



**LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU**  
*Lahti University of Applied Sciences*

# HANKINTOJEN KEHITTÄMINEN

Case: Mäntsälän kunta

LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden ala  
Liiketoiminnan logistiikan koulutusohjelma  
Opinnäytetyö  
Syksy 2014  
Krista Koskimäki

Lahden ammattikorkeakoulu  
Liiketoiminnan logistiikan koulutusohjelma

KOSKIMÄKI, KRISTA:

Hankintojen kehittäminen  
Case: Mäntsälän kunta

Liiketoiminnan logistiikan opinnäytetyö, 65 sivua, 2 liitesivua

Syksy 2014

TIIVISTELMÄ

---

Tämä opinnäytetyö käsittelee hankintojen kehittämistä. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää Mäntsälän kunnan hankintojen volyymit ja niiden keskinäiset suhteet sekä kartoittaa henkilöstön tietämys hankinnoista ja niihin liittyvistä prosesseista. Tarkoituksena oli löytää mahdollisia kehittämiskohteita.

Opinnäytetyön teoriaosuuden ensimmäisessä pääluvussa käsitellään julkisia hankintoja yleisesti. Toinen pääluke koostuu hankintojen johtamisen ja analyysien osa-alueista. Teoriaosuuden materiaali on kerätty aihealueita käsittelevästä kirjallisuudesta, lehtiartikkeleista, internetistä ja koulutusmateriaaleista.

Tutkimuksen empiriaosuus toteutettiin osittain kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena ja osittain kvantitatiivisena eli määrällisenä tutkimuksena. Kvalitatiivisen tutkimuksen aineisto kerättiin henkilökunnalle suunnatun kyselyn sekä toimialajohtoryhmän teemahaastattelun avulla. Kvantitatiivinen aineisto kerättiin ostoreskontrajärjestelmästä sekä osittain toimittajilta saatujen ostoraporttien kautta. Tutkimuksessa käytettiin myös tutkijan omaa havainnointia.

Tutkimuksen perusteella löydettiin selkeitä kehityskohteita tiedottamisesta, prosessivastuista sekä organisoinnista. Analyysin tuloksena syntyi selkeä kokonaiskuva kunnan hankinnoista ja niiden keskinäisistä suhteista. Spend-analyysin avulla selvisi, että tutkituissa tavararyhmissä on kustannussäästöpotentialiaali, joka on suhteellisen helposti saavutettavissa ohjeistuksen lisäämisen avulla. Tuloksien perusteella esitettiin ohjeistuksen ja sisäisen yhteistyön lisäämistä, lisäkoulutusta sekä aktiivisempaan hankintaotteeseen siirtymistä.

Asiasanat: hankintatoimi, julkinen hankinta, kustannussäästö, spend-analyysi, Mäntsälän kunta

Lahti University of Applied Sciences  
Degree Programme in Business Logistics

KOSKIMÄKI, KRISTA:

Development of procurement  
Case: Municipality of Mäntsälä

Bachelor's Thesis in Business Logistics Studies 65 pages, 2 pages of appendices

Autumn 2014

ABSTRACT

---

This thesis deals with the development of public procurement. The main objective was to determine the Municipality of Mäntsälä's procurement volumes and their interrelation. Another objective of the study was to survey the personnel's knowledge of procurement and related processes. The purpose of this thesis was to find potential development areas.

The first chapter of the theoretical background is about public procurement in general. The second chapter consists of procurement management and analyzing areas. Sources for the theoretical section of the study included thematically related publications, journal articles, the Internet and training material.

The empirical part of this thesis was carried out partly as a qualitative study and partly as a quantitative study. In the qualitative section the data was obtained by a questionnaire presented to the personnel and by a theme interview to sector's executive committee. Quantitative data was collected from the municipality's accounting system and partly from suppliers' purchasing data. Participant observation was also used.

The study resulted in a clear picture of development areas regarding informing, process responsibilities and organizing. A general view of procurement volumes and their interrelation was created on the basis of analyses. Spend analysis revealed that in the evaluated product groups, potential cost savings are quite easy to achieve by giving more instructions. Based on the results of this study, it seems that more internal information and co-operation, further training and shifting to a more active procurement approach is needed.

Key words: procurement, public procurement, cost saving, spend analysis, Municipality of Mäntsälä

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen tausta	1
1.2	Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaukset	1
1.3	Tutkimusmenetelmät	2
1.4	Opinnäytetyön rakenne	3
2	JULKISET HANKINNAT	5
2.1	Määrittely	5
2.2	Nykytilanne	5
2.3	Kuntien toimintaa ohjaavat lait ja säännöt	6
2.4	Julkisten hankintojen volyymit	8
2.5	Hankintatapahtuma prosessina ja henkilöstön merkitys	9
2.6	Hankintamenettelyt	10
2.7	Sopimusseuranta	13
3	HANKINTOJEN KEHITTÄMINEN	14
3.1	Hankinnat mukana muutoksessa	14
3.2	Hankintastrategia	17
3.3	Hankintojen analysoinnin työkalut	21
3.3.1	Spend-analyysi	22
3.3.2	Pareton sääntö ja ABC-analyysi	22
3.4	Julkisen hankintatoimen kehittäminen	23
3.5	Passiivinen ja aktiivinen hankintaote	24
4	CASE: MÄNTSÄLÄN KUNTA	27
4.1	Kunnan organisaatio ja henkilöstö	27
4.2	Tutkimuksen toteuttaminen	28
4.3	Kunnan palvelustrategia ja hankintastrategia	30
4.4	Hankintaorganisaatio	30
4.5	Hankintaprosessi	31
4.6	Toimialojen hankinnat	32
4.7	Hankintavolyymit	33
4.8	Tutkimustulokset	34
4.8.1	Hankintakysely ja -haastattelu	34
4.8.2	Hankintakategoriat	40
4.9	Johtopäätökset ja kehitysehdotukset	47

		2
4.10	Tutkimuksen luotettavuus	50
5	YHTEENVETO	52
6	LÄHTEET	54
7	LIITTEET	58

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Kunnissa hankintatoimen kehittäminen ja siihen panostaminen on noussut kovassa kustannuspaineessa tärkeään asemaan. Pian uusiutuva hankintalaki on saanut monet kunnat myös miettimään hankinta-asioita entistä enemmän. Kunnat saavat nykyisin paljon kritiikkiä hankintaosaamiseen tasosta ja epäonnistuneita hankintoja nostetaan esiin lehtiartikkeleissa yhä enenevässä määrin.

Suomessa julkisten hankintojen osuus bruttokansantuotteesta on noin 17 %, joka vastaa noin 20 miljardia euroa. Julkiset menot ovat Suomessa EU:n suurimpia ja ne uhkaavat nousta entisestään julkisen sektorin työmäärän jatkuvasti kasvaessa. Tilanteeseen voidaan vaikuttaa tehokkuutta parantamalla, mikä tarkoittaa julkisella puolella esimerkiksi entistä aktiivisempaa hankintaotetta.

Jotta hankinnan aktiivisempi ote ja parempi kustannustehokkuus saataisiin toteutumaan, täytyy ensin muodostaa kokonaiskäsitelmä hankinnoista ja sisäisistä prosesseista. Näin tämän opinnäytetyön aiheeksi valikoitui 'Hankintojen kehittäminen'.

## 1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaukset

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat Mäntsälän kunnan hankintavolyymit ja niiden keskinäiset suhteet sekä kartoittaa henkilöstön tietämyksen tasoa hankinnoissa sekä niihin liittyvissä prosesseissa. Tutkimuksen avulla halutaan löytää keinoja, joilla kunnan hankintatoimea voidaan kehittää ja toimintaa tehostaa.

Tutkimuksen pääongelma on:

- Miten kunnan hankintoja voidaan kehittää?

Tutkimuksen ongelmaa ratkaistaan seuraavilla kysymyksillä:

- Mistä muodostuvat kunnan hankintavolyymit ja mitkä ovat niiden keskinäiset suhteet?

- Mikä on henkilöstön tietämys hankinnoista ja niihin liittyvistä prosesseista tällä hetkellä?
- Millä keinoilla kunnan hankintoja voidaan kehittää?

Tutkimus on rajattu käsittelemään kunnan tavarahankintoja sekä hankintoihin liittyviä sisäisiä prosesseja esim. yhteistyöhön, työnjakoon sekä pienhankintoihin liittyen. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu palveluhankintojen analysointi. Aihealuetta rajattiin siksi näin, koska etukäteen arvioitaessa tavarahankintojen ohjaukseen on helpompi ja nopeampi vaikuttaa kuin monimutkaisempien palveluhankintojen ohjaukseen. Tutkimuksen avulla pyritään löytämään keinoja, joilla kunnan hankintoja ja niiden ohjausta voidaan tehostaa.

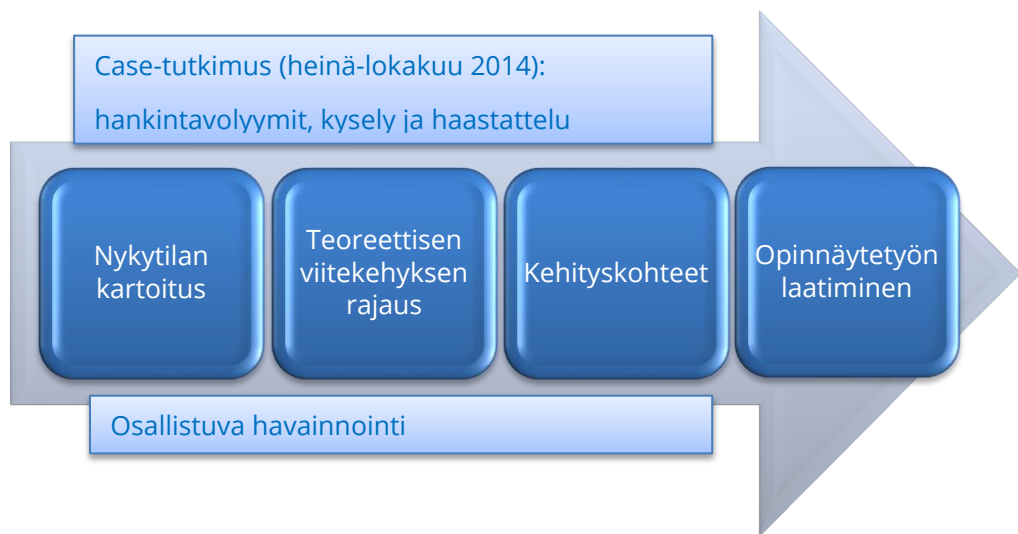
### 1.3 Tutkimusmenetelmät

Kuvioon 1 on koottu tämän opinnäytetyön päätoiminnot sekä käytetyt tutkimusmenetelmät. Case-tutkimus aloitettiin heinäkuussa 2014 tutkimalla kunnan hankintavolyymeja ostoreskontrasta saatujen tietojen avulla. Syyskuussa toteutettiin henkilöstön hankintakysely sekä toimialajohtoryhmän haastattelu nykytilan kartoittamiseksi. Henkilöstökysely tehtiin Zef-kyselytyökalun ja strukturoitujen kysymysten avulla. Kysymykset ja vastausvaihtoehdot oli etukäteen rajattu (Tilastokeskus 2014). Haastattelu tehtiin teemahaastatteluna, jossa kysymykset eivät olleet yksityiskohtaisia, mutta haastattelussa edettiin keskustelunomaisesti keskeisten aihealueiden mukaisesti (Hirsijärvi & Hurme 2008, 48). Kyselyn ja haastattelun analysointi tehtiin lokakuussa 2014. Tutkijan osallistuva havainnointi kulki mukana läpi koko prosessin siten, että tutkija oli välillä aktiivisesti yhteisön jäsen ja välillä vain havainnoija (Tanskanen 2002, 27).

Teoreettisen viitekehyksen tarkoituksena on määrittää tutkittavan asian keskeiset käsitteet sekä niiden väliset suhteet. Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys pohjautuu hankintojen johtamista käsittelevään kirjallisuuteen sekä julkisia hankintoja ohjaaviin lakeihin ja ohjeisiin. Viitekehys tarkentui analyysin ja kartoituksen edistyessä.

Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida kunnan hankintoja sekä kartoittaa henkilöstön tietämystä hankinnoista ja sisäisistä prosesseista, joista on tarkoitus löytää kehityskohteita. Koskisen, Alasuutarin & Peltosen (2005, 157)

määrittämistä laadullisista aineistoista opinnäytetyössä käytetään kirjallisia aineistoja, kyselyä, haastattelua ja osallistuvaa havainnointia.



KUVIO 1. Opinnäytetyön päätoiminnot ja tutkimusmenetelmät

#### 1.4 Opinnäytetyön rakenne

Tämän tutkimuksen pääongelmaa käsitellään sekä teoria- että emperiaosuudessa. Näiden perusteella pyritään löytämään keinoja, joilla hankintatoimea voidaan kehittää ja toimintaa tehostaa. Opinnäytetyö koostuu viidestä pääluvusta: johdanto, julkiset hankinnat, hankintatoimen ohjaus, case: Mäntsälän kunta ja yhteenveto.

Johdannossa selvitetään tutkimuksen taustaa sekä esitellään tutkimuksen pääongelma ja tavoitteet. Tässä luvussa käydään läpi tutkimusmenetelmät, tutkimuskysymykset sekä tutkimuksen rajaukset. Opinnäytetyön rakenteella kuvataan opinnäytetyön prosessin kulkua. Toinen luku käsittelee julkisia ja kuntien hankintoja yleisesti. Tässä luvussa käydään läpi myös kuntien toimintaa ohjaavia lakeja ja sääntöjä (mm. kuntalaki ja hankintalaki.). Lisäksi käsitellään hankintaprosessia, erilaisia hankintamenettelyjä sekä sopimusseurantaa.

Kolmannessa luvussa keskitytään hankintojen ohjaukseen ts. siihen, mitkä seikat vaikuttavat hankintoihin ja niiden johtamiseen. Omissa alaluvuissa käsitellään



mm. hankintastrategiaa, hankintojen analysoinnin työkaluja sekä julkisen hankintatoimen kehittämistä.

Neljäs luku painottuu case-tutkimukseen. Luvussa esitellään tutkimuksen toteutus ja käydään läpi tutkimuskohteen nykytilaa. Lisäksi esitetään kehitysehdotuksia ja johtopäätöksiä. Viimeisessä luvussa tutkimuksesta esitetään yhteenveto, joka pitää sisällään tutkimusongelman, siihen esitettyjä ratkaisuja sekä saatuja tuloksia. Lisäksi ehdotetaan jatkotutkimukselle aihetta ja käydään läpi tutkimuksen luotettavuutta.

## 2 JULKISET HANKINNAT

Tässä kappaleessa tutustutaan julkisiin hankintoihin ja etenkin kuntien hankintaan. Monet lait ja säännöt vaikuttavat kuntien toimintaan ja näitä asioita pyritään avaamaan. Kappaleessa käsitellään julkisten hankintojen volyymia, hankintaprosessia ja -menettelyjä. Sopimusseuranta on nostettu myös tärkeänä asiana esille.

### 2.1 Määrittely

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien sekä valtion liikelaitosten tekemiä tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankintoja, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolisen sopimuskumppanin kanssa. Näihin sopimukseen sovelletaan hankintalakia ja hankinnat on tehtävä hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailuttamalla. Hankintalainsäädännössä otetaan kantaa mm. kilpailutuksen vaiheisiin, tarjouspyyntöasiakirjojen laatimiseen ja sisältöön, hankinnasta ilmoittamiseen sekä sopimuksen allekirjoittamiseen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

### 2.2 Nykytilanne

Julkisiin hankintoihin käytetään merkittävä määrä varoja. Markkinoiden ollessa nyt EU:n laajuiset ja hallinnon oman tuotannon vähentyessä, lisääntyy julkisten hankintojen merkitys jatkuvasti. (Pekkala&Pohjonen 2010, 19.)

EU:n tasolla julkiset hankinnat ovat vähän alle 20 % bruttokansantuotteesta eli noin 2 200 miljardia euroa. Suomessa vastaava luku on noin 17 %, joka vastaa noin 20 miljardia euroa. Yrityksille tämä valtava rahamäärä tarkoittaa markkinoita, kansalaisille palveluja ja päättäjille vaikuttamisen välinettä. (Suomen Kuntaliitto 2014.) Julkiset menot ovat Suomessa EU:n suurimpia ja jatkuvasti kasvavat julkisen sektorin tehtävät nostavat sitä entisestään. Huono taloustilanne heikentää vielä asiaa. Jos julkisia menoja halutaan saada laskemaan, olisi yksityisen sektorin osuutta julkisesta palvelutuotannosta saatava kasvamaan. Julkisten palveluiden ostoista vain 27 prosenttia kohdistuu yksityiselle sektorille tällä hetkellä. Kauppakamarin johtaja Pia Pakarinen (2014) toteaa, että yksityisen

sektorin kasvu edellyttäisi esimerkiksi kannustavaa verotusta, parempaa liikenneinfraa, hallinnollisen taakan vähentämistä ja lupaprosessien nopeuttamista. Lisäksi julkisissa palveluissa tulisi kiinnittää huomiota tuottavuuden parantamiseen sekä kulujen karsimiseen. (Pakarinen 2014.) Julkisen puolen tehokkuuden parantaminen vaatisi strategisempaa ja aktiivisempaa otetta esim. hankinnoissa ja kaikissa prosesseissa (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 151, 404-405).

### 2.3 Kuntien toimintaa ohjaavat lait ja säännöt

Suomessa kuntien toimintaa ja tehtäviä ohjaa Kuntalaki (17.3.1995/365). Jokaisen kunnan sisäistä toimintaa ja päätöksentekoa ohjaa edelleen kunnan oma Hallintosääntö, joka pohjautuu Kuntalakiin. Hallintosäännössä, joka on kaikissa kunnissa pakollinen, määritellään kunnan eri toimielinten tehtävät ja toimivalta, kunnan päätöksenteko- ja kokousmenettelyt sekä määrätään kunnan hallinnosta. Toimialojen toimintaa ohjataan ja määrätään toimintasäännöillä/-ohjeilla, jotka perustuvat kunnan hallintosääntöön. Toimintasäännöillä määritellään kunnanhallituksen alaisen toiminnan organisointi ja vastuualueiden välinen toimivaltajako sekä päätösvallan siirtäminen viranhaltijoille. Säännöissä mainitaan esim. tarkat euromääräiset rajat hankinnoille, joista kukin viranhaltija voi päättää ja määritellään hankinta-arvoltaan sellaiset hankinnat, jotka tulee hyväksyttävä kunnanhallituksella tai kunnanvaltuustolla. (Mäntsälän kunta 2013.)

Kuntien on noudatettava hankinnoissa omia hankintaohjeita, joissa määritellään tarkasti toimintaohjeet hankintojen kilpailuttamiseen sekä pienhankintoihin. Kuntien omat hankintaohjeet pohjautuvat Kuntien yleiset hankintaohjeet - julkaisuun. Ohje on suositus yleisiksi hankintaohjeiksi ja se on lakia täydentävä, toiminnallinen ohjeisto. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

#### *Hankintalaki ja EU:n hankintadirektiivi*

Kuntien hankinnoista säädetään Hankintalaissa (30.3.2007/348). Hankintalaki velvoittaa hankintayksiköt järjestämään hankintatoimintansa niin, että hankinnat toteutetaan mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintojen tarkoituksenmukaisiin

järjestämistapa on kuitenkin hankintayksiköiden omassa harkinnassa ja vastuulla. (Suomen Kuntaliitto 2014.) Hankintalakiä sovelletaan hankintoihin, joiden arvo ylittää ns. kansallisen kynnyksarvon, joka tavaroissa ja palveluissa on 30 000 € (Hankintalaki 15 §). EU:n kynnyksarvon ylittävä hankinnasta on tavara- ja palveluhankinnoissa kyse silloin, kun hankinnan arvo ylittää kunnalla 207 000 €. Valtion keskushallinto-viranomaisella em. kynnyksarvo on matalampi eli 134 000 €. (Hankintalaki 16 §.)

Hankintalain ja EU-hankintadirektiivin tavoitteena on luoda ja kehittää EU:n sisämarkkinoita ja niiden kilpailukykyä sekä turvata Euroopan unionin perustamissopimuksessa mainitut perusvapaudet ts. tavaroiden, palveluiden, pääomien ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus (Ukkola 2014).

Hankintalain mukaan hankintayksikön on noudatettava hankinnoissa lain keskeisiä periaatteita:

- hyödynnettävä olemassa olevat kilpailuolosuhteet
- kohdeltava tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättä
- toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioiden
- hankinnat on tehtävä kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, ympäristönäkökulmat huomioiden (Oikeusministeriö 2014.)

Hankintalaki määrittelee vain kilpailuttamismenettelyn eikä siinä ei arvioida kilpailuttamisen lopputulosta. Nykyinen hankintalaki koetaan vaikeksi tulkittavaksi eikä se ole yksiselitteinen. Tämän tutkija on itse todennut ja huomannut esimerkiksi monessa koulutustilaisuudessa. Monet osallistujat esittävät kysymyksiä 'onko tämä sallittua' tai 'voiko näin tehdä' ja vastaus on hyvin usein 'tästä ei ole vielä kovin paljon oikeuskäytäntöä, mutta näin on tehty'. Toisin sanoen hankintalakiä voi tulkita hieman eri tavalla, mutta vasta suomalainen oikeuskäytäntö antaa raamit oikeaksi katsotulle toiminnalle, siis sille mikä on sallittua ja mikä ei. Lisäksi pohjoismaisessa ja esim. brittiläisessä oikeuskäytännössä on havaittavissa eroja: brittiläisessä oikeuskäytännössä arvioidaan sitä onko hankinnassa saavutettu paras vastine rahoille ja pohjoismaisessa oikeuskäytännössä painotetaan enemmän tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. (Pekkala&Pohjonen 2010, 44-45.)

Hankintalakiin on tulossa muutoksia uuden EU:n julkisia hankintoja koskevan direktiivin uudistuksen myötä. Uudelta hankintalailta odotetaan paljon, koska se on nykyisin vaikea tulkittava. Uudet hankintadirektiivit on hyväksytty Euroopan parlamentissa 15.1.2014 ja Euroopan neuvostossa 11.2.2014. Direktiivit astuivat voimaan huhtikuussa 2014 ja jäsenmailla on 24 kuukautta aikaa saattaa säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöä. (Euroopan parlamentti 2014.) Suomessa kansallinen lainsäädäntötyö on parhaillaan menossa Teollisuus ja elinkeinoministeriön asettaman työryhmän johdolla ja tavoitteena on saada direktiivit voimaan asetetussa aikataulussa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.)

Tärkeimpiä uudistuksia ja tavoitteita uudessa direktiivissä ovat mm. hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen (esim. uudet menettelyt), julkisten hankintojen strateginen käyttö uusiin haasteisiin vastaamiseksi (esim. innovaatiokumppanuus), pienten ja keskisuurten yritysten ja uusyritysten markkinoillepääsyn parantaminen (esim. hankintojen jakaminen osiin), asianmukaiset menettelyt (esim. neuvottelumenettelyn käytön lisääminen), hallintotyön keventäminen (esim. vaatimus sähköisestä kilpailutusjärjestelmästä) sekä ympäristö-, sosiaalisten ja eettisten näkökohtien paremmin huomioiminen. (Eskola 2014.)

#### 2.4 Julkisten hankintojen volyymit

Kuntien ja valtion hankintojen arvo on Suomessa noin 22,5 miljardia euroa eli noin 17 % bruttokansantuotteesta. (Myllymäki 2012.) Suomessa kunnat ja kuntayhtymät ostavat vuositasolla 12 - 13 miljardilla eurolla tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita yksityiseltä sektorilta. Hilma-hankintakanavan ilmoitusten perusteella laskettu vuosivolyymi on 8,7 miljardia euroa vuonna 2013, mutta siitä puuttuvat ns. pienhankinnat, jotka jäävät hankintalain ulkopuolelle (taulukko 1.). (Lith 2014, 2.) Pienhankinnasta on kyse silloin kun hankinnan arvo jää alle 30 000 €:n. (Hankintalaki 15 §.)

TAULUKKO 1. HILMA-hankintakanavassa julkaistut hankintailmoitukset vuonna 2013 (HILMA 2014)

Hankintayksikkö	Määrä (kpl)	Arvo (€)
Valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset	1311	1 155 628 089
Kunnat, kuntayhtymät ja muut aluetason viranomaiset	8 663	8 735 886 686
Muut hankintayksiköt *)	6409	10 766 911 069

\*) Julkisoikeudellinen laitos, EU:n toimielin/virasto tai kansainvälinen järjestö, evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat tai muu viranomaisen tai ilmoituksen jättäjä ei ole ilmoittanut tarkemmin määritelmää.

Kun julkisia hankintoja tarkastellaan vuositasolla hankintalajeittain (tavarat, palvelut, rakennusurakat, muut hankinnat), voidaan todeta, että ehdottomasti eniten hankintayksiköt ostavat palveluita (12,3 miljoonaa euroa).

TAULUKKO 2. HILMA-hankintakanavassa ilmoitettujen hankintojen tiedot hankintalajeittain vuonna 2013 (HILMA 2014)

Hankinnat hankintalajeittain	Määrä (kpl)	Arvo (€)
Tavarat	5 988	5 902 415 960
Palvelut <sup>1)</sup>	8484	12 363 579 647
Rakennusurakat	4290	6 252 783 014
Muut hankinnat <sup>2)</sup>	9153	48 701 000

1) Pitää sisällään sosiaali- ja terveyspalvelut sekä koulutuspalvelut yhteishankintana.

2) Kansalliset suunnittelukilpailut, käyttöoikeusurakat ja palveluiden käyttöoikeussopimukset.

Tavarahankintojen osuus on vuositasolla noin puolet palveluiden ostoista eli noin 6 miljoonaa euroa. Myös rakennusurakat muodostavat vuositasolla yli kuuden miljoonan euron kokonaissumman (taulukko 2).

## 2.5 Hankintatapahtuma prosessina ja henkilöstön merkitys

Hankintaprosessissa voidaan erottaa eri vaiheita: suunnittelu/määrittely, kilpailuttaminen, vertailu- ja päätöksenteko, hankintasopimuksen teko sekä sopimuksen seuranta. (Ukkola 2014.)

Hankintaprosessi lähtee liikkeelle suunnittelusta. Suunnitteluvaihe on usein, ja sen myös tulisi olla se vaihe, johon käytetään eniten aikaa. Hankintojen parissa työskentelevät kokevat suunnitteluvaiheen sekä siihen liittyvän tarjouspyynnön valmistelun kaikkein raskaimmaksi vaiheeksi (Pekkala&Pohjonen 2010, 45). Suunnittelussa tehdään tarveselvitys, markkinakartoitus ja hankinnan määrittely

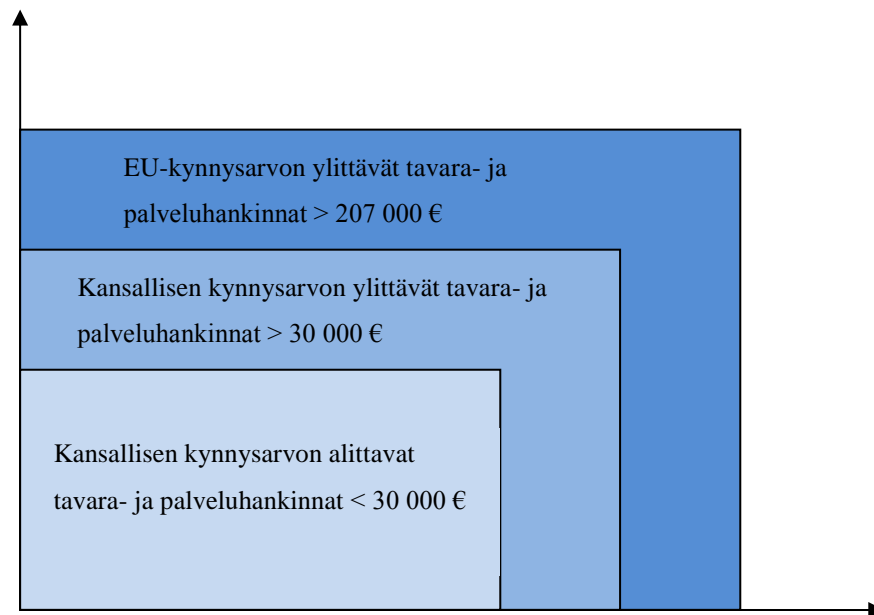
sekä hankintamenettelyn valinta (Ukkola 2014). Tutkijan oman kokemuksen ja havaintojen mukaan hankinnan määrittelyssä ja tarjouspyynnön laadinnassa avainasemassa ovat substanssiosaajat. Substanssiosaamisella tarkoitetaan kyseessä olevaan alaan tai kohteeseen liittyvää ammatillista erityisosaamista, jota tarvitaan kilpailutuksen suunnittelussa, hankinnan kuvauksessa ja vaatimusten sekä määrittelyjen luomisessa. Substanssiosaaja määrittelee tarjouspyynnössä esimerkiksi elintarvikkeille tietyt raja-arvoja (esim. suola, rasva, kuitu) tai terveydenhuoltopalveluissa erittäin tarkkoja palvelukuvauksia (esim. vanhusten- tai hammashoito).

Kilpailuttamisvaiheessa julkaistaan tarjouspyyntö tai hankintailmoitus ja pyydetään tarjouksia hankinnan kohteesta. Hankinnan ehdot ja kriteerit ilmoitetaan tarjouspyynnössä, samoin myös keskeiset sopimusehdot voidaan laittaa jo tarjouspyynnön liitteeksi. Saapuneet tarjoukset käsitellään ja tässä vaiheessa osa tarjouksista voidaan hylätä eri syihin perustuen. Vertailu- ja päätöksentekovaiheeseen siirrytään, kun tarjouksia vertaillaan, tehdään päätös sekä annetaan perustelut. Lopuksi tehdään myös päätöksen tiedoksianto kaikille tarjoajille. Hankintasopimus syntyy, kun sopimus allekirjoitetaan. Sopimuksen seuranta alkaa tässä vaiheessa ja jatkuu koko sopimuskauden ajan. Sopimuksen aikainen seuranta on olennaisen tärkeää, koska useat reklamaatiot ja niiden hoitamatta jättäminen tai sopimukseen tuleva olennainen muutos, voi johtaa sopimuksen irtisanomiseen tai uudelleen kilpailuttamiseen. (Ukkola 2014.)

## 2.6 Hankintamenettelyt

Hankintamenettely valitaan sen mukaan, millainen hankinta on kyseessä toisin sanoen hankintalaji, hankinnan sisältö, luonne ja laatu ratkaisevat. Hankintalain mukaan kuntien hankinnat jakautuvat kolmeen eri ryhmään niiden taloudellisen arvon perusteella (kuviot 1 ja 2). Pienhankinnasta on kyse silloin, kun hankinnan arvo jää alle 30 000 €. Nämä hankinnat jäävät kokonaan hankintalain soveltamisen ulkopuolelle. Kun tavara- tai palveluhankinnan arvo ylittää 30 000 €, on kyseessä kansallisen kynnysarvon ylittävä hankinta. Silloin kun tavara- tai palveluhankinnan arvo ylittää 207 000 €:n arvon, puhutaan EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta. Molemmat, sekä kansallisen kynnysarvon että EU-

kynnysarvon ylittävät hankinnat tulee kilpailuttaa hankintalain mukaisesti.  
(Mäntsälän hankintastrategia 2013.)



KUVIO 2. Kuntien hankintojen jakaminen kynnysarvon mukaan (Mäntsälän hankintastrategia 2013)

Pienhankinnassa hankintayksiköt voivat melko vapaasti valita sen hankintamenettelyn, joka parhaiten sopii tilanteeseen. Pienhankinta tulee kuitenkin aina toteuttaa hankintalain hengessä eli kilpailu ja tasapuolinen kohtelu huomioiden. Pienhankinta tehdään aina kunnan oman pienhankintaohjeen mukaisesti. (Mäntsälän hankintastrategia 2013.)

Kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin on tällä hetkellä käytössä seuraavat hankintamenettelyt: avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, suora hankinta, kilpailullinen neuvottelumenettely, puitejärjestely, dynaaminen hankintajärjestelmä ja sähköinen huutokauppa. (Mäntsälän hankintastrategia 2013.)

Eniten käytetty hankintamenettely on avoin menettely, jossa kaikki halukkaat voivat tehdä tarjouksen. Ilmoitus asetetaan yleisesti saataville HILMA Julkiset hankinnat -sivustolle ja hankintayksikkö voi sen jälkeen vielä lähettää tarjouspyynnön haluamilleen toimittajille. Avoin menettely on nopein ja sisältää



vähiten riskejä, mutta toisaalta se on myös hyvin muodollinen ja rajallinen hankintamenettely. (Ukkola 2014.)

Rajoitettu menettely on kyseessä silloin, kun hankintayksikkö rajaa niiden ehdokkaiden lukumäärää, jotka kutsutaan tarjouskilpailuun. Hankintayksikkö pyytää ehdokkailta osallistumishakemukset ja hankintailmoituksessa on ilmoitettava tarjoajalle asetetut soveltuvuuden vaatimukset ja ehdokkaiden valintaperusteet sekä valittavien tarjoajien lukumäärä. (Kuntaliitto 2014.)

Rajoitettua menettelyä käytetään vain 7 - 8 %:ssa HILMA:n ilmoituksista (Ukkola 2014.).

Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja johon kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee ehdokkaat, joiden kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää vain hankintalaissa mainittujen perusteiden täytyessä. Neuvottelumenettelyä käytetään eniten tietotekniikka- tai urakkahankinnoissa (Ukkola 2014.). (Kuntaliitto 2014.)

Pääsääntönä hankintalaissa on kaikkien julkisten hankintojen kilpailuttaminen, mutta suora hankinnan voi tehdä vain erityisen painavasta syystä. Hankintayksikkö voi sekä EU- että kansallisessa hankinnassa valita menettelytavaksi suora hankinnan vain, jos hankintalaissa säädetyt edellytykset täyttyvät (esimerkiksi ei ole saatu tarjouksia, on olemassa vain yksi toimittaja tai on äärimmäinen kiire). (Kuntaliitto 2014.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita. Ratkaisun perusteella menettelyyn valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjous. Neuvottelumenettelyä käytetään erityisen monimutkaisessa hankinnassa, jossa ei ennakolta pystytä määrittelemään hankinnan oikeudellisia, rahoituksellisia tai taloudellisia ehtoja ja yksityiskohtia taikka teknisiä keinoja tarpeiden tai tavoitteiden toteuttamiseksi. (Kuntaliitto 2014.)

Puitejärjestelyt ovat kasvattaneet voimakkaasti suosiotaan ja niitä käytetään tilanteissa, joissa on usein toistuvia tavara- tai palveluhankintoja.

Puitejärjestelyssä valitaan kilpailutuksen kautta yksi tai useampia puitetoimittajia, joiden kesken tehdään hankintoja sopimuksessa ilmoitetulla tavalla. Myös rakennusurakoista voidaan tehdä puitesopimuksia. (Ukkola 2014.)

Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan movivaiheista täysin sähköistä hankintamenettelyä ja sitä käytetään hyvin tavanomaisten, yleisesti saatavilla olevien hankintojen tekemiseen. Sähköisessä huutokaupassa tarjousten arvioinnin jälkeen käynnistetään tietojärjestelmäpohjainen huutokauppa, jonka tavoitteena on hankintayksikölle edullisin lopputulos. (Kuntaliitto 2014.)

## 2.7 Sopimuseuranta

Sopimuksessa määritellään mm. laatu, kehittäminen, auditointi, reklamaatiot, raportit ja erilaisten selvitysten tekeminen. Jos näitä määriteltyjä asioita ei valvota ja seurata, kumppanuussuhteesta ei muodostu riittävän tiivistä. Sopimuseuranta on siksi olennainen osa hankintaa, koska sen avulla voidaan huolehtia siitä, että molemmat osapuolet noudattavat sopimusta (esim. palvelu ja laskutus on sopimuksen mukaista), puutteet huomataan ja niihin puututaan ja ennen kaikkea toiminta ja yhteistyö kehittyy tarkoituksenmukaisella tavalla. (Ukkola 2014.)

Jos sopimusta ei seurata, sanktioiden periminen ja sopimuksen purkaminen on vaikeampaa. Seuranta, vakavat puutteet, usein toistuvat reklamaatiot ja niiden dokumentointi mahdollistavat sanktioiden käytön ja lopulta jopa sopimuksen purun. Aikaisemmat sanktiot voivat olla kilpailustilanteessa myös poissulkuperuste. On huomattava, että huonoja kumppaneita ei voida sivuuttaa seuraavalla kilpailutuskierröksellä, ellei ole osoittanut reklamaatioita. Vastaavasti hyvät kumppanit voivat siten hävitä hintakilpailun ja pudota markkinoilta. Siksi laadusta kiinni pitäminen tukee hyvien kumppaneiden pärjäämistä. (Ukkola 2014.)

Tutkijan oman havainnon perusteella sopimuseuranta on tärkeää nykyisin voimakkaasti yleistyvässä puitejärjestelyssä (katso kohta 2.4 Hankintamenettelyt). Sopimuseurantaa voidaan tehdä myös kunnan sisäisissä prosesseissa. Seurannan avulla on todettavissa onko sisäinen toimintaprosessi kaikille selvä ja toimitaanko esimerkiksi tilausten tekemisessä puitejärjestelyn ehtojen mukaisesti.

### 3 HANKINTOJEN KEHITTÄMINEN

Monet asiat ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat hankintojen kehittämiseen. Tässä luvussa keskitytään opinnäytetyön kannalta tärkeisiin osa-alueisiin, kuten hankintastrategiaan, hankintojen organisointiin ja koordinointiin. Lisäksi tutustutaan kahteen analysointimenetelmään, joilla hankintoja voidaan kehittää. Lopuksi selvitetään mitä tarkoittaa aktiivinen, passiivinen tai tasapainoinen hankintaote.

#### 3.1 Hankinnat mukana muutoksessa

Yrity maailmassa on herätty hankintatoimen johtamiseen ja kehittämiseen aikaisemmin kuin kunnallisella puolella. Suuret, globaalisti toimivat yritykset ovat tiedostaneet hankintatoimen kehittämisen potentiaalin jo kauan. Pienemmissä yrityksissä on nyt herätty siihen, että kilpailukyvyn ylläpitäminen ja edelleen kehittäminen vaati myös toimittajaketjujen ja -verkoston aktiivista huolenpitoa. (VTT 2013.) Kunnissa hankintatoimen kehittäminen ja siihen panostaminen on noussut kovassa kustannuspaineessa tärkeään asemaan. Kunnat saavat myös paljon kritiikkiä hankintaosaamiseen tasosta. Elintarviketeollisuusliiton toimitusjohtaja Heikki Juutinen on todennut, että julkisten hankintojen mukainen tasapuolinen kohtelu saavutetaan korkeatasoisella hankintaosaamisella. (Kauppalehti 2011.)

Teoksessa 'Hankintojen johtaminen' (20132) mainitaan tärkeimmät liiketoimintaympäristön muutokset, jotka ovat vaikuttaneet ostamiseen ja hankintaan. Kaikki nämä muutokset ovat vaikuttaneet myös julkisiin hankintoihin. Muutosten kautta ymmärtää hyvin, että julkisessa hankinnassa pelkkä lakipykäliden hallinta ei enää riitä, vaan hankinnassa onnistuminen vaatii uudenlaista ennakkoluulottomuutta, osaamisen kehittämistä ja panostusta.

- Kansainvälisen kaupan vapautuminen
- Tietojärjestelmien ja tietoliikenteen kehitys
- Läpinäkyvyyden lisääntyminen
- Kasvanut osaamisen suojaustarve
- Uudenlaisiin liiketoimintamalleihin johtaneet kysynnän muutokset

- Lisääntyneet riskit
- Hankintojen suhteellisen osuuden kasvu ja monimutkaisuuden lisääntyminen
- Muuttunut suhde toimittajiin
- Perinteisen kilpailuttamisen riittämättömyys
- Kiinailmiöstä jatkuvaan muutokseen
- Julkishallinto uusien haasteiden edessä

(Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 67-82.)

Hankintaosaamisen tasoa ja organisointia on mallinnettu erilaisilla kehitysvaiheiden kuvauksilla ja kehityskaarimalleilla, jotka selventävät hankinta-ajattelun avartumista. Kuviossa 3 havainnollistetaan vuonna 1993 esitelty Keoughin viiden vaiheen malli, joka kuvaa kehitysvaiheet yksityiskohtaisesti esittäen samalla yhtymäkohdat yrityksen muihin toimintoihin ja ulkopuolisiin tahoihin. Mallia laajennettiin vuonna 2005 (Van Weele) kuudennella vaiheella, jossa huomioidaan loppuasiakasnäkökulma ja ulkoiset resurssit.

(Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 89-91.)



KUVIO 3. Hankintaa koskevan ajattelutavan muutos passiivisesta aktiiviseksi (mukaillen Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 91)

Kuviossa kuvataan ajattelun muutosta passiivisesta aktiiviseen suuntaan. Tutkijan omaan kokemukseen perustuen kaaviosta voidaan hyvin havaita miten yritysmaailma ja julkishallinto ovat eri kehitysvaiheissa: julkiset tahot ovat keskimäärin vaiheessa 3 tai 4 ja yritysmaailma on ainakin osittain menossa jo vaiheessa 6.

### 3.2 Hankintastrategia

Hankintajohtamisen tärkeä työväline on hankintastrategia, joka määrittelee päätöksentekoprosessin organisaation eri tasoilla. Hankintastrategiassa esitetään pidemmän aikavälin suunnitelma suuntaviivoille ja hankinnan käytännöille ja niiden toteutukselle. Strategia on käytännönläheinen kuvaus hankinnan toteutuksesta ja se informoi koko organisaatiota hankinnan linjauksista. (VTT 2013.)

Hankintastrategiassa otetaan kantaa mm. seuraaviin asioihin:

- Hankintatoimeen liittyvät toimintatavat ja vaatimukset
- Hankittaviin tuotteisiin liittyvät toimintatavat ja vaatimukset
- Make or Buy -päätökset (esim. mitä tehdään itse, mitä ostetaan ulkopuolelta)
- Toimittajien lukumäärätavoite
- Hankintasopimukset
- Toimittajayhteistyö (VTT 2013)

Valtionhallinnon hankintayksiköille on olemassa Valtion hankintakäsikirja, joka opastaa ja ohjeistaa hankinnoissa Valtion hankintastrategian pohjalta. Käsikirjalla pyritään yhtenäistämään toimintatapoja ja tukemaan valtion ja soveltuvin osin myös kunnallisen puolen strategiatyötä ja ohjeiden laatimista. Suomen Kuntaliitto on puolestaan tehnyt kunnille omat hankintaohjeet, pitkälti samaan tarkoitukseen. Teos 'Kuntien yhteiset hankintaohjeet' on suositus kuntien yleisiksi hankintaohjeiksi ja siten edelleen strategian pohjaksi. (VM 2011.) (Kuntaliitto 2014.)

#### *Hankintojen organisointi*

On tärkeää huomata, että organisaatioiden ja yritysten ostamien tavaroiden ja palvelujen kustannus muodostaa merkittävän osan kokonaiskuluista. Siksi on merkitystä miten hankintoihin liittyvät toiminnot organisoidaan ja hallitaan sisäisesti. Toimintojen optimointi ja toimittajanverkoston hyödyntäminen vaikuttavat merkittävästi kokonaiskustannuksiin. (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 317.)

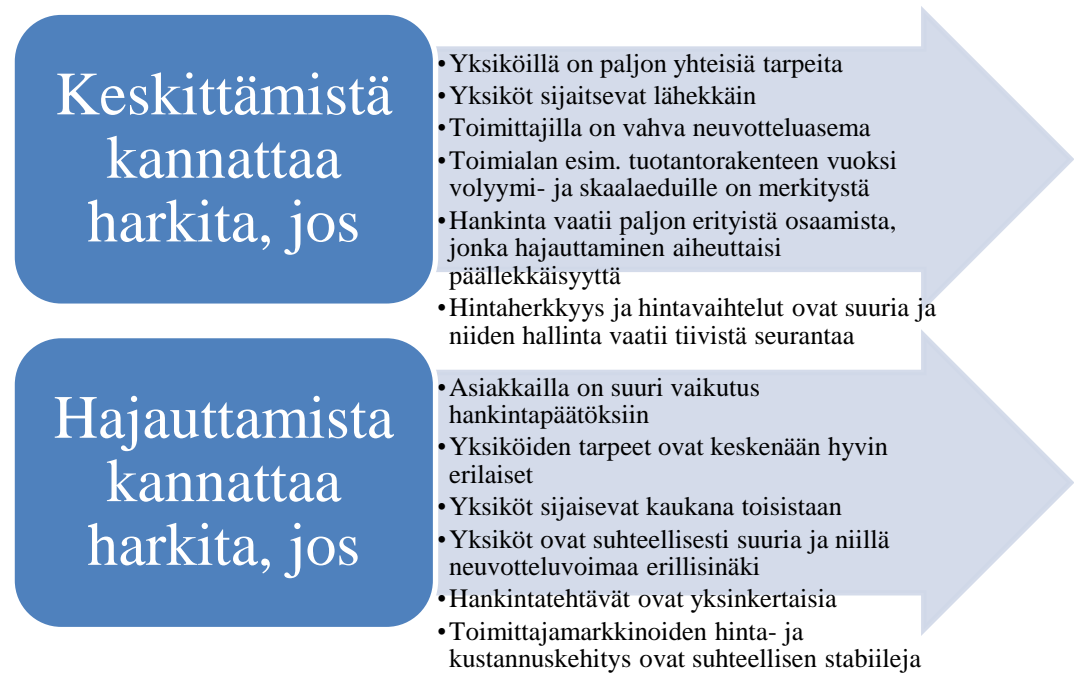
Hankintaorganisaatio on mahdollista järjestää joko kokonaan keskittämällä tai hajauttamalla tai voidaan luoda näistä kahdesta parhaiten organisaatiolle sopiva välimuoto. Kuviossa 4 käsitellään erilaisia organisaation toimintapiirteitä, joiden mukaan kannattaa harkita joko keskittämistä tai hajauttamista. Eri tasoiset hankintatehtävät on mahdollista joko keskittää tai hajauttaa organisaatioissa. Suuremmat linjaukset ja strategiset päätökset tehdään yleensä ylimmän johdon toimesta. Vastuu myös muista isoista yhteisistä linjauksista (esim. tietojärjestelmät, raportointi, henkilöstöpolitiikka, koulutus- ja kehityshankkeet) kuuluu ylemmälle tasolle. Tuoteryhmäkohtaiset hankintastrategiat ja niiden toteuttaminen on yleisesti järjestetty välimuotona ylemmän johdon ja yksiköiden välimaastoon. Hankintoihin liittyvät päivittäiset rutiinitehtävät on tarkoituksenmukaista hoitaa niin lähellä tuotantoa, asiakasta ja loppukäyttäjää kuin suinkin mahdollista. (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 330-331.)

Suurissa organisaatioissa on todettu, että merkittäviä tehokkuusetuja saavutetaan koordinoimalla hajallaan olevia hankintoja yhteisesti. Koordinoiminen tässä yhteydessä tarkoittaa uudenlaisien joustavien yhteistyömuotojen käyttöä organisaation sisällä. (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 318.) Tutkijan mielestä tästä esimerkkinä voidaan pitää intranetin täysmääräistä hyödyntämistä. Monia keskitettyjä hankintaorganisaatioita on purettu, koska on haluttu hajauttaa hankintoja pienempiin yksiköihin, lähelle käyttäjää ja tarvetta. Kuitenkin tämän hajauttamisen myötä on herätty ajatukseen, onko järkevää ostaa pienemmissä erissä ja niin, että moni tekee asian ympärillä töitä (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 317).

Julkishallinnossa pelkkä kilpailutusprosessi työllistää erittäin paljon. Aikaa kuluu tietojen lähettämiseen, tarjousten käsittelyyn, lukemiseen sekä vertailuun ja näiden määrä aina kertautuu, jos tarjouksia on paljon. Siksi julkishallinnossa on tietyissä tapauksissa järkevää käyttää keskitettyä hankintaa. Sitä kautta voidaan välttää päällekkäisen työn määrää ja -taakkaa. (Karjalainen 2011, 90.)

Julkisissa hankinnoissa hankintamenettelyjen aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia on tutkittu Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä. Hankintayksiköille aiheutui hallinnollisia kustannuksia 49 miljoonaa euroa, joista hallinnollista taakkaa oli 3,9 miljoonaa euroa eli 7 %. Taakalla tarkoitetaan

sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat lain vaatimusten noudattamisesta. Yhden hankinnan kulut olivat tutkimuksen mukaan noin 3790 €, josta taakan osuus 265 €. Hankinnat tulisi tehdä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, jotta hallintotyötä voitaisiin vähentää. (Pekkala&Pohjonen 2010, 45-46.)



KUVIO 4. Keskittämisen ja hajauttamisen puolesta puhuvia toimintapiirteitä (mukaan Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 320)

#### *Hankintojen koordinointi*

Hankintoja kannattaa tarkastella kokonaisuutena eikä mitään hankintoja tai osaluonteita kannata jättää analyysin ulkopuolelle. Teoksessa 'Hankintojen johtaminen' todetaan, että erityisesti epäsuorien hankintojen (hankinnan kohde ei ole osa tuotettavaa tavaraa tai palvelua, esim. tukipalvelut, toimistotarvikkeet) kokonaisvastuu ja koordinointi on puutteellista. Epäselvät vastuut ja koordinoinnin puute johtaa organisaatioissa omavaltaiseen hankintaan. Jokainen toimii itse haluamallaan tavalla, budjetin tai rahoituksen määrittellessä toiminnan reunaehdot. Vastaavanlainen ongelma on todettu myös suorissa ostoissa (hankinnat, jossa hankittu asia käytetään päätuotteen tai palvelun tuottamiseen, esim. raaka-aineet, komponentit). Riittämättömän ennakoinnin tai huonon suunnittelun takia voidaan ajautua tilanteeseen, että hankinnat tehdään useilta,



satunnaisin perustein valituilta toimittajilta. Pahimmillaan hankinnat jakautuvat todella pieniin osiin ja toimittajien lukumäärä voi olla erittäin suuri. Suuresta määrästä toimittajia ja pienistä laskutapahtumista seuraa ylimääräisiä kuluja esim. pienlaskutuslisiä, rahti- ja käsittelykuluja sekä toiminnallista yhteensopimattomuutta. (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 142.)

Villisti jakautuneet hankinnat tarjoavat merkittäviä mahdollisuuksia kustannussäästöihin. On arvioitu, että tarkasti ja riittävän usein tehty hankintojen analysointi voi tuoda jopa 25 % säästöt. (Pandit&Marmanis 2008, 24.)

Iloranta&Pajunen-Muhonen (2012) listaavat tärkeimmiksi villisti jakautuneiden hankintojen kehittämiskeinoiksi:

- keskitetty koordinointi ja raportointi
- yhtenäiset kategoriastراتيجiat
- hankintojen sisällön ja tarpeen tietoinen hallinta
- villin ostamisen karsiminen esim. ostopöytäjärjestelmän avulla
- selkeä hankintaprosessi ja toimintatapa

(Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 144).

#### *Hankintojen kategoriat*

Kun hankinnat jaetaan erilaisiin kategorioihin, voidaan helpottaa hankintojen hallintaa. Eri kategorioille luodaan erilaisia, kunkin kategorian erityispiirteitä huomioivia käsittelytapoja. Näin organisaatiolle löytyy parhaat tavat käsitellä erilaisia tuotteita, tuoteryhmiä tai palveluita. Kategoria-ajattelu tukee myös organisaation tavoitteiden saavuttamista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 104.)



KUVIO 5. Hankintojen kategoriajohtamisen muistilista (mukaillen Sakki 2009, 185)

Kuviossa 5 on esitetty hankintojen kategoriajohtamisessa huomioitavia asioita ja tehtäviä toimenpiteitä. Kategoria-prosessi lähtee liikkeelle vastuhenkilöiden nimeämisestä. Kategoriastrategian työstämisestä voidaan löytää tyypillisiä vaihteita: kategorian määrittely, hankintahistorian analysointi, toimittajamarkkinoiden tunnistaminen, tarpeen tarkennus, mahdollisuuksien tunnistaminen ja kategorianstrategian hahmottelu. Strategian luomisen jälkeen on tärkeää jatkuvasti peilata strategiaa omiin tarpeisiin sekä seurata ja arvioida markkinoita uudelleen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 146-150.)

### 3.3 Hankintojen analysoinnin työkalut

Hankintojen analysointi on aloitettava aina miettimällä miksi analysoidaan ja mitä analysoidaan. Jokaiselle analyysille on myös asetettava tavoitteet eli mihin analysoinnilla tähdätään ja mitä hyötyä sillä tavoitellaan. Mika Kamensky nimeää

hyvän analysointityöskentelyn tärkeimmät vaatimukset teoksessaan 'Strateginen johtaminen - menestyksen timantti' seuraavasti: pyrkimys objektiivisuuteen ("helikopterikyky"), analysoitavien asioiden tuntemus ja ymmärrys, analysointimetelmien ja -tekniikoiden tunteminen, analyttinen ja luova ajattelutapa sekä oppimis- ja kehittymishalu. (Kamensky 2014, 123-126.)

### 3.3.1 Spend-analyysi

Kun halutaan seurata toiminnan kuluja ja hallita niitä, täytyy ensin kartoittaa kulujen nykytaso. Spend-analyysi on yksi keskeinen työkalu kulujenhallinnassa (Pandit & Marmanis 2008, 25.) Teoksessa 'Spend Analysis: The window into strategic sourcing' todetaan, että analyysin avulla voidaan myös havaita hankintaketjun ohjotot ja sen jälkeen ohjata niitä. Pandit & Marmanis myös toteavat, että yleensä yrityksen sopimustoimittajat muodostavat noin 25 % yrityksen koko toimittajakannasta. Muut toimittajat ovat ns. ulkopuolisia toimittajia ja näillä on arviolta noin 10 % korkeammat hinnat kuin yrityksen sopimustoimittajilla. On myös arvioitu, että vaihtamalla ulkopuolinen toimittaja sopimustoimittajaan, voidaan säästää vielä noin 2 % määräalennusten muodossa. (Pandit & Marmanis 2008, 30.)

Spend-analyysin avulla selvitetään hankintojen kokonaisvolyyymiä. Analyysi kertoo mitä ja mistä hankitaan, mihin tarkoitukseen ja mille yksiköille sekä minkä arvosta. Tieto pohjautuu aina historiatietoon. Iloranta & Pajunen-Muhonen toteavat, että spend-analyysin avulla saadaan myös tärkeää tietoa organisaation hankintojen suhteellisesta tärkeydestä kokonaisuudessa ja tiedon avulla voidaan organisoida ja ohjata hankintoja tehokkaammin. (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 104.)

### 3.3.2 Pareton sääntö ja ABC-analyysi

Vilfredo Pareton 20/80 -sääntö on vanha ja tunnettu luokittelu. Monet ovat huomanneet, että tämä luokittelu toimii hyvin erilaisissa kohteissa. Luokittelun avulla voidaan havaita mm., että

- 80 % tuotteista tuo vain 20 % liikevaihdosta

- 20 % tuotteista tuo 80 % tuloksesta

Pareto-luokittelun tuloksia tulee tulkita suuntaa-antavina (prosentuaaliset osuudet ovat harvoin juuri mainitut 20/80) ja tärkeintä on ymmärtää, että luokittelu vaatii aina tarkempaa tutkimusta ja edelleen analysointia (Sakki 2009, 90-91).

ABC-analyysi pohjautuu em. Pareton sääntöön. ABC-analyysissä tutkittavia asioita jaotellaan eri luokkiin tärkeytensä ja suuruutensa mukaisesti. Tämän jälkeen luokkia (suhteellista osuutta) voidaan verrata kokonaisarvoon. Ryhmittelyn avulla tunnistetaan samalla tavalla käyttäytyviä tuote- ja palveluryhmiä, joita on usein kolme: A, B ja C. A-ryhmän tuotteet ovat suurimmat kokonaisarvoltaan ja tässä ryhmässä on usein vähiten toimittajia tai nimikkeitä. B- ja C-ryhmät ovat volyymiltään pienempiä ja toimittajia sekä nimikkeitä saattaa olla satoja. Analyysin avulla tunnistetaan tärkeydeltään erilaisia tärkeysluokkia, joita on tarpeen ohjata eri tavoilla. (VTT 2013, 21-22., Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 107-108.)

### 3.4 Julkisen hankintatoimen kehittäminen

Tutkimuksen 'Public Versus Private Sector Procurement Ethics and Strategy: What Each Sector can Learn from the Other', mukaan strateginen kulujohtaminen on uutta julkishallinnon alalle. Julkishallinnossa olisi mahdollisuus kehittyä ottamalla mallia yksityisen puolen parhaista kaupallisista käytännöistä. Myös hankintastrategia tulisi sovittaa aina tilanteeseen sopivaksi. Tutkimus ehdottaa, että julkishallinnon tulisi palkata enemmän hankintatoimen asiantuntijoita saadakseen käyttöönsä parhaat strategiat hankintatoimeen sekä toimittajayhteistyöhön. (Hawkins&Gravier&Powley 2011, 580.)

Tutkimuksessa myös todetaan, että voittoa tavoittelevissa yrityksissä ostajat käyttäytyvät todennäköisemmin opportunistisesti (moraalista välittämättä pyrkivät käyttämään uusia tilanteita ja tilaisuuksia hyväkseen) kuin voittoa tavoittelemattomissa yksiköissä. Toisaalta taas ostajien esimiehet käyttäytyvät enemmän opportunistisesti julkishallinnon puolella ja ovat sokeita alaiensa vastaavaan käytökseen. Selkeät käytännöt ja sopimattomaan käytökseen

puuttuminen ovat tehokkaita keinoja edellä mainitun käytöksen vähentämisessä. (Hawkins&Gravier&Powley 2011, 580.)

### 3.5 Passiivinen ja aktiivinen hankintaote

Julkisessa hankintatoimessa tulisi ottaa askel kohti strategisempaa ja suunnitelmallisempaa hankintaotetta ts. passiivisesta ammattilaisuudesta tulisi astua kohti aktiivista hankinnan ammattilaisuutta. Kuten luvussa 'Hankintojen kehittäminen' todetaan, samat toimintaympäristön muutokset vaikuttavat niin julkishallinnon kuin yritystenkin toimintaan. Siten hankintaosaamisen kehittämisen painopistealuetta olisi hyvä siirtää muuhunkin kuin hankintalainsäädännön noudattamiseen. Julkisella puolella on liian vähän käytetty ennakoivaa ja suunnitelmallista otetta toimittajanmarkkinoilla. (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 151, 404-405.) Expense Reduction Analystsin asiantuntija Heikki Valtonen mm. toteaa, että kun suunnittelutyö ja kartoitukset tehdään ammattitaitoisesti, alkaa hyötyjäkin löytyä. Julkishallinnossa nykytilannetta ei analysoida riittävästi eikä dialogimahdollisuutta toimittajien kanssa hyödynnetä. Toimittajien innovaatioista voisi löytyä ratkaisuja, joiden avulla voitaisiin saavuttaa kustannustehokkuutta ja säästöjä. Myös kilpailuttamisen jälkeinen sopimuseuranta on ymmärrettävä erittäin tärkeänä vaiheena. (Kauppalehti 2014.)

Passiivisen ja aktiivisen hankinnan ammattilaisen eroja:

#### ***Passiivinen hankinnan ammattilainen***

- Aiheuttaa kustannuksia.
- Pyrkii säästämään kustannuksia.
- Odottaa toimittajien yhteydenottoja.
- Odottaa aktiivisten toimittajien perustelevan ehdotustensa paremmuuden.
- Luottaa toimittajien antamiin tietoihin.
- Valitsee hankinnan kohteen toimittajien tarjoamista ja kehittämistä ratkaisuista.
- Hyväksyy tai hylkää toimittajien ehdotukset.

#### **Aktiivinen hankinnan ammattilainen**

- Etsii lisäarvoa.

- Pyrkii kehittämään liiketoimintaa.
- Etsii uusia toimittajia.
- Markkinoi yrityksensä, ideansa ja tarpeensa haluamilleen toimittajille.
- Käy tutustumassa toimittajiin ja arvioimassa näiden osaamista ja resursseja.
- Kuvaa aktiivisesti tarpeita, jotta uusia ratkaisuja voitaisiin kehittää yhdessä toimittajan kanssa.
- Kehittää toimittajilta saamiaan ehdotuksia edelleen.

(Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 151.)

### *Kilpailutus ja toimittajayhteistyö*

Toimittajamarkkinoita voi lähestyä joko tiiviillä yhteistyöllä tai uusien, kustannustehokkaiden toimittajien etsimisellä, mutta ne on koettu vaihtoehtoisiksi ja toisensa poissulkeviksi lähestymistavoiksi. Molemmilla on kuitenkin omat hyvät puolensa. Parhaimmillaan yhteistyö parantaa osapuolten kilpailukykyä, strategista asemaa ja kannattavuutta. Pahimmillaan taas ajaututaan riippuvuuteen keskinkertaisesta toimittajasta, joka jäykistää toimintaa ja aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia. Kumpi sitten kannattaa valita: kilpailuttaminen vai yhteistyö?

(Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 305.)

Tim Laseter näkee hankintojen kaksi kehittämissuuntaa toisistaan riippumattomina ja löytää molemmista vahvuuksia ja heikkouksia. Laseterin työryhmä selvitti 1990-luvun lopussa millaisia kyvykkyyksiä, osaamista ja prosesseja tarvitaan, jotta kilpailuttamisen ja yhteistyön hyvien puolien yhdistäminen onnistuisi. Selvityksen tuloksena syntyi ajatus ns. tasapainoisesta otteesta hankintoihin (balanced sourcing) (kuvio 6). (Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 306.)

+	<p><b>Sinisilmäinen kumppanuus</b></p> <p>Kehittämistä ohjaavat kannusteet ovat epäselviä.</p> <p>Tavoitteet kuvitellaan yhdenmukaisiksi.</p> <p>Toimittaja saattaa vallata itselleen kaiken tuotetun lisäarvon.</p>	<p><b>Tasapainoinen hankinta</b></p> <p>Toimittajan kykyjä hyödynnetään mahdollisimman paljon.</p> <p>Hankinta ohjaa kehittämistä sekä sisäisesti että toimittajan osalta.</p> <p>Hankintaorganisaatiolta vaaditaan merkittävää osaamista.</p>
Painotus toimiviin yhteistyösuhteisiin	<p><b>Passiivinen hankinta</b></p> <p>Hankintaa pidetään tukifunktiona.</p> <p>Ajatellaan, että markkinoihin ei voida vaikuttaa.</p> <p>Luulotellaan, että sähköiset hankintaratkaisut huolehtivat suorituskyvystä.</p>	<p><b>Kylmä kilpailuttaminen</b></p> <p>Kilpailuttaminen vaatii merkittävää hankintavolyymia ja neuvotteluvoimaa.</p> <p>Kilpailuttaminen ohjaa standardoimaan tarjoamia ja minimoimaan suorituksia.</p> <p>Riskit siirtyvät ostajalle.</p> <p>Synergistä kehittämistä ei tapahdu.</p>
-	<b>Painotus kustannuksiin</b>	+

KUVIO 6. Tasapainoinen hankintaote (mukaiillen Iloranta&Pajunen-Muhonen 2012, 307)

Tärkein havainto oli, että tiivis toimittajayhteistyö edellyttää sekä kilpailun että yhteistyön mahdollisuuksien rinnakkaista ja tilanteen mukaan muuttuvaa hyödyntämistä.

#### 4 CASE: MÄNTSÄLÄN KUNTA

Analyysin kohteena on Mäntsälän kunta ja sen hankinnat. Kunnassa asui vuoden 2013 lopussa 20 534 henkilöä. Väestön ikärakenne (taulukko 3.) kuormittaa etenkin perusturvapalveluita, koska lasten ja vanhusten lisääntyvä määrä kasvattaa päivähoidon, peruskoulutuksen, terveydenhuollon ja vanhusten palvelujen kysyntää. (Mäntsälä 2014.)

TAULUKKO 3. Mäntsälän kunnan väestörakenne 2012

Väestön ikärakenne 31.12.2012		
Ikävuodet	Määrä	%
0 - 14	4488	21,9
15 - 24	2202	10,8
25 - 64	10773	52,6
65 -	3015	14,7

Kunnan väestökehitys oli suurinta vuosina 2004 - 2009, jolloin vuosittainen väestömuutos oli jatkuvasti yli 300 henkilöä. Vuosina 2010 - 2012 muutos oli keskimäärin noin 250 henkilöä. Pienin väestömuutos 2000-luvulla oli vuonna 2013, jolloin väestömäärä kasvoi vain 56 henkilöllä. (Mäntsälä 2014.)

##### 4.1 Kunnan organisaatio ja henkilöstö

Kunnan organisaatio muodostuu kunnan eri toimialoista ja laitoksista. Toimialoja ovat hallintopalvelut, sivistyspalvelut, tekniset palvelut ja perusturvapalvelut. Toimialat jakaantuvat tulosalueisiin, joita on yhteensä 20 kpl (ml. liikelaitos Mäntsälän Vesi), tulosyksiköihin sekä toimintapisteisiin. (Mäntsälä 2014.)

Kunta työllistää noin 1300 henkilöä (1331 henkilöä 31.12.2013). Vakinaisia työsuhteita oli vuoden 2013 lopussa 1049 ja määräaikaista 282, joista työllistettyjä



oli 11 henkilöä. Kunnan luottamushenkilöitä ovat kunnanvaltuutetut, kunnanhallituksen sekä lauta- ja johtokuntien jäsenet. Heidän tehtäväkuvaansa kuuluvat mm. päätösten teko ja toimeenpanon valvonta. Kunnan poliittisia luottamushenkilöitä ei huomoida henkilöstössä, koska he eivät ole kuntaan palvelussuhteessa. (Mäntsälän henkilöstöraportti 2013.)

Mäntsälän kunnan henkilöstöstrategiassa todetaan, että kunnan väestömäärän kasvu luo jatkuvasti painetta henkilöstön määrään lisäämiseen, jota on kuitenkin erittäin vaikeaa toteuttaa nykyisen taloudellisen tilanteen takia. Kasvavassa kunnassa palvelutarpeet lisääntyvät jatkuvasti ja painottuvat etenkin perusturvapalveluihin. Jotta palvelut pystytään kuitenkin takaamaan, on ainoa keino parantaa tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Se tapahtuu esimerkiksi tuotantotapoja arvioimalla ja uudistamalla sekä prosesseja tehostamalla. Johtamista on kehitettävä ja henkilöstön osaamista sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on lisättävä. (Mäntsälän henkilöstöstrategia 2007.)

#### 4.2 Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimus toteutettiin osittain kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena ja osittain kvantitatiivisena eli määrällisenä tutkimuksena. Kvalitatiivinen aineisto kerättiin henkilökunnalle suunnatun kyselyn sekä yhden toimialan johtoryhmän haastattelun avulla. Kvantitatiivinen aineisto saatiin kunnan ostoreskontrajärjestelmästä sekä sopimustoimittajien ostoraporteista. Lisäksi käytettiin tutkijan omaa havainnointia.

Kvantitatiivisen aineiston käsittely vaati runsaan määrän historiatietojen käsittelyä. Tutkija käsitteli heinä-elokuun aikana kahden ja puolen vuoden ajalta lähes 151 000 tilitasoista ostotapahtumaa, jotka oli saatu kunnan ostokirjanpidon ohjelmasta. Tietoja jouduttiin muokkaamaan ja järjestämään Excel- taulukkolaskelmaohjelmassa paljon ennen kuin ne saatiin sellaiseen muotoon, että ne olivat helpommin työstettävissä. Näin päästiin tutkimaan tarkemmin hankintojen kokonaiskustannuksia ja tapahtumia tili- ja toimittajatasolla. Samalla saatiin selville esimerkiksi toimittajien ja laskujen lukumäärät.

Kvantitatiivinen osuus rajattiin käsittelemään vuosia 2012 - 2014. Erilaisia vertailuja tehtiin tapauskohtaisesti joko vuositasolla tai puolivuositasolla sen mukaan mikä oli tutkijan mielestä tarkoituksenmukaista. Jotta analyysiin saatiin mahdollisimman tuoretta vertailutietoa, otettiin tarkemman tarkastelun kohteeksi puolivuositaso tammikuusta kesäkuuhun. Tarkemman analyysin kohteeksi valikoitui tavaroiden hankinta, koska niissä on paljon jatkuvia toistuvaistilauksia sekä pienhankintoja. Lisäksi niiden ohjaukseen on etukäteen arvioitaessa helpompi ja nopeampi vaikuttaa, kuin monimutkaisempien palveluhankintojen ohjaamiseen. Syvällisempi analyysi toteutettiin hankinta-analysoinnin työkaluja (ABC- ja Spend-analyysi) hyödyntämällä. Näin saatiin selville tarkempi kustannushistoria ja -rakenne ja lopputuloksena muodostettiin erilaisia taulukoita.

Nykytilaa arvioitiin henkilökunnalle suunnatun sähköisen Zef-kyselytyökalun (Z-scored Electronic Feedback) avulla. Kyselyllä pyrittiin saamaan mahdollisimman monipuolinen ja nykyhetkeä kuvaavaa tietoa kunnan työntekijöiden hankintoihin liittyvästä tietämyksestä (liite 1). Kyselyn aihealueet valikoituivat tutkijan oman havainnoinnin perusteella. Aihealueet olivat sellaisia, joihin kaivattiin tarkennusta esimerkiksi kokonaiskuvan saamiseksi tai niissä oli jo todettu olevan joitain haasteita. Kyselyssä oli myös yksi avoin kysymys, jonka avulla haluttiin saada ideoita ja toivomuksia kunnan hankintoihin liittyen. Kysely painottui pienhankintanäkökulmaan, koska kunnassa on koettu, että juuri pienhankintojen tekemiseen ja kilpailuttamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Kysely toteutettiin syyskuussa 2014 ja siihen vastasi 94 henkilöä.

Nykytilaa pyrittiin arvioimaan myös ryhmähaastattelun avulla.

Haastattelutekniikkana käytettiin teemahaastattelua, joka eteni keskustelunomaisesti etukäteen muodostettua aiherunkoa noudatellen.

Haastattelussa haluttiin selvittää osallistujien kokemuksia ja mielipiteitä kunnan hankinnoista, prosesseista ja niiden organisoinnista. Haastattelu tehtiin toimialajohtoryhmälle syyskuussa ja siihen osallistui seitsemän henkilöä.

Haastattelun aihealueita olivat: hankintojen suunnitelmallisuus ja johtaminen, työnjako ja yhteistyö sekä järjestelmät ja työkalut. Kysymysrunko on tämän tutkimuksen liitteenä (liite 2).

#### 4.3 Kunnan palvelustrategia ja hankintastrategia

Mäntsälän kunnalla on palvelustrategia, joka on laadittu vuosille 2006 - 2015. Sen tarkoituksena on vastata kysymykseen: Miten kunnallisten palvelujen järjestäminen voidaan turvata myös tulevaisuudessa huomioiden sekä kuntalaisten hyvinvointi että kestävä kehityksen periaatteet? Palvelustrategia on kiinteästi yhteydessä kunnan elinkeinostrategiaan, omistajapolitiikkaan ja hankintaohjeistukseen. Palvelustrategiassa otetaan kantaa mm. siihen miten kunnan toiminnan kehittämisessä tulee panostaa uusien toimintatapojen käyttöönottoon, toiminnan tehokkuuden parantamiseen, tuotteistamiseen sekä kustannustietoisuuden lisäämiseen ja kustannuslaskennan kehittämiseen.

Mäntsälän kunnalla on hankintastrategia, joka ohjaa kaikkien toimialojen hankintakäytäntöjä yleisellä tasolla. Tarkemmat hankintoihin liittyvät toimintaohjeet on kirjattu kunnan hankintaohjeisiin ts. pienhankintaohjeeseen sekä kansalliset kynnsarvot ylittävien hankintojen hankintaohjeeseen.

#### 4.4 Hankintaorganisaatio

Mäntsälä kunnassa on hajautettu hankintaorganisaatio, mikä tarkoittaa sitä, että osa hankinnoista kilpailutetaan toimialoilla ja osa sopimuksista tehdään koko kuntaa koskevin sopimuksina yhteiskilpailutuksia hyödyntämällä (KL Kuntahankinnat tai Kuuma-yhteistyö). Kunnassa on toiminut vuodesta 2010 hankinta-asiantuntija ja vuodesta 2013 hankintaryhmä, johon kuuluu hankinta-asioista vastaavat edustajat kaikilta toimialoilta. Jokainen edustaja huolehtii siitä, että ryhmässä sovitut asiat etenevät omalla toimialalla. Mäntsälän kunnan hankintastrategiassa linjataan kunnan hankintaryhmän tehtäviä mm. seuraavasti:

*Hankintaryhmän tehtävä on kehittää yhteistyössä yli toimialarajojen kunnan hankintatoimintaa ja hankintaprosesseja niin, että kunnan toiminta olisi mahdollisimman kustannustehokasta. Hankintaryhmä kehittää kunnan toimintakulttuuria ja -prosesseja siten, että kaikissa hankintoihin liittyvissä asioissa huomioidaan kunnan kokonaisuus ja omistajaohjauksen toteutuminen.*

*Hankintakilpailutuksen perusteella tehtyjä puitesopimustuotteita on käytettävä toimialoilla ja vain erityisistä, perustelluista syistä käytetään jotain muuta tuotetta. (Mäntsälän hankintastrategia 2013)*

Hankintaryhmän tehtäviä ovat:

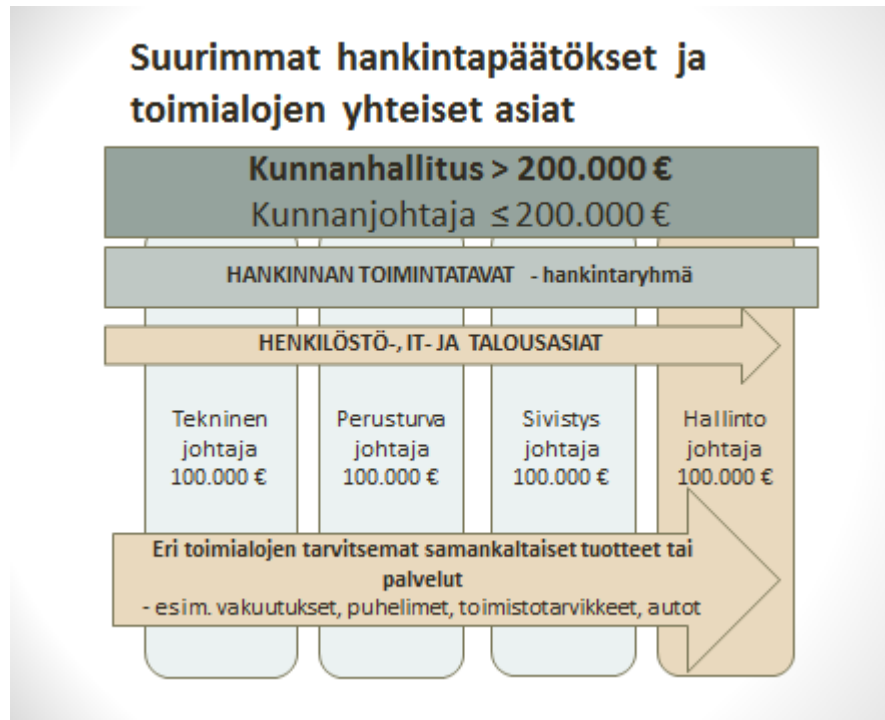
- Hankintasuunnitelman (strategiset tavoitteet) teko, seuranta ja päivitys
- Yhteisten toimintatapojen mallinnus/linjaus ja ohjeistusten tekeminen
- Kilpailutusten valmistelu ja koordinointi
- Sähköisen hankintajärjestelmän käyttöönoton tuki ja seuranta
- Tilaaja-/osto-osaamisen kehittäminen
- Kunnan hankintakalenterin sekä sopimusrekisterin ylläpito (Mäntsälän kunnan hankintastrategia 2013)

Hankinta-asiantuntija avustaa kaikkia toimialoja niiden kilpailutuksissa sekä tarjoaa asiantuntija-apua hankinta-asiakirjojen työstämiseen. Hankinta-asiantuntija vastaa hankintojen ja hankintaprosessien kehittämisestä sekä toimialoille yhteisten kilpailutusten koordinoinnista. Puitesopimuksista informointi ja jalkauttaminen kuuluu hankinta-asiantuntijan tehtäviin. Yhteistyö muiden kuntien ja sidosryhmien välillä sekä kunnan hankintaan liittyvien ylikunnallisten ja seudullisten työryhmien kanssa toimiminen kuuluu myös tehtäväkuvaan. Lisäksi sisäinen koulutus, ohjeistus sekä opastus ovat merkittävässä asemassa.

#### 4.5 Hankintaprosessi

Mäntsälän kunnan hankintaprosessia ohjaavat hankintastrategia, hankintaohjeet sekä toimialojen toimintaohjeet. Pienhankinnoille ja kynnysarvojen ylittävälle - EU:n sekä kansalliset - hankinnoille on omat ohjeistukset, jotka löytyvät kunnan intranet-ympäristöstä. Hankintaohjeissa opastetaan hankinnan tai kilpailutuksen tekemisessä. Ohjeissa otetaan kantaa siihen, millaisesta hankinnasta on kyse ja ohjeistetaan tavat, miten hankintoja tulee tehdä.

Kunnalla on useita voimassa olevia puitejärjestelyjä yhteiskilpailutusten kautta ja näiden voimassaolo tulee aina selvittää ennen oman toimialan kilpailutusta. Ohjeissa muistutetaan siitä, että hankinnoissa tulee noudattaa voimassa olevia ohjeita, lainsäädännön velvoitteita ja hyvän hallinnon periaatteita. Lisäksi on noudatettava hallintolain, kuntalain sekä EU:n perustamissopimuksen mukaista avoimuutta, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä sekä suhteellisuuden periaatteita kynnysarvoista riippumatta.



KUVIO 7. Mäntsälän kunnan suurimpien hankintojen hankintapäätösrajat ja toimialojen yhteiset asiat (mukaiillen Mäntsälän kunnan hankintastrategia 2013)

Kunnan hallintosääntö määrittelee kunnanhallituksen, lautakuntien, kunnanjohtajan, toimialajohtajien, tulosalueiden päälliköiden ja yksiköiden esimiehien päätösvallan hankinta-asioissa. Esimerkiksi toimialajohtaja voi päättää enintään 100.000 € hankinnasta ja kunnanjohtaja enintään 200.000 €:n hankinnasta (kuvio 7). Pienempiä hankintapäätöksiä voidaan tehdä tulosalueiden päälliköiden toimesta.

#### 4.6 Toimialojen hankinnat

Toimialat vastaavat omalle toimialueelleen liittyvien kilpailutusten organisoinnista ja toimialojen tulosaluepäälliköt vastaavat kukin omien tavaroiden ja/tai palveluiden hankinnoista sekä niiden kilpailutuksesta. Hankinta-asiantuntija avustaa hankintaprosessin eri vaiheissa.

##### *Hallinto*

Kuviossa 8 kuvataan kunnan hankintoihin liittyviä toimintatapoja ja yhteisten asioiden hoitoa, jotka kulkevat yli toimialarajojen. Hallinto vastaa kunnan

tukipalveluiden järjestämisestä. Näitä palveluita ovat talous-, henkilöstö- ja tietotekniikkapalvelut. Myös monitoimilaitteet, puhelimet, vakuutukset, hankinnat sekä maataloustoimi hoidetaan keskitetysti. Hankinnan osalta hallinnon vastuualueelle kuuluvat kilpailutukset palvelevat yleensä koko kunnan tarpeita. Hallinnon vastuulla on kilpailuttaa kunnan työntekijöille mahdollisimmat hyvät työpuitteet ja -välineet. Hankinta-asiantuntija työskentelee Hallinnossa.

#### *Perusturvapalvelut*

Perusturvan hankinnat ovat pääosin palveluhankintoja. Hankinta-arvoltaan ja työmäärältään ne ovat usein suuria ja työläitä kilpailutuksia. Käytännön haasteena on se, että hankintojen kilpailutusaikataulut menevät päällekkäin toistensa kanssa ja resurssien jakaminen useaan kilpailutukseen yhtä aikaa muodostuu ongelmaksi.

#### *Sivistyspalvelut*

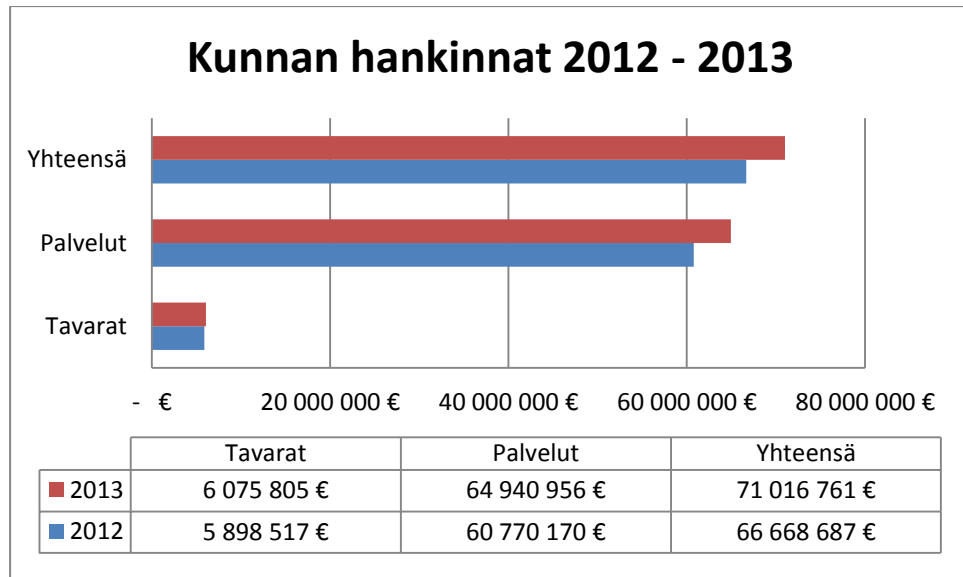
Sivistyspalvelujen hankinnoissa korostuvat palveluhankinnat, pääasiassa oppilaskuljetukset sekä erilaiset tukipalvelut esimerkiksi oppilashuollossa. Materiaalihankinnoista merkittävimpiin kuuluvat oppikirja-, koulutarvike-, opetusväline ja kirjastoaineistohankinnat. Suuri osa hankinnoista perustuu puitesopimukseen. Lisäksi uudiskohteiden rakentamisen yhteydessä toteutettavat ensikertaiset kalustamiset ovat merkittäviä hankintoja.

#### *Tekniset palvelut*

Teknisten palveluiden hankinnoista suurin osa joudutaan kilpailuttamaan omina kokonaisuuksina esim. suunnittelukilpailut, toimitila- ja infrarakennusurakat, ruoka- ja siivouspalvelut, alueiden kunnossapitopalvelut, aineet ja tarvikkeet.

### 4.7 Hankintavolyymit

Mäntsälän kunta hankkii vuositasolla (2013) erilaisia palveluita ja tavaroita sekä investoi yhteensä noin 70 miljoonalla eurolla. Tämä on noin puolet kunnan kokonaisbudjetista. Kuvioon 8 on koottu vertailun vuoksi vuosien 2012 ja 2013 kokonaishankintavolyymit.



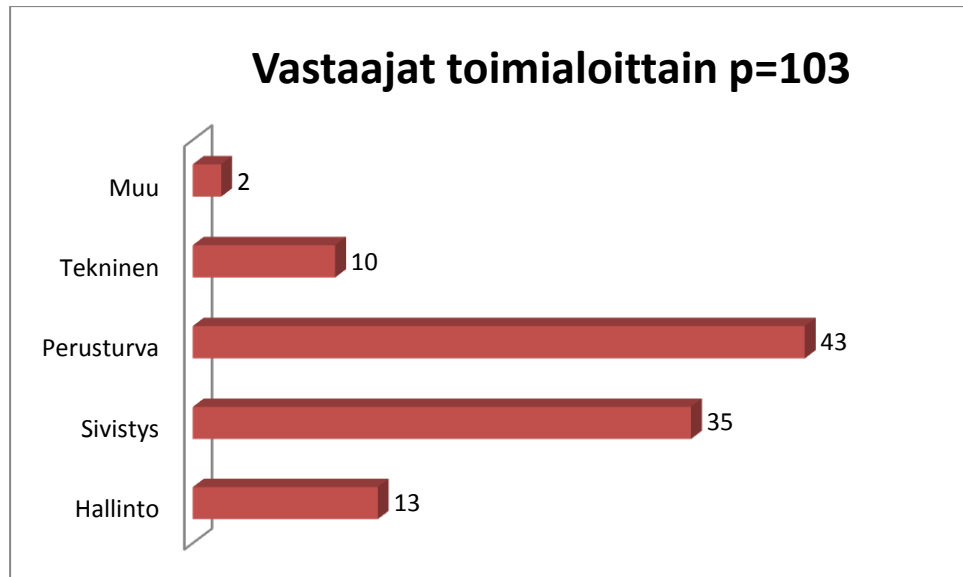
KUVIO 8. Mäntsälän kunnan hankinnat vuosina 2012 - 2013

Palveluhankintojen osuus on yli 60 miljoonaa euroa (sisältäen osan investointimenoista), joista suurimmat ovat perusturvan palveluhankintoja. Tavarahankintojen osuus on noin 6,0 miljoonaa euroa. (Mäntsälän hankintastrategia 2013.)

#### 4.8 Tutkimustulokset

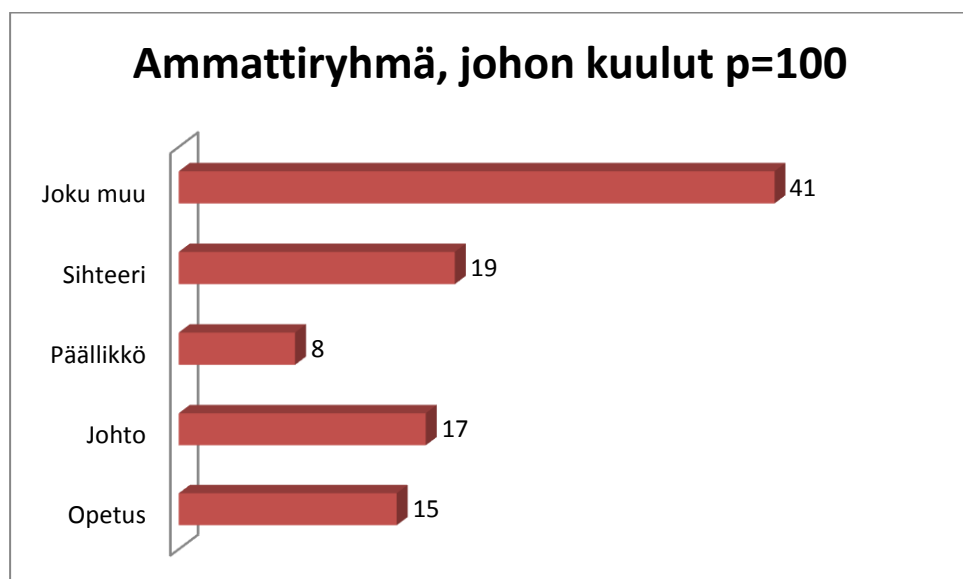
##### 4.8.1 Hankintakysely ja -haastattelu

Hankintakyselyyn vastasi määräaikaan mennessä 94 vastaajaa. Kyselyn aloittaneita oli yhteensä 103, mutta osa vastaajista jätti kyselyn kesken. Tästä syystä vastauskohtaisissa vastaajamäärissä on vaihtelua. Hankintakyselyyn vastanneista eniten kuului perusturvan toimialaan (42 %), sivistyksen toimialalta oli 34 % vastaajista (kuvio 9). Suhdetta voidaan pitää hyvänä, koska suurimmat ja työläimmät hankinnat ovat nimenomaan perusturvan ja sivistyksen toimialoilla.



KUVIO 9. Hankintakysely: Vastaajat toimialoittain

Kun vastaajia tarkastellaan ammattiryhmittäin, johtajia ja päälliköitä oli vastaajista noin 24 %, opetuksen ja sihteerien ammattiryhmään kuului lähes 34 % vastaajista ja hieman yli 40 % kuului ryhmään 'Joku muu' (kuvio 10).

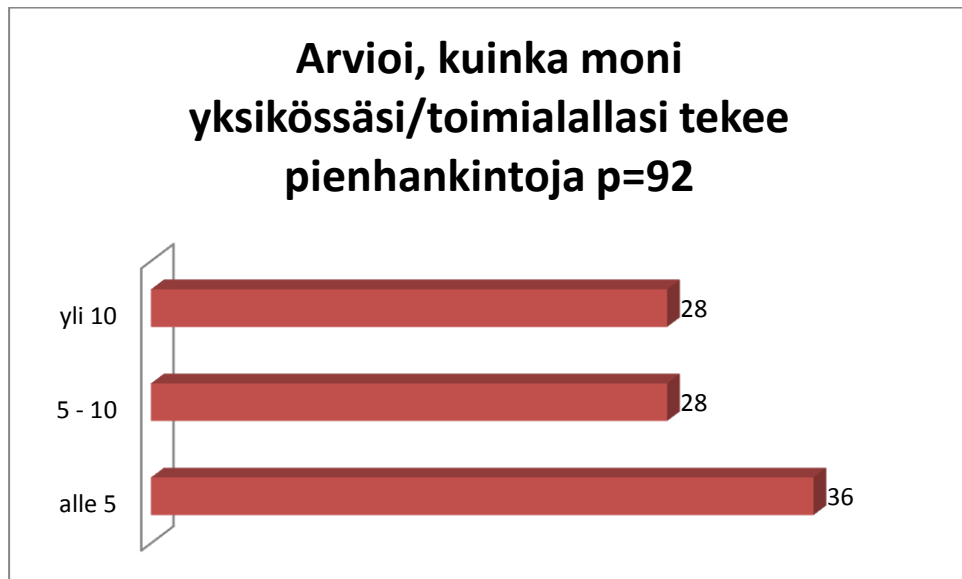


KUVIO 10. Hankintakysely: Ammattiryhmä, johon kuulut

Hankintakyselyllä pyrittiin saamaan kuvaa myös siitä, kuinka moni kunnassa osallistuu pienhankintojen tekemiseen. Hieman yli kolmannes vastaajista arvioi, että alle viisi henkilöä tekee pienhankintoja vastaajan yksikössä tai toimialalla.



Noin 60 % arvioi, että pienhankintoja suorittavia henkilöitä on yli viisi henkilöä (kuvio 11).



KUVIO 11. Hankintakysely: Arvioi, kuinka moni yksikössäsi/toimialallasi tekee pienhankintoja

Hankintakyselyn perusteella suurin osa (lähes 70 %) vastaajista tiesi toimialansa suurimmat hankinnat ja myös sen mikä on pienhankinta. Edelleen vastaajat tiesivät hyvin (noin 70 %) miten tulee toimia, jos on tekemässä pienhankintaa. Kuitenkin vain joka neljäs vastaaja oli tutustunut intranet-ympäristössä olevaan hankintasivustoon, jossa on hankintoihin liittyviä ohjeita, tietoa oikeista hankintakanavista, tilausohjeita sekä tärkeitä linkkejä (kuvio 12).



**KUVIO 12. Hankintakysely: Oletko tutustunut Mantran päivitettyyn hankintasivustoon?**

Kyselyn mukaan hankintakäytännöistä tarvitaan tietoa enemmän. Lähes 85 % prosenttia vastaajista vastasi myöntävästi, kun kysyttiin pitäisikö hankintakäytännöistä tiedottaa enemmän (kuviot 13.). Avoimessa osuudessa nousi esiin mm. seuraavia kommentteja:

*Vielä enemmän selkeyttä ja tiedottamista. Kaikkien, jotka hankintoja tekevät olisi syytä olla selvillä hankintojen tekemisen eri vaiheista ja myös seuraamuksista jos voimassa olevia hankintasopimuksia ei noudateta.*

*Tiivistettyä infoa aina kun hankintalaki muuttuu tai tulee markkinaoikeuden päätöksiä.*

*Selkeyttä pienhankintoihin ja esimerkkejä, mitä ohjeet tarkoittavat käytännössä.*

*Selkeä prosessikuvaus tavaran pienhankinnasta ja palveluiden hankinnasta olisi aivan mainio asia. (Hankintakysely: vapaa sana)*

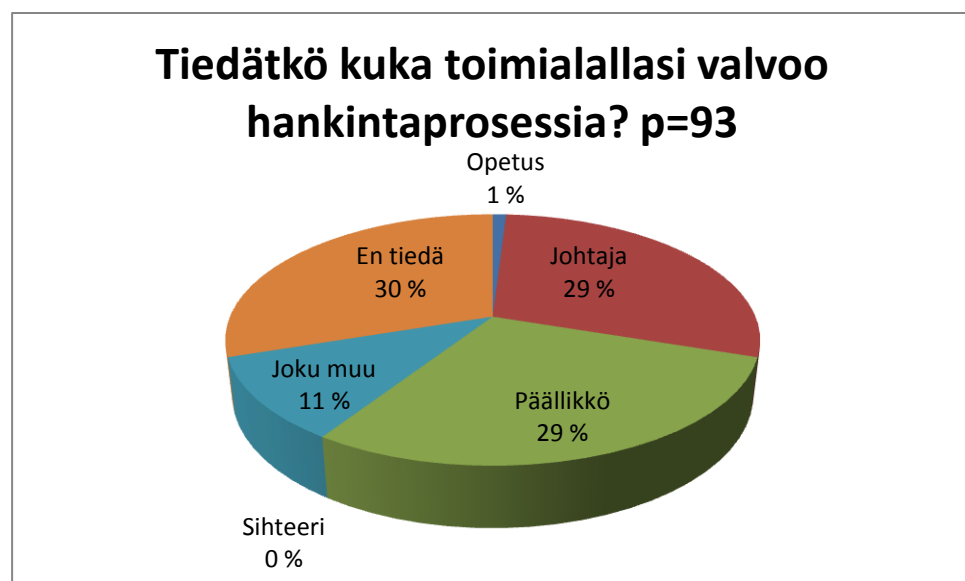


**KUVIO 13. Hankintakysely: Pitäisikö hankintakäytännöistä tiedottaa enemmän?**

Lisäkoulutuksen koki tarpeelliseksi lähes puolet kyselyn vastaajista. Koulutuksen tarve näkyy myös sitä kautta, että vastaajista lähes 60 % ei esimerkiksi tiedä mitä

seuraa hankintalain rikkomisesta. Vapaa sana -osuudessa nousi selvästi eniten kommentteja koulutuksesta ja sen tarpeesta.

Koulutuksen ja sisäisen prosessin tarkentaminen nousee kyselyssä esille, kun kyselyyn vastanneista kolmannes ei tiedä kuka valvoo oman toimialan hankintaprosessia (kuvio 14). Prosessivastuut koetaan epäselviksi ja hankinnoista kaivataan prosessikaaviota. Edelleen noin 60 % ei tiedä kuka vastaa hankintasopimuksien viemisestä asianhallintaohjelmaan ja valvoo tehtyä sopimusta. Hankinta-asiakirjojen säilytyspaikka on myös lähes puolelle vastaajista epäselvä.



KUVIO 14. Hankintakysely: Tiedätkö kuka toimialallasi valvoo hankintaprosessia?

Haastattelussa todettiin, että toimialarajoja ei juurikaan rikota, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Pienten resurssien takia toivotaan toimialojen yhteisiä kilpailutuksia aina kun se on järkevää ja mahdollista. Useat perättäiset kilpailutukset väsyttävät muutenkin pienillä resursseilla toimivia toimialoja ja jatkuvasti lisääntyvät puitejärjestelysopimukset työllistävät sopimuskentekovaiheessa huomattavasti enemmän kuin perinteinen, yhden toimittajan valinta ja edelleen sopimuksen solmiminen. Myös toimialojen yhteisen hankintaryhmän kokoonpano herättää vapaan sanan osuudessa mietteitä:

*Pitäisi olla sellainen, että siellä voidaan oikeasti tehdä*

*päätöksiä ja saada asioita eteenpäin. Ryhmän täytyy voida tehdä suurempia linjauksia.*

Haastateltavat totesivat, että hankinta-asiantuntijalta odotetaan informaatiota direktiivien muutoksista, koulutusta ja informaatiota enemmän. Toivotaan, että hankinta-asiantuntija olisi ns. tekninen, lainsäädännön asiantuntija ja substanssi tulisi toimialoilta. Toki myös hankinta-asiantuntijalta odotetaan kyseessä olevan kilpailutuksen erityispiirteisiin perehtymistä.

Lisäksi haastattelussa ilmeni, että informaation saaminen (mitä ja mistä ostetaan/hankitaan) koetaan tärkeäksi. Yhteinen hankintakalenteri nähdään ratkaisuksi parantamaan suunnitelmallisuutta sekä yhteistyötä toimialojen välillä. Myös jo hankittujen tavaroiden toimintakuntoonlaitossa tai takuuasioihin toivotaan selkeyttä tai yhtenäistä toimintatapaa ts. tietoa kaikille siitä mistä tavaroiden tukipalvelut (esim. asennus) hankitaan. Vapaan sanan osuudessa nostettiin myös esille vastuut sekä kustannustehokkuus:

*Kilpailutuksen alussa sovittava vastuut ja tehtävä tarkasti ja niistä täytyy pitää kiinni.*

*Onko halvin aina kustannustehokkain? Pitää muistaa verrata myös käytettyjä työtunteja.*

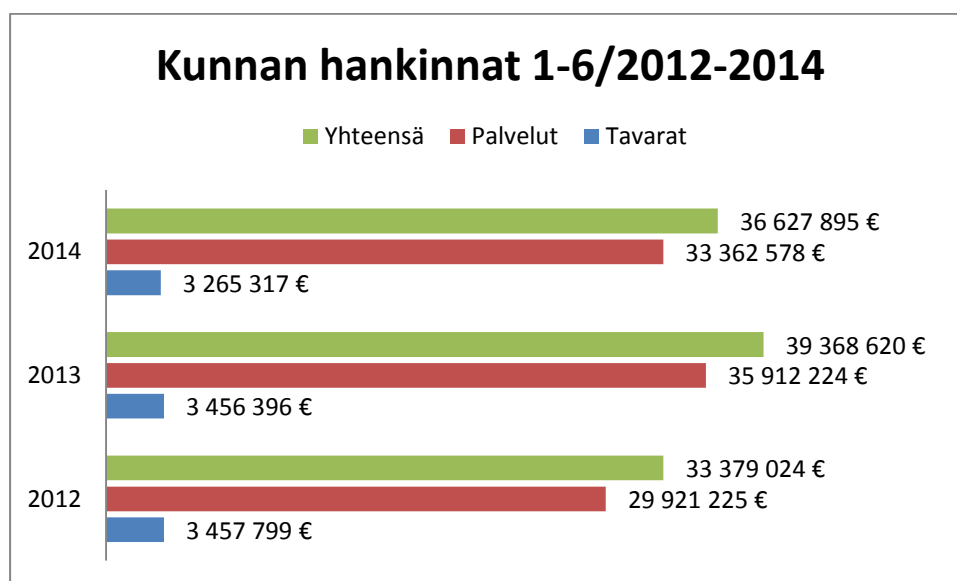
Vapaan sanan osuuksissa eniten esiin nousevat teemat olivat:

- koulutus
- organisointi
- tiedotus
- arkistointi
- tietoiskut
- yhteenveto
- prosessikaavio
- hankintojen käsikirja
- selkeys
- yhtenäinen käytäntö

Kyselyn vapaan sanan osuudessa saatiin 26 vastausta, joista 22 käsitteli tai sivusi em. aiheita. Myös haastattelussa teemat olivat samoja. Koulutus nousi esiin suurimpana vastausryhmänä, samoin tiedottaminen, yhtenäinen tapa toimia sekä arkistointi.

#### 4.8.2 Hankintakategoriat

Tutkimuksessa tarkemman analyysin kohteeksi valikoitui tavaroiden hankinta, koska niiden ohjaukseen on helpompi ja nopeampi vaikuttaa kuin monimutkaisempien palveluhankintojen ohjaamiseen. Lisäksi oli perusteltua valita ajanjaksoksi juuri alkuvuosi, koska analysoitiin tavarahankintoja, joihin kuuluu suurena osana elintarvikehankinnat. Elintarvikehankintojen määrään vaikuttaa merkittävästi koulujen ja päiväkotien kesäloma-ajat. Valitsemalla juuri alkuvuosi tarkastelujaksoksi, saatiin mahdollisimman tuoretta vertailutietoa.



KUVIO 15. Mäntsälän kunnan hankinnat tammi - kesäkuussa vuosina 2012 -2014

Kunnan hankintojen kehitys tutkitulla puolivuotiskaudella on ollut nousuvoittosta. Vuoden 2013 selvä kasvu verrattuna vuoteen 2012 johtuu palveluhankintojen kasvusta. Jos tarkastellaan vain tavarahankintoja, huomataan, että niiden osuus on jopa hieman pienempi vuonna 2014 kuin vuosina 2012 - 2013.

Kunnan tärkeimmät hankintakategoriat tammi - kesäkuun aikana vuonna 2014 olivat lämmitys, ei luetteloitava - kalusto, sähkö, hoitotarvikkeet, elintarvikkeet, oppikirjat, muu materiaali sekä rakennusmateriaali, jotka kaikki yhdessä muodostavat noin 80 % hankintamenoista kyseisenä ajanjaksona.

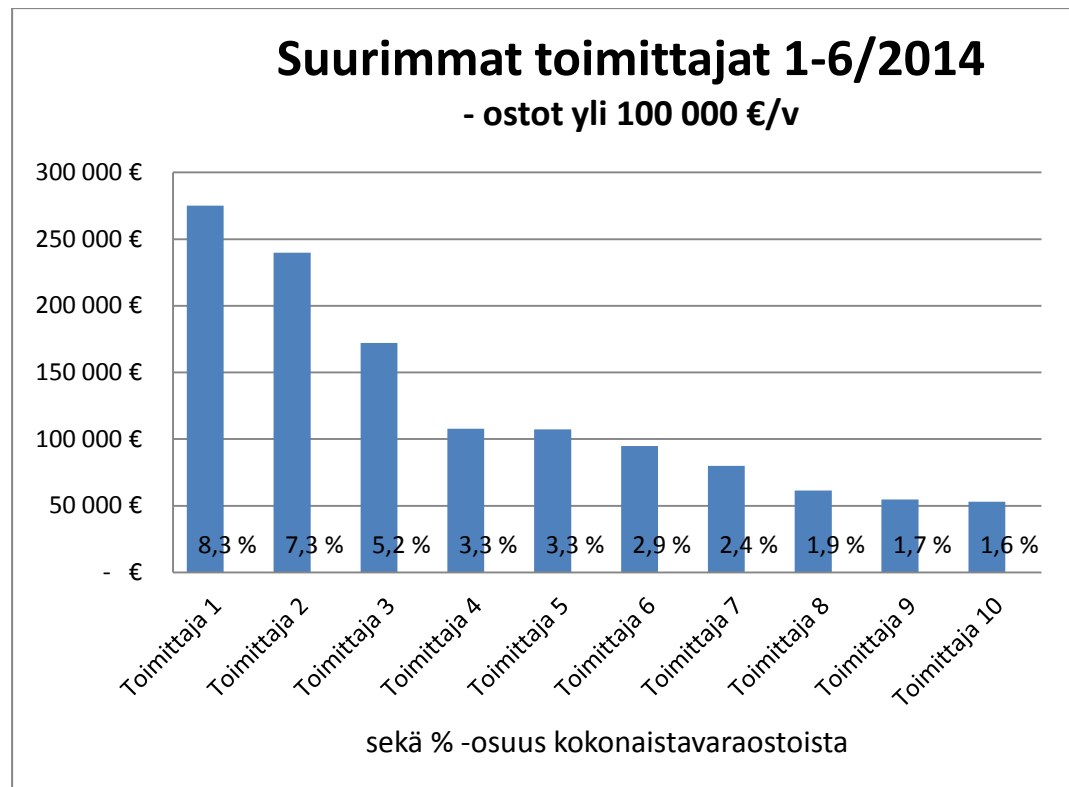
Kuviossa 16 on kuvattu kunnan tavarahankintojen osuudet sekä kategoriakohtaiset toimittajamäärät. Kuten Iloranta&Pajunen-Muhonen toteavat, taulukosta voidaan

päätellä, että suurin kehittämis- ja tehostamispotentiaali on ryhmissä, joissa on eniten toimittajia ja/tai eniten vähiten volyyymiä. Tässä analyysissä tarkastellaan lähemmin ryhmiä Elintarvikkeet ja Koulu- ja askartelutarvikkeet sekä Opetusvälineet ja -tarvikkeet. Elintarvikkeet siksi, koska se on toiseksi suurin tavararyhmä ja Koulu- ja askartelutarvikkeet sekä Opetusvälineet ja -tarvikkeet, koska niissä on huomattavan vähän volyyymiä verrattuna toimittajien lukumäärään. Nämä ryhmät ovat edelleen tutkijan mielestä etukäteen arvioitaessa helpoimmin ohjattavissa ja siten niistä on saatavissa kustannussäästöjä nopeimmin.



KUVIO 16. Mäntsälän kunnan tavarastot tuoteryhmittäin sekä toimittajalukumäärät tammi - kesäkuussa 2014

Kunnan 10 suurinta tavarantoimittajaa tutkitulla ajanjaksolla on esitelty kuviossa 17. Jokaiselta toimittajalta hankitaan vuositasolla yli 100.000 €:n arvosta tavaroita ja hankintojen volyymit vastaavat kukin noin 8 - 1,5 % kunnan kokonaistavaraostoista. Toimittaja 1 vastaa noin 20 % näiden kymmenen toimittajan kokonaishankintavolyymista Pareton säännön mukaisesti.



KUVIO 17. Mäntsälän kunnan suurimmat toimittajat tavaraostoissa tammi - kesäkuussa 2014

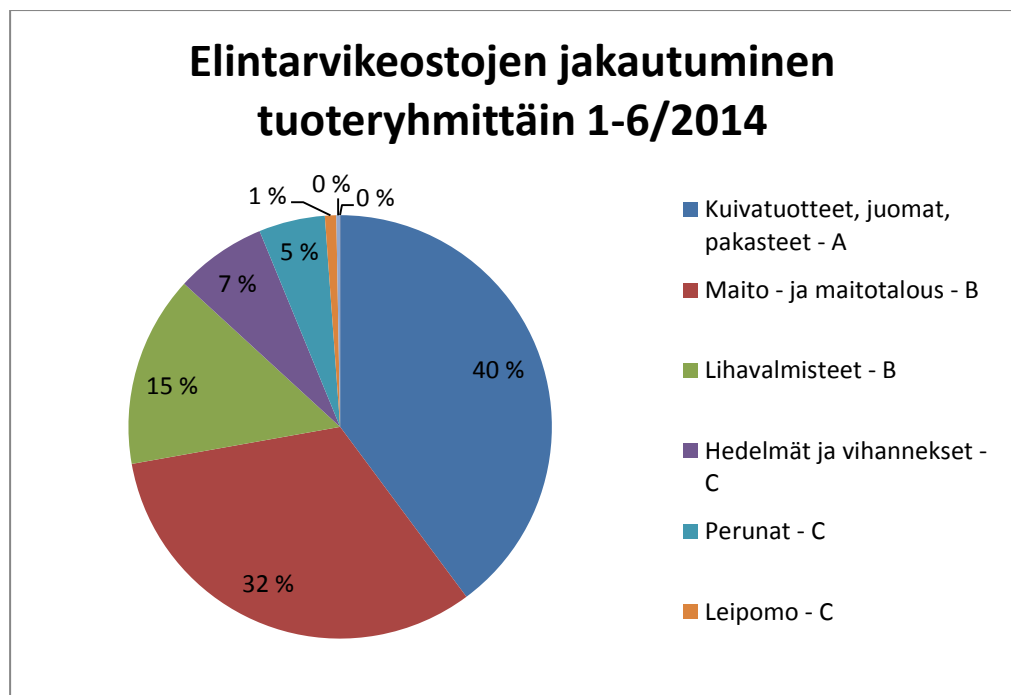
### *Elintarvikkeet*

Elintarviketuoteryhmää tutkittiin tässä opinnäytetyössä puitesopimuksen noudattamisen kannalta eli tehdäänkö tilaukset oikeita hankintakanavia käyttäen.

Elintarvikkeita on ostettu kuntaa vuoden 2014 tammi-kesäkuussa yhteensä lähes 369 000 €:n arvosta. Vuonna 2013 vastaava summa oli noin 365 000 € ja 385 000 € vuonna 2012. Lähes 90 % elintarvikkeista hankitaan kolmelta sopimustoimittajalta. Merkillepantavaa on, että elintarvikkeiden euromääräiset ostot eivät ole vuositasolla juurikaan kasvaneet. Kasvua on vuodesta 2013 vuoteen 2014 vain 1,1 %. On huomattava, että vuonna 2013 tuotteiden hintoihin olisi voinut vaikuttaa arvonlisäveron korotus + 1 % sekä maidon tukkuhinnan muutos, joka oli niinkin korkea kuin 30 % (Peltoniemi 2013, 7.). Kunnan ostoista merkittävä osuus eli kolmannes on kuitenkin maito- ja maitotaloustuotteita, joten näissä tuoteryhmissä tuotteiden hinnankorotukset olisivat voineet merkittävästi nostaa hintoja.

Sopimustoimittajilta saaduista ostotilasoista voitiin laskea kunnan tuoteryhmäkohtaiset ostot ja todeta Iloranta&Pajunen-Muhonen mukaisesti niiden keskinäiset suhteet (kuvio 18.). Suurimmat tuoteryhmät ovat kuivatuotteet, juomat ja pakasteet sekä maito- ja maitotaloustuotteet, joiden ostot vastaavat 72 % (Pareton säännön mukaisesti) elintarvikkeiden kokonaisostoista. Tuore kala ja porkkanatuoteryhmän osuus on erittäin pieni, yhteensä vain 1,2 %, siksi nuo ryhmät näkyvät kuviossa 0 %:na eikä niitä tässä opinnäytetyössä käsitellä.

Kuviossa 18 on kuvattu myös elintarviketuoteryhmien ABC-analyysiluokittelu. Kuivatuotteet muodostavat suurimman osan hankintavolyymista ja ryhmä on siksi luokiteltu A-luokkaan. Maito- ja maitotalous sekä lihavalmisteet kuuluvat B-luokkaan, koska niiden hankintavolyymi on pienempi, mutta tilattavien nimikkeidän määrä on suuri. C-luokan tuoteryhmiä olivat tämän tutkimuksen mukaan hedelmät ja vihannekset, perunat sekä leipomotuotteet, koska niiden hankintavolyymi on vähäistä.

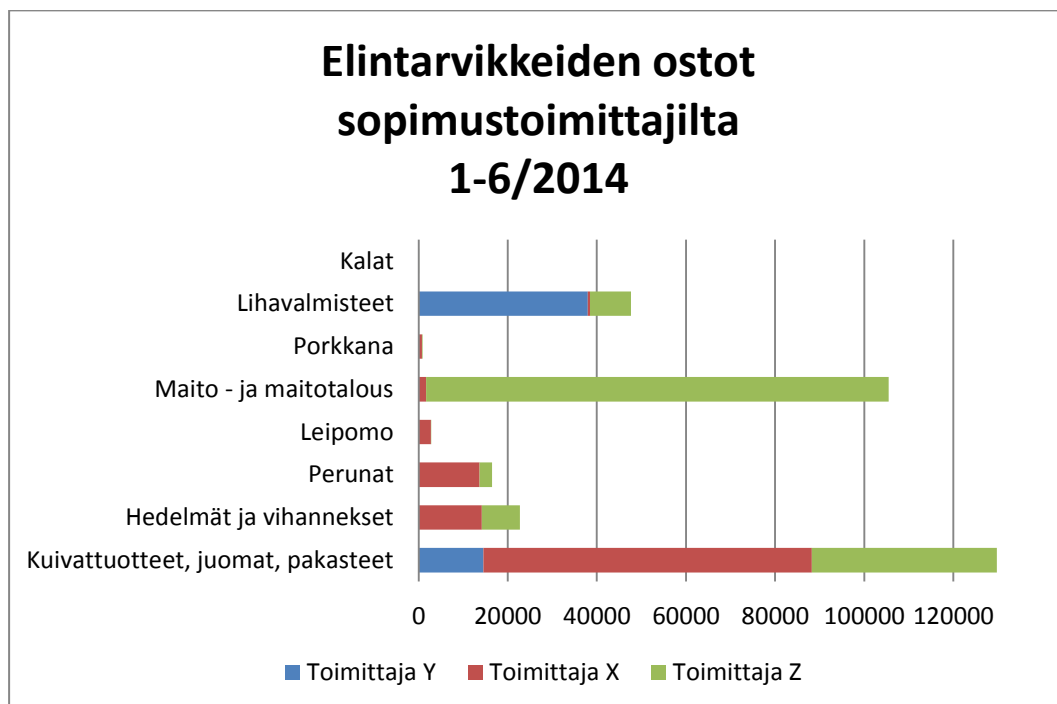


KUVIO 18. Mäntsälän kunnan elintarvikeostot tuoteryhmittäin tammi - kesäkuussa 2014

Elintarvikkeiden ostojen tulisi jakautua sopimustoimittajille puitesopimuksen ehtojen mukaisesti. Tuoteryhmät on kilpailutettu erillisinä osakokonaisuuksina



(maito- ja maitotalous, lihavalmisteet, kuivatuotteet, juomat ja pakasteet, hedelmät ja vihannekset, tuore kala, porkkana) ja kussakin tuoteryhmässä hinnaltaan halvin toimittaja on puitesopimuksen ensisijainen toimittaja. Toiseksi ja kolmanneksi (tai neljänneksi) sijoittuneilta toimittajilta tilataan siinä tapauksessa, jos ensisijainen toimittaja ei pysty tuotetta toimittamaan (esim. toimituskatkos tai muu syy).



KUVIO 19. Mäntsälän kunnan elintarvikkeiden ostot sopimustoimittajilta tammi - keäskuussa 2014

Kuviosta 19 voidaan todeta miten elintarvikkeiden tuoteryhmäkohtaiset ostot jakautuvat tavarantoimittajittain. Jokaisella tuoteryhmällä tulisi olla pääsääntöisesti vain yksi toimittaja, jolloin puitejärjestelyn sopimusehdot toteutuisivat kunnan puolelta eli ostot tehtäisiin oikealta toimittajalta ja mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Kuviosta voidaan kuitenkin huomata, että muutamissa tuoteryhmissä (Kuivatuotteet, juomat, pakasteet sekä Hedelmät ja vihannekset sekä Lihavalmisteet) ostot ovat jakautuneet kahdelle tai jopa kolmelle toimittajalle. Voidaan esittää epäily, että noudattavatko kaikki tilaajat etusijajärjestystä? Kuten tutkija jo aikaisemmin totesi (kohta 2.5 Sopimusseuranta), voidaan myös tätä

asiaa tutkia spend-analyysin ja ostotilaston avulla. Ohioistamista on tämän tutkimuksen mukaan tehty puolen vuoden aikana lähes 65 000 €:n arvosta. Osa ostoista on tehty toimittajalta, joka on hintatasoltaan korkein ko. tuoteryhmässä, joten voidaan todeta, että tuotteita on ostettu kalliimmalla kuin jos ne olisi tehty sopimuksen mukaisesti oikealta toimittajalta. Kuten teoksessa 'Spend analysis: The window into strategic sourcing' todetaan, voidaan tietyissä tuoteryhmissä (esim. epäsuorat tavara- ja palveluhankinnat) saavuttaa jopa 10 - 20 % säästöt, kun käytetään sopimustoimittajia ja sovittuja prosesseja (Pandit&Marmanis 2008, 23-24.). On arvioitu, että suorilla hankinnoilla (elintarvikkeet ovat suorita hankintoja, koska ovat osa lopputuotetta) on jopa suuremmat kustannus- ja tulosvaikutukset sekä volyymit kuin epäsuorilla hankinnoilla (Kauppalehti 2013.). Voidaan siis arvioida, että tässä tapauksessa potentiaalinen säästö olisi vuositasolla 6 500 - 13 000 €.

#### *Koulu- ja askartelutarvikkeet sekä Opetusvälineet ja -tarvikkeet*

Koulu- ja askartelutarvikkeita sekä Opetusvälineitä ja -tarvikkeita on ostettu kuntaan tammi-kesäkuussa 2014 yhteensä lähes 131 000 €:n arvosta. Koulu- ja askartelutarvikkeiden ostot olivat hieman yli 85 000 € ja toimittajia oli yhteensä 80 kpl. Toimittajista 25 kpl on yksityisiä eli kunnan työntekijöitä. Toimittajiksi työntekijät muodostuvat siksi, että työntekijät tekevät ensin omalla kustannuksella pieniä hankintoja esim. kouluille tai päiväkodeille ja veloittavat kustannukset myöhemmin kunnalta. Vastaavat luvut opetusvälineissä ja -tarvikkeissa olivat: ostot yli 45 000 €, toimittajat 72 kpl, joista kunnan työntekijöitä 12 kpl.

Koulu- ja askartelutarvikkeiden hankintavolyymista 85 % on ostettu kuudelta eri toimittajalta, joista yhden osuus on merkittävä (66 %). Huomionarvoista on, että pieni osa ostoista on tehty erittäin suurelta määrältä toimittajia:

- yli 13 000 € (noin 15 % kokonaisuudesta)
- toimittajia 73 kpl
- 125 yksittäistä tiliöintitapahtumaa (~105 €/tapahtuma)

Voidaan todeta, että toimittajien suuri määrä työllistää ja aiheuttaa turhia hallinnollisia kuluja kunnalle. Kuten Iloranta&Pajunen&Muhonen toteavat, suuresta toimittajamäärästä ja pienistä tapahtumista seuraa ylimääräisiä kuluja,

sekä mahdollisesti toiminnallista yhteensopimattomuutta ja laatueroja (Iloranta&Pajunen&Muhonen 2012, 98.).

Edellä esitetty havainto on samanlainen myös opetusvälineiden ja -tarvikkeiden hankintoihin ja ostotapahtumiin liittyen. Seitsemän suurimman tavarantoimittajan ostot vastaavat lähes 60 % koko ryhmän ostoista. Hieman alle 19 000 €:n hankinnat jakautuvat 63 toimittajalle ja 95 yksittäiseen tiliöintiriviin.

Summaltaan pienien laskujen käsittely maksaa kunnalle huomattavan paljon. Syinä mm. se, että niissä on usein merkintäpuutteita (laskut kiertävät monella ihmisellä ja turhaan) ja laskut ovat perinteisiä paperilaskuja (laskun käsittely maksaa lähes kolme kertaa niin paljon kuin verkkolaskun käsittely). Tässä piilee kustannussäästöjä ja tehostamispotentiaalia kunnalle.

Jos vielä avataan spend-analyysin avulla saatujen tietojen kautta esimerkiksi Koulu- ja askartelutarvikkeiden suurimman puitetoimittajan ostoja, huomataan kuinka suuri määrä sopimukseen kuulumattomia tuotteita on ostettu (taulukko 4). Kyseinen toimittaja on ensisijainen sopimustoimittaja vain Koulu- ja askartelutarvikkeissa sekä Opetusvälineissä ja -tarvikkeissa eli toimittajalta on ostettu puolen vuoden aikana sopimukseen kuulumatonta tavaraa noin 18 000 €:n arvosta, joka on noin 23 % toimittajan kokonaisostoista.

TAULUKKO 4. Tuoteryhmäkohtaiset ostot Toimittaja 7:ltä

<b>Tuoteryhmäkohtaiset ostot 1-6/2014</b>	
Toimistotarvikkeet	11 622 €
<b>Koulu- ja askartelutarvikkeet</b>	<b>56 404 €</b>
<b>Opetusvälineet- ja tarvikkeet</b>	<b>5 515 €</b>
Oppikirjat	1 442 €
Vaatteisto	23 €
Luetteloitava kalusto	665 €
Ei-luetteloitava kalusto	3 498 €
Muu materiaali	765 €

Kuten Pandit&Marmanis (2008) toteavat, sopimuksen ulkopuoliselta toimittajalta ostaminen on noin 10 % kalliimpaa kuin sopimustoimittajalta ostaminen. Voidaan siis arvioida, että tässä tapauksessa olisi säästetty lähes 2 000 € (vuositasolla 4 000 €) ostamalla tuotteet oikeaa hankintakanavaa hyödyntäen. Tässä tapauksessa suurin säästö syntyisi kuitenkin hankintojen keskittämisestä ja sisäisen prosessien tehostumisesta, koska laskujen määrä vähenisi ja sitä kautta niiden käsittelyyn käytettävä aika.

#### 4.9 Johtopäätökset ja kehitysehdotukset

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että julkisten hankintojen kehittäminen nykymaailmassa vaatii hankinnan parissa työskenteleviltä ennakkoluulottomuutta, erityisosaamista ja hyviä yhteistyötaitoja.

Mäntsälän kunnassa hankintojen analysointi on toistaiseksi ollut vähäistä. Kunnassa tulisi ymmärtää, että hankinta ei ole vain pieniä, erillisiä osa-alueita tai toimialakohtaista toimintaa. Hankintojen ohjauksessa kokonaiskäsitely on olennaisen tärkeää ja siksi kunnan tulisi ottaa mallia osin yritysmaailman hankinnan käytännöistä ja opeista. Tällä hetkellä kunnassa tavoitellaan lähinnä Iloranta&Pajunen-Muhosen (2012) mallin mukaan mahdollisimman alhaisia yksikköhintoja, mutta kunnan tulisi selkeästi lähteä tavoittelemaan seuraavaa hankinnan kehitystasoa, jossa pyritään hajaistetusta mallista kohti kokonaisuutta, suunnitelmallisuutta ja ohjausta. Kehityssuunta tulisi olla selkeästi kohti aktiivisempaa ja strategisempaa hankintaotetta, mutta se vaatisi toteutuakseen myös resurssointia, prosessikuvauksia ja yhteistyötä. Jotta tässä onnistutaan, hankintojen analysoinnin tulee olla jatkuvaa ja tärkeimmät kehityskäytännöt (kohta 3.1) tulee ottaa käyttöön.

Kunta käyttää vuosittain merkittävän määrän rahaa muun muassa elintarvikkeiden hankintaan. Oikeiden hankintakanavien käyttäminen nostaa tehokkuutta ja laskee kustannuksia. Tutkimuksen mukaan kunnassa on havaittavissa ohjotusta, siksi ainakin tutkittavien tuoteryhmien osalta on tehtävä päivitetty ohjeet tilauskäytännöistä. Ohjeistuksessa tulee selventää tilaajille mistä tilataan ja mitä tuotteita. Samassa yhteydessä on hyvä myös tähdentää tilausmääriä, jotta toimitus- ja laskutuskustannuksia saadaan laskemaan. Tärkeää olisi myös saada henkilöstön tekemien sekalaisen pienhankintojen määrä vähenemään ja siirtyä hyödyntämään puitesopimuksia. Tutkituissa tuoteryhmissä keskittäminen tuo säästöjä ja säästää merkittävästi tukitoimintojen työaikaa ja -kuluja.

Jatkuva analysointi ja sen peilaaminen käytäntöön tuo parhaiten kustannussäästöjä. Spend-analyysin pohjamateriaali on tärkeä tietolähde kunnalle ja se mahdollistaa jatkossa myös toimialakohtaisen analysoinnin.

Toimialakohtaisessa analyysissä on mahdollisuus päästä kustannusyksikkötasolle, joten ohjeistaminen on silloin täsmällisempää. Toisaalta toimialakohtaisen analysoinnin jälkeen on helppo havaita toimialojen väliset eroavaisuudet sekä yhteistyömahdollisuudet.

Julkisissa hankinnoissa on ymmärrettävä, että pelkkä lakipykälän hallinta ei nykytilanteessa enää riitä. Kuten teoksessa 'Hankintojen johtaminen' todetaan,

julkishallinnon jatkuvasti kasvavat haasteet (mm. kustannuspaineet, palveluiden määrän lisääntyminen) vaativat uudenlaista ennakkoluulottomuutta, osaamisen kehittämistä ja rohkeaa panostusta.

Työyhteisössä informaation saaminen ja jakaminen on olennaisen tärkeää.

Kunnassa tarvitaan lisää ohjeistuksia ja informaation keskinäistä jakamista tulee lisätä. Perusasioista tulee tiedottaa säännöllisesti. Kunnan intranetin (Mantran) hyödyntämistä ja sen käyttöä ensisijaisena tiedonlähteenä olisi hyvä korostaa. Kuntaan tarvitaan hankintakoulutusta kaikille, jotka hankintoihin osallistuvat. Koulutus tulisi järjestää osaksi omin voimin ja osaksi ostopalveluna (suuremmat kokonaisuudet).

Hajautetussa hankintaorganisaatiossa kokonaiskuvan ymmärtäminen on tärkeää. Rajalliset resurssit kannattaa käyttää järkevästi ja päällekkäisten töiden määrää on hyvä kartoittaa ja karsia. Jotta hajautettu hankintaorganisaatio saadaan toimivaksi ja kustannustehokkaaksi, olisi Mäntsälän kunnan toimialojen välinen yhteistyö saatava toimimaan. On mietittävä millaiset hankinnat on järkevää hoitaa toimialoilla ja mitkä keskitetyksi hallinnon toimesta. Myös konserniyhtiöt tulee ottaa huomioon jatkossa kunnan omissa kilpailutuksissa. Huomioimalla mahdollinen konserniyhtiöiden mukaantulo jo kilpailutusvaiheessa, mahdollistetaan yhtiöiden mukaantulo vaikka kesken sopimuskauden.

Tutkimuksen mukaan prosessivastuissa on epäselvyyttä. Siksi kaikilla toimialoilla tulisi olla yhtenäinen tapa toimia hankintaprosessin eri vaiheissa. Toimialojen hankintaprosessit olisi hyvä selvittää ja tehdä yksi selkeä prosessikuvaus. Näin henkilöstölle olisi selvää kuka vastaa esimerkiksi arkistoinnista tai kuka sopimuksen seurannasta.

Laskujen käsittely työllistää ja vie monen henkilön työaika. Tutkituissa tuoteryhmissä (koulu-, askartelu- ja opetustarvikkeet) todettiin, että kuntaan saapuvien laskujen määrä erittäin suuri. Kunta voi säästää työntekijöiden työaika ohjeistamalla pienhankintojen tekemisessä sekä puitejärjestelyistä tiedottamalla. Usein pienten toimittajien laskut vievät huomattavan paljon selvittelyaika, koska niiden viittetiedot tai muut merkinnät eivät ole kunnossa. Lisäksi kunta voisi säästää laskujen käsittelymaksuissa yksinkertaisella ohjeistuksella: hyväksytään

vain verkkolaskut. Verkkolaskun käsittelymaksu on noin kolmannes paperilaskun käsittelymaksusta.



KUVIO 20. Kehitysehdotukset toiminnan tehostamiseen ja kustannussäästöihin

Lopuksi tutkija huomioi, että Ei luetteloitava -kalusto ja Muut materiaali -ryhmät tulisi analysoida, koska niissä piilee suuri tehostamispotentiali (erittäin suuri määrä toimittajia ja tiliöintitapahtumia). Tämä vaatisi oman analyysin ja paneutumisen, koska laadukkaan analyysin tekeminen vaatisi laskutasoisen tarkastelun ko. tileistä, koska kunnan tilikartta on niin suppea eikä siksi ostoja pystytä riittävästi erittelemään tilitasolla.

#### 4.10 Tutkimuksen luotettavuus

Teorialähtöisen tutkimuksen luotettavuutta mitataan validiteetillä ja reliabiliteetillä. Tutkimuksen validiteetillä tarkoitetaan tutkimuksen pätevyyttä eli vastaavatko tehdyt johtopäätökset todellisuutta ja onko tutkimuksessa pystytty mittaamaan sellaista asiaa, jota oli tarkoitus mitata (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 216). Tutkimuksen reliabiliteetillä tarkoitetaan sitä onko tutkimus

toistettavissa eli saataisiinko tutkimuksesta sama tulos, jos se tehtäisiin uudelleen samalle kohdejoukolle ja samalla tavalla (Hirsjärvi & Hurme 2008, 186).

Tämän tutkimuksen luotettavuutta lisää se, että tehty kysely ja haastattelu perustuvat osallistuneiden omiin kokemuksiin ja käytössä oleviin työtapoihin. Lisäksi kysely osoitettiin koko henkilöstölle eikä ketään siis erityisesti valittu vastaajaksi. Kysely ja haastattelu laadittiin mahdollisimman selkeiksi sekä yksinkertaisiksi. Tutkimuksen luotettavuutta lisää myös se, että analyysimateriaali oli laaja ja analyysi on toistettavissa uudelleen.



## 5 YHTEENVETO

Julkisiin hankintoihin käytetään merkittävä määrä varoja. Suomessa julkisiin hankintoihin käytetään bruttokansantuotteesta noin 17 %, joka tarkoittaa noin 20 miljardia euroa. Jatkuvasti kasvavat julkisen sektorin tehtävät uhkaavat nostaa julkisia menoja entisestään ja huono taloudellinen tilanne aiheuttaa lisähaasteita. Jotta julisella puolella voitaisiin parantaa tehokkuutta, vaatisi se strategisempaa ja aktiivisempaa otetta esim. hankinnoissa ja kaikissa prosesseissa.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitkä ovat Mäntsälän kunnan hankintavolyymit ja niiden keskinäiset suhteet sekä kartoittaa henkilöstön tietämyksen tasoa hankinnoissa sekä niihin liittyvissä prosesseissa. Tutkimuksen avulla haluttiin löytää keinoja, joilla kunnan hankintatoimea voidaan kehittää ja toimintaa edelleen tehostaa.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa lukija tutustutettiin ensin julkisiin hankintoihin esittelemällä julkisten hankintojen volyymeja, hankintaprosessia sekä erilaisia hankintamenettelyjä. Teoriaosuuden toisessa pääluvussa käytiin läpi asioita, jotka vaikuttavat hankintojen kehittämiseen. Tärkeinä osa-alueina nostettiin esille hankintastrategia, hankintojen organisointi ja koordinointi. Lisäksi tutustuttiin kahteen hankintojen analysointimenetelmään sekä selvitettiin mitä tarkoittaa aktiivinen, passiivinen tai tasapainoinen hankintaote.

Tutkimuksen empiriaosan tavoitteena oli selvittää Mäntsälän kunnan tavarahankintojen volyymit ja niiden keskinäiset suhteet sekä kartoittaa henkilöstön tietämys hankinnoista ja niihin liittyvistä prosesseista. Tarkoituksena oli löytää mahdollisia kehittämiskohteita.

Tutkimustapana käytettiin osittain laadullista tutkimusta ja osittain määrällistä tutkimusta. Tutkimuksen aineisto kerättiin henkilökunnalle suunnatun kyselyn ja teemahaastattelun avulla sekä ostoreskontrajärjestelmästä ja toimittajilta saatujen ostoraporttien avulla. Tutkimuksessa käytettiin myös tutkijan omaa havainnointia.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että selkeitä kehityskohteita on tiedottamisessa, prosessivastuiden kuvaamisessa sekä sisäisessä organisoinnissa. Analyysin avulla selvisi, että tutkituissa tavararyhmissä on kustannussäästöpotentiaalia, joka olisi

mahdollista saavuttaa ohjeistuksen lisäämisen avulla. Kunnassa olisi hyvä miettiä ohjeistuksen ja sisäisen yhteistyön lisäämistä, lisäkoulutusta sekä aktiivisempaan hankintaotteeseen siirtymistä.

Mielenkiintoisen jatkotutkimuksen aiheena voisi olla toimialakohteisten analyysien tekeminen ja sitä kautta prosessivastuiden kuvaus.

## 6 LÄHTEET

### **Painetut lähteet**

Eskola, S. 2014. Julkisten hankintojen direktiivi uudistus ja uudistuva hankintalaki. Helsinki: PTC Services. Koulutusmateriaali 25.8.2014.

Hawkins, T.G., Gravier, M. J. & Powley, E. H. 2011. Public Versus Private Sector Procurement Ethics and Strategy: What Each Sector can Learn from the Other. Springer.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. 2004. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu - Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Iloranta, K., Pajunen-Muhonen, H. 2012. Hankintojen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Kamensky, M. 2014. Strateginen johtaminen - menestyksen timantti. Helsinki: Talentum.

Karjalainen, K. 2011. Estimating the cost effects of purchasing centralization - Empirical evidence from framework agreements in the public sector. Manchester: Journal of Purchasing & Supply Management.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.

Mäntsälän kunta. 2013. Mäntsälän kunnan hankintastrategia. Mäntsälä.

Pekkala, E., Pohjonen, M. 2010. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma.

Peltoniemi, A. 2013. Ruokakorin hintakehitys. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Sakki, J. Tilaus-toimitusketjun hallinta. 2009. Helsinki: Jouni Sakki Oy.

Tanskanen, M. (toim.) 2002. Johdattelua tutkimusmenetelmiin. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Ukkola, M. 2014. Julkisten hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma. Koulutusmateriaali 14.5.2014.

### **Sähköiset lähteet**

Emptoris Inc. 2008. Kirit Pandit & Haralambos Marmanis, Spend analysis: the window into strategic sourcing [viitattu 15.9.2014]. Saatavissa: [http://www.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=SAaZ6psez\\_4C&oi=fnd&pg=PR13&dq=window+into+strategic+sourcing&ots=ReYHSHuUt7&sig=Qt17RZkIzeE4Ix7uByb-DxHPW3o&redir\\_esc=y#v=onepage&q=window%20into%20strategic%20sourcing&f=false](http://www.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=SAaZ6psez_4C&oi=fnd&pg=PR13&dq=window+into+strategic+sourcing&ots=ReYHSHuUt7&sig=Qt17RZkIzeE4Ix7uByb-DxHPW3o&redir_esc=y#v=onepage&q=window%20into%20strategic%20sourcing&f=false).

Euroopan parlamentti. 2014. Uudet säännöt julkisille hankinnoille [viitattu 7.9.2014]. Saatavissa: <http://www.europarl.europa.eu/news/fi/news-room/content/20140110IPR32386/html/Uudet-s%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t-julkisille>.

Kauppakamari. 2014. Julkista sektoria on pienennettävä kuntien tehtäviä vähentämällä [viitattu 24.9.2014]. Saatavissa: [http://jasentiedote.chamber.fi/index.php/jasentiedote/Kauppakamariasiaa/Julkista-sektoria-on-pienennettaevae-kuntien-tehtaeviae-vaehentaemaellae?utm\\_source=Uutiskirje\\_jasentiedote&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Jasentiedote\\_2014\\_12](http://jasentiedote.chamber.fi/index.php/jasentiedote/Kauppakamariasiaa/Julkista-sektoria-on-pienennettaevae-kuntien-tehtaeviae-vaehentaemaellae?utm_source=Uutiskirje_jasentiedote&utm_medium=email&utm_campaign=Jasentiedote_2014_12).

Kauppalehti. 2011. Kuntien hankintaosaaminen ontuu [viitattu 12.9.2014]. Saatavissa: <http://www.kauppalehti.fi/omayritys/kuntien+hankintaosaaminen+ontuu/20110260947>.

Kauppalehti. 2013. Yritykset hakevat tehoa ja säästöjä hankintoihin [viitattu 29.9.2014]. Saatavissa: <http://www.kauppalehti.fi/omayritys/yritykset+hakevat+tehoa+ja+saastoja+hankintoihin/201309501807>.

Lith, P. 2014. Suurten kuntien hankinnat [viitattu 7.9.2014]. Saatavissa: [http://www.helsinki.chamber.fi/files/5126/Suurten\\_kuntien\\_hankinnat\\_2014.pdf](http://www.helsinki.chamber.fi/files/5126/Suurten_kuntien_hankinnat_2014.pdf).

Mäntsälän kunta. 2006. Henkilöstöstrategia 2007 - 2015 [viitattu 24.10.2014].

Saatavissa:

[http://www.mantsala.fi/tiedostot/suunnitelmat\\_ja\\_raportit/henkilostostrategia\\_2007\\_2015.pdf](http://www.mantsala.fi/tiedostot/suunnitelmat_ja_raportit/henkilostostrategia_2007_2015.pdf).

Mäntsälän kunta. 2013. Hallintosäätö [viitattu 7.9.2014]. Saatavissa:

<http://www.mantsala.fi/tiedostot/Hallintos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6%201%2002%202013.pdf>.

Mäntsälän kunta. 2014. Tietoa Mäntsälästä [viitattu 24.10.2014]. Saatavissa:

<http://www.mantsala.fi/tietoa-mantsalasta>.

Oikeusministeriö. 2014. Laki julkisista hankinnoista [viitattu 7.9.2014].

Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348#L12P110>.

Suomen Kuntaliitto. 2010. Kuntien yleisten hankintaohjeiden uusiminen [viitattu

7.9.2014]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2010/Sivut/Kuntien-yleisten-hankintaohjeiden-uusiminen.aspx>.

Suomen kuntaliitto. 2014. 20 miljardia – ketä kiinnostaa? [viitattu 26.9.2014].

Saatavissa: <http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintautisia/kolumnit/20-miljardia-keta-kiinnostaa/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliitto. 2014. Julkisten hankintojen periaatteet [viitattu 7.9.2014].

Saatavissa: <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet/Sivut/default.aspx>.

Suomen kuntaliitto. 2014. Kuntien yleiset hankintaohjeet [viitattu 15.9.2014].

Saatavissa: [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=1706](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=1706).

Tilastokeskus. 2014. Tilastollinen tiedonkeruu. [viitattu 24.10.2014]. Saatavissa:

<https://www.stat.fi/virsta/tkeruu/04/03/>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013. Hankintalain kokonaisuudistus käynnistyy

[viitattu 7.9.2014]. Saatavissa:

[http://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/tiedotteet\\_kuluttajat\\_ja\\_markkinat?89512\\_m=112545](http://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/tiedotteet_kuluttajat_ja_markkinat?89512_m=112545).

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2014. HILMAN vuoden 2013 tilastot julkaistu [viitattu 7.9.2014]. Saatavissa: [www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot2013](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot2013).

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2014. Julkiset hankinnat [viitattu 7.9.2014]. Saatavissa: [http://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat](http://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat).

Valtiovarainministeriö. 2011. Valtion hankintakäsikirja 2010, 48/2010 [viitattu 15.9.2014]. Saatavissa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20110110Valtio/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20110110Valtio/name.jsp).

VTT. 2013. Hankintatoimen kehittäminen pk-yrityksessä [viitattu 12.9.2014]. Saatavissa: <http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2013/T81.pdf>.

## 7 LIITTEET

LIITE 1. Hankintakysely

LIITE 2. Haastatteluteemat - ja kysymykset

## LIITE 1

**Hankintakysely**

Toimiala, jolla toimit - hallinto, perusturva, sivistys, tekninen, muu

Ammattiryhmä, johon kuulut - opetus, johto, päällikkö, sihteeri, muu

Ketkä toimialallasi tekevät kilpailutuksia - opetus, johtaja, päällikkö, sihteeri, joku muu, en tiedä,

Tiedätkö mitkä ovat toimialasi suurimmat hankinnat - kyllä, ei

Tiedätkö mikä on pienhankinta ja mitä se tarkoittaa - kyllä, ei

Tiedätkö, kuinka sinun tulee toimia, jos olet tekemässä pienhankintaa - kyllä, ei

Arvioi kuinka moni yksikössäsi/toimialallasi tekee pienhankintoja - alle 5, 5 - 10, enemmän / henkilöä

Oletko tutustunut Mantran päivitettyyn hankintasivustoon - kyllä, ei

Pitäisikö hankintakäytännöistä tiedottaa enemmän - kyllä, ei

Kaipaatko koulutusta hankinnoista - kyllä, ei

Tiedätkö mitä seuraa hankintalain rikkomisesta - kyllä, ei

Tiedätkö kuka toimialallasi valvoo hankintaprosessia - opetus, johtaja, päällikkö, sihteeri, joku muu, en tiedä

Tiedätkö kuka vastaa sopimuksen viemisestä asianhallintajärjestelmään ja valvoo sitä - opetus, johtaja, päällikkö, sihteeri, joku muu, en tiedä

Missä toimialanne hankinta-asiakirjat säilytetään nyt - esimiehen kansiossa, arkistossa, saan itse päättää, en tiedä

Toivomuksia, ideoita, vapaa sana -



## LIITE 2

**Haastatteluteemat ja -kysymykset****1 Hankintojen suunnitelmallisuus ja johtaminen**

- Kuinka paljon selvitätte eri vaihtoehtoja hankintojen toteuttamisessa? Onko ulkoistaminen vaihtoehto?
- Onko toimialojen kesken yhteistyötä eli saatteko tietoa voimassa olevista sopimuksista? Koetteko tarvitsevanne tätä tietoa?
- Analysoitteko hankintoja tai seuraatteko niiden kehitystä? Millä tavalla?
- Mietittekö hankintoihin liittyviä riskejä?
- Miten tiedotatte uudesta sopimuksesta ja siihen liittyvistä käytännöistä kunnan työntekijöitä?

**2 Työnjako ja yhteistyö**

- Onko hankintoihin liittyvä työnjako ja vastuut selkeät vai pitäisikö niitä selkiyttää?
- Miten sisäisten palveluiden rooli tulisi mielestänne toteuttaa (työnjako, yhteistyö)?
- Mitä tukea toivotte saavanne hankinta-asiantuntijalta?

**3 Järjestelmät ja työkalut**

- Mitä järjestelmiä ja työkaluja käytätte hankintojen tekemisessä (suunnittelu/seuranta)?
- Oletteko tyytyväisiä nykyiseen tilanteeseen?

**4 Vapaa sana**

- Muuta, kommentteja?