erillinen

lisärahoitus. Tällöin kustannuksiltaan alkuvaiheessa usein kalliimmat hankintakustannukset eivät kilpaile perustoiminnoille varatun rahoituksen kanssa, mikä on monesti ongelmana tiukkoja säästökuureja kokeneissa kuntien palveluorganisaatioissa. Omahankintoihin suuntautuva innovaatorahoitus antaa innovatiivisille hankinnoille enemmän mahdollisuuksia ja sitoo sen myös kiinteästi osaksi organisaatioiden muuta kehittämistä. (Halme ym. 2008, 109.)

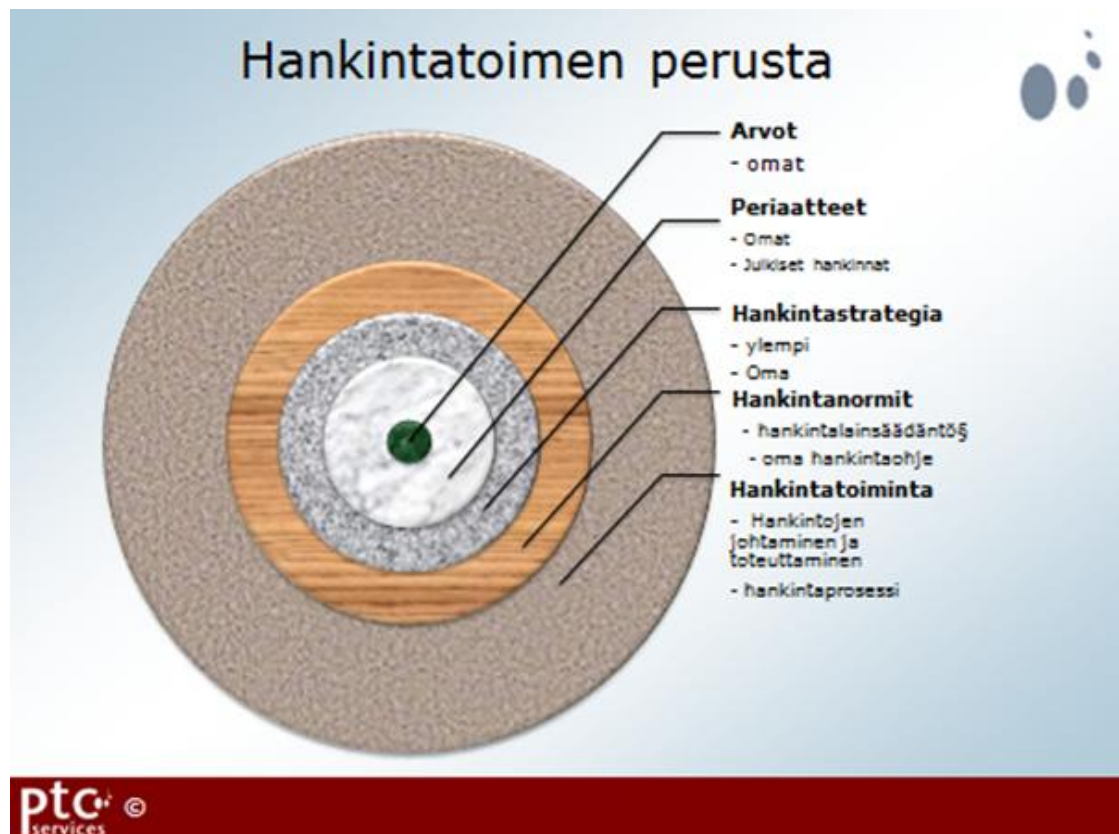
### **Tarpeet, strategia ja yhteistyö**

Hankinta on aina osattava ankkuroida osaksi organisaation laajempia päätöksiä ja toiminnan suuntaviivoja. Mikäli hankinta ei ole sopusoinnussa suhteessa organisaation laajempiin strategisiin valintoihin, on syytä pohtia tarkasti hankinnan tarkoituksenmukaisuutta. Erityisesti on syytä pohtia, onko valmisteltava hankinta organisaation/kunnan palvelustrategian/hankintastrategian mukainen. Hankintapäätöksen järkevyyttä on myös pohdittava tulevaisuuden näkökulmasta. Tämä vaatii hankintayksiköltä kykyä ennakoimiseen pitkällä aikavälillä. Hankinnan kokonaisvaltaista tarkoituksenmukaisuutta voidaan pohtia esimerkiksi tekemällä SWOT-analyysi hankinnasta ennen varsinaista päätöstä. (Karvonen-Kälkäjä & Kälkäjä 2009, 7.)

Vuorovaikutus kunnan eri toimialojen välillä saattaa joskus olla puutteellista. Toimialat eivät aina ole välttämättä selvillä, mitä toiset toimialat ovat hankkimassa. Riskinä saattaa olla, että samaa kilpailutusta suoritetaan jo toisella toimialalla toisten sitä tietämättä. Oleellista on ennen hankinnan toteuttamista selvittää, mitä hankintoja on käynnissä nyt ja tulevaisuudessa. Hankinnassa on otettava huomioon myös poliittinen ulottuvuus. Kunnissa valtuustokausi on neljä vuotta, jonka jälkeen toiminnan suuntaviivat ja strategiat usein päivitetään. On pohdittava, miten valtuuston vaihtuminen vaikuttaa hankintaan. Erityisesti on pohdittava sitä, ollaanko hankintaan valmiita sitoutumaan poliittisesti nyt ja pidemmällä aikavälillä, mahdollisesti myös uudella valtuustokaudella. (2009, 7.)

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management) virittää hallintokoneistoa tu-loshakuisemmaksi koneistoksi, joka karsii päällekkäisyyksiä. Uuden julkisen hallinnan (governance) näkökulman mukaan viranomaisten tulee aktiivisesti

pyrkii rakentamaan suhteitaan sidosryhmiin ja ohjaamaan niitä yhteiskuntapolitiittisiin päämääriin. Keinoja ovat esimerkiksi neuvottelut, suostuttelut, kilpailuttaminen, regulaatio, julkiset tuet ja sopimusjohtaminen. Yrittäjämäistä toimintaa kehitetään aiemmin yritystoiminnalle vieraisissa toimintaympäristöissä. (Valkama & Virtanen 2012, 85.)



Kuva 1. Hankintatoimen perusta. (PTCS 2012.)

PTCS:n *JOHA-sivuilla eli johda hankintatoimea -sivuilla* on kuvattu hankintatoimen perustaa (kuva 1). Ydinasia ovat arvot. Sitten tulevat periaatteet, hankintastrategia ja hankintanormit. Varsinainen hankintatoiminta eli hankintojen johtaminen ja toteuttaminen sekä hankintaprosessi ovat ikään kuin uloin kerros hankintaa. Uloin kerros on tärkeätä, mutta perustan pitää olla kunnossa.

### Tekemisen meininkiä

Epävarmuudesta voi nousta muutosvoimaa. Edquistin, Hommenin ja Tsipourin mukaan kilpailukyvyyn vahvistamista tarvitaan uusien tuotteiden kehittämisessä epävarmuuden vallitessa. Kilpailusääntöjä ei pidä noudattaa mekanistisesti.

Pitää luoda tilaa innovatiivisille julkisille hankinnoille sekä kilpailusääntöjen tulokinnalla että uusimalla sääntöjä. (Halme ym. 2008, 14.)

Kunnallinen itsehallinto on tärkeätä. Kunnille pitää luoda olosuhteet päättää itse omasta kohtalostaan. Uusissa olosuhteissa kunnat päättävät jatkamisesta tai toimintansa lakkauttamisesta. Tilanteessa voi tulla esiin myös hyvin yllättävä tekijä. Tämä tekijä on *poliittisten päättäjien, hallinnon ammattilaisten ja kunta-laisten vahva halu estää pahinta toteutumasta*. Tästä halusta kumpuava radikaalisuuden, innovatiivisuuden ja päättäväisyyden määrä voi olla hyvin huomattavaa. Asioista vastuussa olevat ihmiset voivat tehdä mahdottomasta mahdollisen ja ylittää suorituksiin, joihin kukaan ei uskonut heidän yltävän. (Harisalo & Rannisto 2010,126-127.)

Oulun omahoitokonseptissa kyse on muutoksen mallista, jossa *järjestelmätöimija kykenee sopeuttamaan itse toimintaansa*. Ulkopuoliset eivät muuta järjestelmää, vaan järjestelmätöimijat hyödyntävät ulkopuolisia toimijoita sopeuttaakseen itse toimintaansa toimintaympäristön paineisiin. Uusien innovaatioiden kehittymistä ja julkisten toimijoiden ja yritysten yhteistyötä on myös tuettu eli on annettu ”kehittymistilaa”. Julkinen toimija on luonut uudelle teknologialle kysyntää. Toisaalta se, että kaikissa Suomen kunnissa ei ole kokeiltu tai otettu käyttöön omahoitokonseptia, johtuu kuntien itsehallinnosta. Kunnat voivat järjestää palvelut valtakunnallisen lainsäädännön ja ohjeistuksen mukaisesti haluamallaan tavalla. (Valovirta ym. 2011, 35.)

Vaikka toimintaympäristön paineet olisivat samanlaisia, toimijat tulkitsevat niitä eri tavoin. Lisäksi kuntien järjestelmät ja vuorovaikutus eroavat. Havainto korostaa *alueellista innovaatiojärjestelmänäkökulmaa* aluetason järjestelmämuutoksia tarkasteltaessa. Kullakin paikallisella järjestelmällä on omat erityspiirteensä, aiempien kehityskulkujen ja päätösten muodostama mahdollinen polkuriippuvuutensa sekä kulttuurinsa. Nämä saattavat vaikuttaa systeemisten innovaatioiden toteutumismahdollisuuksiin. Alueellisen innovaatiojärjestelmän näkökulma siis täydentää sosioteknisen muutoksen tarjoamaa tulkintaa. (2011, 35.)

### 6.3.2 Haasteiden kääntäminen mahdollisuuksiksi – esimerkkejä niche-innovaatioista

Taloustoimittaja Kuhna mietti kolumnissaan menestystä. Tarvitaan lahjakkuutta, kova työtä, pettymyksen sietokykyä, rämäpäisyyttä ja uskollisuutta omalle visiolle silloinkin, kun asiassa ei ympäristön mielestä ole mitään järkeä. Siksi Suomessa on niin vähän akateemista yrittäjyyttä. Älyä on, mutta ei uskalleta ottaa riskejä. Kriisissä on mahdollisuus. Nokian irtisanomiset voivat mutkan kautta synnyttää Suomeen uusia menestyjiä. Taantumassa tarvitaan luovuutta.

Penttilän ja Rehnin mukaan syksyn 2008 finanssikriisin jälkeen maakunnat ottivat vastuun talouskasvusta. Mitä kauempana Helsingistä talousalue on sijainnut, sitä paremmat näkymät sillä on ollut, vaikka näiden piti olla tuhoon tuomittuja alueita. Suomen vahvuudet ovat ympäri maata. Kainuu ja Lappi vetävät tällä hetkellä Helsinkiä enemmän ulkomaisia investointeja. Markkinatalous yllätti valtion ja päättäjät. (Viljanmaa 2012.)

Penttilä ja Rehn kääntäisivät Suomen oletetut heikkoudet esimerkiksi eläköitymisen vahvuuksiksi. Äkisti harmaantuva Suomi voisi olla “vanhuustalouden” pioneeri. Se auttaisi muita maita kohtaamaan ikääntymisen. Esimerkiksi Kiinassa odottavat 56 miljardin euron markkinat. (Viljanmaa 2012.)

Kaiken kaikkiaan julkisissa hankinnoissa on kunnissa paljon toimijoita. Kilpailutus on renki. Tarvitaan palvelujen järjestäjää, isäntää, johtajuutta. Kilpailun asemesta tarvitaan yhteistyötä ja yhteistyökykyä sekä kilpailukykyä. Mitä mahdollisuuksia eli nicheinnovaatioita on julkisissa hankinnoissa? Esimerkiksi seuraaville kokeiluille on annettu “kehittymistilaa”.

#### **Green Care**

Ruotsalaisilla maatiloilla on muutaman viime vuoden aikana käynnistynyt uusi liiketoimintamuoto: Grön Omsorg. Vihreää hoivaa tarjotaan erilaisille asiakasryhmille kuten lapsille ja nuorille, ikäihmisille, mielenterveyskuntoutujille, vammaisille ja päihderiippuvaisille. Ruotsin maatalousjärjestö LRF on alkanut kehittää toimintaa ja kasvumahdollisuudet nähdään hyvinä. Edelläkävijäyritysten esittely, tiedottaminen, konkreettisten työkalujen laadinta yritystoiminnan suunnitteluun ja asiakaskontaktien hoitamiseen ovat olleet LRF:n toimia yrittäjyyden tukemisessa. Esimerkiksi Högby'n tilalla järjestetään päivätoimintaa

yhteistyössä Motalan kunnan kanssa. Kunta vastaa töiden ohjauksesta ja tila vastaa maatilaympäristöstä ja töiden suunnittelusta. Kustannukset ovat samat kuin kunnan järjestämässä päivätoiminnassa mutta tulokset ovat olleet selkeästi parempia. (Yli-Viikari ym. 2011. )

Maatilojen käyttö kuntoutusympäristönä (care farming, social farming) on alkanut laajeta useissa Euroopan maissa. Termin Green Care alla on kehittynyt paljon uutta vastaamaan kasvavaan sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalvelujen kysyntään ja tarpeisiin. Kasvavaa tarvetta on muun muassa mielenterveystyössä ja ikäihmisten parissa mutta myös työssäkäyvien jaksamisessa. Green Care on luontoon ja maaseutu ympäristöön liittyvää toimintaa, jolla edistetään ihmisten hyvinvointia ja elämänlaatua muun muassa luonnon elvyttävyyden, osallisuuden ja kokemuksellisuuden avulla. Green Care -palveluissa painottuvat osallistuminen yhteiseen työhön ja toimintaan maatilalla. Green Care tukee myös koulujen ja päiväkotien kasvatustyötä esimerkkinä ovat luontoretket ja maatilavierailut. (Aalto 2011.)

### **Huomisen vanhuksille vihreää asumista**

Opiskeluaikanaan lähihoitajana Blomqvist ihmetteli, missä ovat maaseudun arvot ja yhteisöllisyys. Yksilöllisyys, kiireettömyys ja elämän kunnioittaminen ovat periaatteina tulevissa senioriasumiseen tarkoitetuissa rivitalokodeissa. Blomqvist Care hakee toimitusjohtajansa mukaan lisää kotimaisia rahoittajia, sillä tavoitteena on kehittää ekologisesta senioriasumisesta kansallista, jopa kansainvälistä konseptia. Eväitä yrittäjyyteen Blomqvist on saanut Satakunnan ammattikorkeakoulun yrityskehittämöstä. Kunnalla on hankkeessa tukijan rooli Luvian kunnanjohtaja Ojalahden mukaan. Yrittäjä on aluksi vuokralla kunnan tontilla. Kaavoitus on aloitettu. Idea palvelukeskuksesta tuli sopivaan aikaan. (Ekroth 2012.)

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

### Tutkimustulosten tarkastelu ja päätelmät

Opinnäytetyön perusajatus on etsiä keinoja siihen, miten kunnissa voidaan edistää julkisten hankintojen avulla kotikunnan, lähialueen tai Suomen hyvinvointia sekä turvata yritysten kannattavuutta ja työllisyyttä. Toisaalta pohditaan, miten suomalainen yritys voi voittaa julkisten hankintojen tarjouskilpailun entistä useammin. Suomalainen voi menestyä. Nokian ei tarvitse olla Suomen viimeinen menestys. Nousu on mahdollista. Mutta miten? Julkiset hankinnat voivat olla yksi keino.

Ensin tulee ymmärtää julkisten hankintojen eri puolia: vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Hankintaprosessi on hyvä lähtökohta. Laillisuusnäkökulma ja lainsäädäntö antavat tiukat rajat kilpailutukselle. Tiukkuuden ytimessä on tarjouspyyntö ja siihen vastaaminen sekä tarjousten vertailu. Opinnäytetyössä selvitetään tarjouspyyntöjen haasteita ja ratkaisuja. Markkinatuomioistuinkäsitteilyn pelko vaikuttaa liian paljon hankintaprosessissa. Tarvitaan eituomioistuinkeskeisyys –näkökulmaa. Mahdollisuuksien näkökulmaa haetaan ennakkoinnista ja innovatiivisuudesta. Hankintastrategia voi olla vahvaa ennakointia. Uhka pakottaa toimimaan.

Toiseksi tulee hahmottaa ja kuvata, millaisessa kontekstissa julkiset hankinnat ovat. Hankintastrategialla voidaan kuvata ja ennakoida kontekstia. Vallitsevaa järjestelmää tutkimalla saadaan tietoa siitä, mihin voidaan vaikuttaa. Opinnäytetyössä apuna käytetään analyysiä julkisten hankintojen muutoshaasteista sekä holistista sosio-teknisen muutoksen mallia. Vaikuttaminen on mahdollista. Muutos on mahdollista teorianmallin mukaan. Suomalainen voi menestyä.

*Stategisten päätösten* lisäksi julkisissa hankinnoissa merkittävää omaa päätösvaltaa on esimerkiksi *hankintamenettelyn valinnassa ja kehittämisprosesseissa*. Tarvitsee vain käyttää *proaktiivisuutta*.

Opinnäytetyössä esitetään lyhyesti joitakin trendejä ja ideoita toimintaympäristöstä, strategioista, vallitsevan regiimin uudistamisesta ja julkisten palveluiden



järjestämiskokeiluista, jotka voivat osoittautua niecheinnovaatioiksi. Kokeilusta voi seurata regiimin muutos ja/tai työllistävää liiketoimintaa ja lopulta jopa kansainvälistä liiketoimintaa ja vientiä.

Erittäin tärkeäksi painopisteeksi pitää mieltää johtaminen julkishallinnossa ja tekemisen meininki. Strategia on hyvä apuväline. Johtamisella, erityisesti leadership-johtajuudella näytetään suuntaa, kootaan joukot yhteistyöhön ja saadaan tilaa ideoille. Ja innovatiivisessa luottamuksen ja yhteistyön kulttuurissa kasvaa menestys. Hallinnoivalla johtamisella ja kilpailulla on sijansa mutta kilpailukyvyn vahvistamista ja yhteistyötä tarvitaan, kun selviytyminen on keskeistä. Tarvitaan myös paljon innostusta ja työtä sekä osaamista.

Uhka on moottori. Kansainvälisen ja kotimaisen talouden asemesta vaikkapa luonto voi muuttaa regiimin. Painopiste onkin selviäminen. Ei ole aikaa monimutkaiseen, byrograattiseen kilpailuttamiseen. Pitää arvioida tilanne realistisesti sekä toimia selkeästi, rohkeasti ja nopeasti. Tässäkin vaaditaan osaamista.

### **Tutkimuksen luotettavuuden tarkastelu**

Opinnäytetyön lähteet on pyritty merkitsemään huolellisesti. Arvovaltaisten lähteiden lisäksi on hyödynnetty tuoreiden uutisten ja ideoiden vuoksi sanomalehtiartikkeleita. Näidenkin luotettavuus on helppo tarkistaa. Oma pohdinta on pyritty erottamaan selkeästi lähdeviittauksista.

### **Tulevaisuuden näkymät**

Kuten Halme tiivistää, innovatiivisten hankintojen laajuudesta ja vaikutuksista makrotalouden tasolla on vielä riittämättömästi tietoa sekä hankkijan että tarjoajan puolella. Innovatiivisten julkisten hankintojen teoreettinen perusta on myös vielä melko jäsentymätön, mistä syystä teoreettistakin tutkimusta tarvitaan. Myöskään hankintojen mikrotasoa ei ole vielä riittävästi selvitetty. Tämä olisi erityisen hyödyllinen kuntatasolla, jossa tehdään valtaosa kaikista julkisista hankinnoista. (Halme ym. 2008, 109.) Toisaalta kunnianhimoisesti, rohkeasti ja proaktiivisesti esimerkiksi Helsingin seudun kaupungit valmistelevat metropoli-

alueensa kilpailukykystrategiaa tavoitteena rakentaa alueesta maailman kiinnostavin toimintaympäristö.

### **Oma ammatillinen kasvu**

Holistisessa, ilmiötä kuvaavassa opinnäytetyössä voi käsitellä vain rajallisesti aihettaan, mikäli ei varaa runsaasti työaikaa aineiston hankkimiseen. Ajatusten rakentelukin vie aikansa. Opinnäytetyön tekemisen yhtenä tavoitteena on ollut syventää omia tietojani julkisista hankinnoista sekä ajatella asioista uudella tavalla. Koen tavoitteen toteutuneen. Rohkaistuin aiheeni käsittelyyn alkuideoinnin ja varsinkin väliseminaaripalautteen jälkeen. Erityisesti ajatuksia on avartanut hankintojen kontekstin hahmottaminen holistisen sosioteknisen muutoksen mallin avulla. Samalla malli on selkeyttänyt mosaiikkimaisen aiheen käsittelyä. Strategia-ajattelu on mitä parhainta elinikäistä opiskelua.

## LÄHTEET

### Itsenäiset julkaisut

Aho, T. 2009. Innovointi ja julkinen hankinta – Kehityshankkeiden kilpailuttamisen juridisia kysymyksiä. Tekes. Helsinki. Saatavilla myös [http://www.tekes.fi/fi/document/43446/innovointi\\_ja\\_julkinen\\_hankinta\\_pdf](http://www.tekes.fi/fi/document/43446/innovointi_ja_julkinen_hankinta_pdf).

Ansio, S. 2010. Lähiruokaa pienyrittäjiltä julkiseen ruokahuoltoon: Case Loimaan seutukunta/Seuturuoka saatavaksi –hanke. Opinnäytetyö. Turku: Turun ammattikorkeakoulu.

Edler, J. & Georghiou, L. 2007. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side. Research Policy 36. Saatavilla myös [http://dimetic.dimeu.org/dimetic\\_files/EdlerGeorghiou2007.pdf](http://dimetic.dimeu.org/dimetic_files/EdlerGeorghiou2007.pdf).

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. 2., uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Euroopan unioni. 2012. Kestävä kehitys. Viitattu 30.11.2012. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/index\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/index_fi.htm)

Geels, F. W. & Schot, J. 2007. Typology of sociotechnical transition pathways. Research Policy 36. Saatavilla myös Geels and Schot - Typology, RP.pdf.

Hakala, J.; Peltonen, P.; Keinälä, S. & Backman, H. 2012. Esitys: Team Finland –strategia ulkomaisten investointien edistämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 39/2012. Innovaatio. Saatavilla [http://www.tem.fi/files/34289/TEMjul\\_39\\_2012\\_web.pdf](http://www.tem.fi/files/34289/TEMjul_39_2012_web.pdf).

Halme, K.; Lemola, T.; Viljamaa, K.; Lievonen, J. & Yliherva, J. (Advansis Oy); Ahvenharju, S. & Pathan, A (Gaia Consulting Oy); Kotilainen, M.; Nikula, N. & Widgrén, M. (ETLA). 2008. Innovaatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki. Saatavilla myös [http://www.tekes.fi/fi/document/42784/innovaatiiviset\\_julkiset\\_hankinnat\\_pdf](http://www.tekes.fi/fi/document/42784/innovaatiiviset_julkiset_hankinnat_pdf).

Hankinnat.fi. Kilpailullinen neuvottelumenettely. Viitattu 1.11.2012. <http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/hankintamenettelyt/kilpailullinen-neuvottelumenettely/Sivut/default.aspx>.

Harisalo R. & Rannisto, P-H. 2010. Julkinen hallinto yhteiskunnan rakentajana. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Suomen Toivo -ajatuspaja. Saatavilla myös [http://www.toivoajatuspaja.fi/mp/db/file\\_library/x/IMG/35330/file/Julkinen\\_Hallinto\\_Nettiin.pdf](http://www.toivoajatuspaja.fi/mp/db/file_library/x/IMG/35330/file/Julkinen_Hallinto_Nettiin.pdf).

HelsinginSeutu. 2009. Menestyvä metropoli. Metropolialueen kilpailukykystrategia. Saatavilla myös [http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/Pks/PKS\\_kilpailukykystrategia\\_020609.pdf](http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/Pks/PKS_kilpailukykystrategia_020609.pdf).

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2008. Hankintojen johtaminen ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. 2. painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Karvonen-Kälkäjä, A. & Kälkäjä, P. (Pro Lex Oy); Soback, D. (DS-Consulting Oy). 2009. Työkirja kilpailullisen menettelyn toteuttamiselle. Tekes. Helsinki. Saatavilla myös [http://www.tekes.fi/fi/document/43447/tyokirja\\_kilpailullisen\\_neuvottelumenettelyn\\_toteuttamiselle\\_pdf](http://www.tekes.fi/fi/document/43447/tyokirja_kilpailullisen_neuvottelumenettelyn_toteuttamiselle_pdf).

Korteniemi, J. 2012. Suomesta bioöljyn suurvalta –seminaari. Lahti 15.10.2012. Saatavilla [http://www.tem.fi/files/34680/TEM\\_korteniemi.pdf](http://www.tem.fi/files/34680/TEM_korteniemi.pdf).

Kuntaliitto. 2012. Brysselin toimiston tiedote 8/2012. EU:n sähköisiä hankintoja koskeva strategia esitetty. Saatavilla myös [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/Bryssel/tiedotteet/Bryssel2012/Tiedote\\_8\\_2012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/Bryssel/tiedotteet/Bryssel2012/Tiedote_8_2012.pdf)

Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2008. Julkiset hankinnat Käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Lith, P. 2012. Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta. TEM raportteja 18/2012. Helsinki. Saatavilla myös [http://www.tem.fi/files/33155/TEMrap\\_18\\_2012.pdf](http://www.tem.fi/files/33155/TEMrap_18_2012.pdf).

Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavissa myös <http://hankinnat.fi.pdf>.

PTCS. 2012. JOHA – Johtamiskysymyksiä pohdittavaksi? Viitattu 30.10.2012 <http://www.ptcs.fi/fi/hankintojen+johtaminen+kysymyksiä>.

Rannisto, P-H. 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinänaapurikuntien strategia-prosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden laitos. Tampere. Saatavilla myös <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-6275-0.pdf>.

Sorsa, K. 2011. Kansainvälisen kaupan arvoketujen sääntely. Yhteiskuntavastuun ja ennakoivan oikeuden tarkastelua. Sorsa, K. 2011. Väitöskirja. Oikeustieteellinen tiedekunta. Turku: Turun yliopisto. Saatavissa myös [www.doria.fi](http://www.doria.fi).

Syrakki, S. 2009. Ostajan opas. Paikallisruokaa omalta talousalueelta. Finnish Consulting Group. Koulutus ja konsultointi. Saatavissa myös [http://www.lounafood.net/Oppaat/Ostajan\\_opas.pdf](http://www.lounafood.net/Oppaat/Ostajan_opas.pdf).

Torkkel, S. 2008. Julkisten hankintojen TOP 5 – Mitä kannattaa ainakin muistaa. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 9.2.2012 <http://hankinnat.fi>.

Turunen, J.; Hytönen, T.; & Koivurinta, H. 2009. Valtion hankintastrategia, hankintatoimen kehittämisen toimenpideohjelma. Valtiovarainministeriön julkaisu 35/2009. Saatavilla [www.vm.fi/julkaisut](http://www.vm.fi/julkaisut).

TEM. 2012. Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkiset hankinnat ja sosiaalinen vastuullisuus. Viitattu 18.10.2012. <http://julkinen.csr-kompassi.fi/julkisen-ja-yksityisen-sektorin-erot>.

Valkama, P. & Virtanen, M. 2012. Julkisten palvelumarkkinoiden haasteet. Saatavilla myös <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/vuosikirja-2012-Valkama-ja-Virtanen.pdf>.

Valovirta, V.; Nieminen, M. & Pelkonen, A. (VTT); Turkama, P.; Heikura, T. & Lindman, J. (Aalto-yliopisto, CKIR); Inkinen, S. ja Kaivo-oja, J. (Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus) 2011. Systeemisen muutoksen haasteet ja innovaatiotoiminnan mahdollisuudet – Tapaustutkimuksia ja politiikanäkökuilma. Tekesin katsaus 286/2011. Helsinki. Saatavilla myös [www.tekes.fi/u/systeemisen\\_muutoksen\\_haasteet.pdf](http://www.tekes.fi/u/systeemisen_muutoksen_haasteet.pdf).

Värri, T. 2010. Julkisen sektorin hankintaprosessin ongelmakohtien kartoitus. Opinnäytetyö. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

### **Lakitekstit**

Hankintalaki 2007. Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.

### **Artikkelit**

Aalto, K. 2011. Green Care –palveluyrittäjyys. Osallistuminen maatilalla yhteiseen työhön kunnouttaa. MTK-Viesti nro 5.

Ahtee, S. 2012. Turun telakalla tyrmistettiin tilauksen kariutumisesta. Satakunnan Kansa 29.12.2012.

- Alhola, K. 2012. Väitös: Valtio ja kunnat voisivat käyttää hankinnoissaan ympäristöperusteita paljon tehokkaammin. Viitattu 28.11.2012 <http://www.environment.fi/>.
- Alatorvinen, P. 2012. Oulussa alkoi lähiruokakampanja päättäjille. Uutispuuro 21.9.2012. Viitattu 30.10.2012 <http://www.uutispuuro.fi/uutiset/oulussa-alkoi-lahiruokakampanja-paattajille>.
- Ekroth, S. 2012. Huomisen vanhuksille vihreää asumista. Satakunnan Kansa 28.9.2012.
- Helsingin kaupunki. 2012. Metropolialueen kilpailukykystrategian valmistelu. Viitattu 13.11.2012. [http://www.hel.fi/hki/helsinki/fi/Kansainvalinen/uutiset/kilpailukykystrategia\\_uudistus](http://www.hel.fi/hki/helsinki/fi/Kansainvalinen/uutiset/kilpailukykystrategia_uudistus).
- Hiltunen, V-P. 2012. Professori: Valtion toimien keskittämisinto meni överiksi. Satakunnan Kansa 20.10.2012.
- Kalliokoski, M. 2012. Lähiruualla syksyn kunnallisvaaleihin. Satakunnan Kansa 26.3.2012.
- Kallioniemi, A. 2012. Ruoan pesu kotimaiseksi huijaa kuluttajaa. Satakunnan Kansa 5.4.2012.
- Nikka, A. 2012. Sosiaaliset kriteerit myös julkisiin hankintoihin. Satakunnan Kansa 10.10.2012.
- Nykänen, I. 2012. "Kilpailu Suomen kanssa ollut rankkaa". Satakunnan Kansa 29.12.2012.
- Raunela, T. 2012. Telakoiden strategiset tavoitteet hämmentävät. Satakunnan Kansa 29.12.2012.
- Saarinen, E. 2011. Tulevaisuudessa sähkö voi olla ainoa energiamuoto. Satakunnan Kansa 5.12.2011.
- Suni, K. 2012. Raumalla kootaan terveysraati. Satakunnan Kansa 19.10.2012.
- Suojanen, S. 2012. "Suomessa tapahtui jotakin marraskuussa, saimme silloin ohjeen toimia". Satakunnan Kansa 29.12.2012.
- Suomalainen, S. 2012. Tarjouskilpailut tympivät yrityksiä. Viitattu 30.10.2012 [http://www.tietoviikko.fi/kaikki\\_uutiset/tarjouskilpailut+tympivat+yriytyksia/a835837#](http://www.tietoviikko.fi/kaikki_uutiset/tarjouskilpailut+tympivat+yriytyksia/a835837#).
- Viljanmaa, T. 2012. Jäämeri junarata sopisi rohkeaan Suomeen. Satakunnan Kansa 4.10.2012.
- Wennberg, M. 2012. Uusia näkökulmia julkisiin hankintoihin. Viitattu 30.10.2012 <http://www.teknologiateollisuus.fi/fi/a/uusi-nakokulma-julkisiin-hankintoihin.html>
- Yli-Viikari, A.; Ilmarinen, K. & Roos, I. 2011. Grön Omsorg – Vihreä Hoiva Ruotsissa. TEHO nro 3.

