

Alexi Termonen

JULKISEN HANKINNAN
TOTEUTUS MIKKELIN
KAUPUNGISSA

Opinnäytetyö
Liiketalouden koulutusohjelma

Joulukuu 2010




MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU

Mikkeli University of Applied Sciences

KUVAILOLEHTI

 <p>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences</p>	Opinnäytetyön päivämäärä 7.12.2010	
Tekijä(t) Aleksi Termonen	Koulutusohjelma ja suuntautuminen Liiketalouden koulutusohjelma	
Nimeke Julkisen hankinnan toteutus Mikkelin kaupungissa		
Tiivistelmä <p>Opinnäytetyöni tavoitteena oli selvittää Mikkelin kaupungin hankintaprosessin rakenne ja vaiheet sekä muodostaa graafinen ja kirjallinen kuvaus prosessin kulusta. Työni on osa Mikkelin kaupungin jo aloittamaan prosessikartoitus hanketta, jonka tavoitteena on muodostaa Mikkelin kaupungin prosesseista prosessikartta. Tutkimukseni on samalla niin sanottu pilotti eli kokeilu, jonka avulla Mikkelin kaupunki pyrkii löytämään prosessinkuvausta varten parhaan mahdollisen tavan.</p> <p>Viitekehysten sisällön olen valinnut siten, että se tukee mahdollisimman hyvin tutkimustani ja antaisi täten lukijalle selkeän ja kattavan kuvan siitä, mitä julkisilla hankinnoilla käytännössä tarkoitetaan, kuinka niihin valmistaudutaan, miten hankintalaki ja säädökset vaikuttavat hankintojen toteuttamiseen ja millainen taloudellinen merkitys hankinnoilla on. Käsittelen myös prosessia käsitteenä, sillä se liittyy olennaisena osana opinnäytetyöni sisältöön.</p> <p>Tutkimuksessani olen käyttänyt kvalitatiivista tutkimusmenetelmää. Tutkimus on toteutettu haastatteluiden avulla ja kohdistettu Mikkelin kaupungin julkisten hankintojen parissa työskenteleviin avainhenkilöihin. Haastattelut on toteutettu useassa osassa ja saatuja tuloksia on tarkennettu yhteisissä palaverissa Mikkelin kaupungin toimihenkilöiden kanssa. Tutkimuksen luotettavuutta edesauttaa objektiivinen tutkimusprosessi.</p> <p>Tutkimuksen pohjalta muodostin prosessin kuvauksessa käytettävän sovelluksen avulla prosessikaaviot kilpailutusprosessista sekä osto- ja tilausprosessista. Tutkimuksessa syntyi myös prosessin kuvauksen oheismateriaalina edellä mainituista prosesseista perustietolomake sekä toiminto-taulukko, josta käy ilmi prosessin perustiedot ja vaiheet.</p> <p>Toivon, että tekemäni tutkimuksen pohjalta Mikkelin kaupunki on saanut hyödyllistä tutkimustietoa hankintaprosessin toteutusta, jatkokäsittelyä sekä mahdollista kehitystyötä varten.</p>		
Asiasanat (avainsanat) Julkisen hankinta, prosessijohtaminen, prosessi, projekti		
Sivumäärä 52 sivua + liitteet 5 sivua	Kieli Suomi	URN
Huomautus (huomautukset liitteistä)		
Ohjaavan opettajan nimi Vesa Nykänen	Opinnäytetyön toimeksiantaja Mikkelin kaupunki	

DESCRIPTION

 <p>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences</p>		Date of the bachelor's thesis 7 December 2010
Author(s) Aleksi Termonen	Degree programme and option Business management	
Name of the bachelor's thesis The public purchasing process in the city of Mikkeli		
Abstract <p>The main goal of my bachelor's thesis was to study the public purchasing process in the city of Mikkeli and to draw up a diagram of the process in question. My study was to be a part of already ongoing process in which the city of Mikkeli had been surveying its main processes. My part of this survey process was also to serve as a pilot study for finding the best suitable survey technique.</p> <p>The aim in the theoretical part was to give an easily understandable report on purchasing; what it actually means and how to prepare for it as a public institution. I also included information about the laws and specifications of regulating the purchases and what are the effects on finances.</p> <p>I used exclusively qualitative research method and I carried out my research process by interviewing key personnel involved in the purchasing process. The interviews were implemented in series as the study advanced. There were points where I needed consultation from the city officials and we met to brainstorm certain issues which needed attention. To accomplish as reliable study as possible the city chose an independent researcher to carry out the study.</p> <p>Based on the results reached through a computer programme I was able to create two different diagrams which showed the detailed structure of the sub-processes. I also filled in forms and made a chart of all the main functions, information and phases included in the process.</p> <p>As a result, I personally hope that my study helped the city officials and created useful material for their use. The information I gathered was fully assigned for the ongoing development of the survey process of Mikkeli.</p>		
Subject headings, (keywords) public purchasing, process management, process, project		
Pages 52 pages + appendices 5 pages	Language Finnish	URN
Remarks, notes on appendices		
Tutor Vesa Nykänen	Bachelor's thesis assigned by The city of Mikkeli	

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
2	JULKISHALLINNON HANKINNAT	2
2.1	Hankintasäädännön periaatteet ja hankintamenettely.....	3
2.2	Hankintoihin sovellettavat lait	4
2.3	Mikä on hankintayksikkö?.....	5
2.4	Julkisten hankintojen taloudellinen merkitys Suomessa	6
2.5	Hankintatoimen ohjaaminen ja kehittäminen	7
2.6	Hankintaan valmistautuminen	9
2.7	Sidosyksikköhankinnat	11
3	PROSESSI KÄSITTEENÄ.....	12
3.1	Prosessin määrittely	12
3.2	Prosessien tunnistaminen ja nimeäminen	13
3.3	Prosessinomistaja ja prosessitiimit	15
3.4	Prosessin mittarit	17
3.5	Prosessiajattelun hyödyt	18
3.6	Prosessi vs. projekti	19
4	TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	20
4.1	Toimeksiantaja.....	21
4.2	Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus.....	21
4.3	Laadullisen tutkimuksen käsitteitä ja tutkimusmetodeja.....	23
4.4	Kvalitatiivinen tutkimus vs. kvantitatiivinen tutkimus.....	26
4.5	Tutkimuksen toteutus.....	27
5	HANKINTAPROSESSIN RAKENNE	29
5.1	Kilpailutusprosessi.....	29
5.2	Osto- ja tilausprosessi	38
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	43
6.1	Kehitysehdotukset.....	43
6.2	Tutkimuksen luotettavuus.....	44
7	LOPUKSI.....	45
	LÄHTEET	46
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Mitä ovat julkiset hankinnat? Kuinka ne eroavat tavallisesta hankinnasta? Julkinen hankinta on tarkoin säädelty laeilla ja säädöksillä. Se käsittää kaikki julkisen hallinnon tekemät hankinnat valtiosta kuntatasolle. Se on pitkä prosessi, jonka aikana suoritetaan kilpailutus ja itse tuotteen tai palvelun osto.

Opinnäytetyöni pohjimmainen tarkoitus on kartoittaa Mikkelin kaupungin toimeksiannosta, sen hankintaprosessia. Tutkimuksen pohjalta muodostan keräämästäni materiaalista prosessikaaviot sekä muuta oheismateriaalia. Tavoitteenani on haastatteluiden pohjalta saada mahdollisimman laaja ja tarkka käsitys prosessin kulusta ja vaiheista. Opinnäytetyöni tutkimus osa on pienimuotoinen pilottitutkimus Mikkelin kaupungilla jo meneillä olleeseen prosessikartoitushankkeeseen. Hankkeen tarkoituksena on kartoittaa kaikki Mikkelin kaupungin merkittävimmät prosessit ja muodostaa Mikkelin kaupungille niin sanottu *prosessikartta*. Tarkoitus on näin ollen helpottaa prosessien seurantaa sekä mahdollisesti ilmenevien ongelmien korjaamista.

Opinnäytetyöni viitekehys jakautuu kahteen päälukuun: julkiset hankinnat ja prosessin määrittely. Lähteinä käytän kyseisiin aiheisiin liittyvää kirjallisuutta, kuten myös Mikkelin kaupungin käyttööni luovuttamaa materiaalia. Pyrin luomaan opinnäytetyöstäni selkeän ja helppolukuisen.

Tutkimuksen osuuden suoritin vuoden 2010 kevään ja kesän aikana. Haastattelut suoritetaan Mikkelin kaupungin kehitys- ja hankinta-yksiköiden tiloissa. Haastattelun suorittamista varten tutustun alustavasti materiaaleihin, jotka koskevat julkisia hankintoja, sekä itse prosessia. Haastatteluihin osallistuivat Mikkelin kaupungin hankintapalvelut-yksikön hankintapäällikkö ja hankinta-asiamies sekä kehitysyksikön kehityspäällikkö. Kaikki haastattelut nauhoitettiin, mikä edesauttaa tutkimuksen tulosten läpikäyntiä ja myöhempää analyysia.

Tutkimus pyritään suorittamaan mahdollisimman objektiivisesti, ja siksi Mikkelin kaupunki halusikin, että tutkimuksen suorittaa organisaation ulkopuolelle kuuluva henkilö. Kaikki tutkimuksessa kerätty materiaali tulee olemaan sopimuksen mukaisesti täysin vapaasti Mikkelin kaupungin käytössä.

2 JULKISET HANKINNAT

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, joita valtio, kunnat, kuntayhtymät, valtion liikelaitokset ja muut säädöksissä määritellyt yksiköt tekevät. Hankintojen piiriin kuuluu tavara-, palvelu- ja rakennushankinnat. Nämä edellä mainitut eri hankintamuodot on määritelty hankintalain 4 §:n ensimmäisen momentin perusteella. Ne sisältävät myös osamaksu- ja leasingkaupan sekä optiosopimukset (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 46). Organisaatiot tekevät näitä hankintoja oman organisaationsa ulkopuolelta korvausta vastaa. Kuitenkin myös oman organisaation sisältä hankitut palvelut luetaan julkisiin hankintoihin, jos ne ennen hankintapäätöstä kilpailutetaan. Hankintasopimus voi koskea myös tuotteen kasausta tai asennusta ostajan tiloihin.

Julkiset hankinnat ovat tarkasti säädeltyjä ja valvottuja. Niistä onkin säädetty omat hankintalait, joita hankintaa tekevän organisaation tulee noudattaa. Vuoden 2010 kesäkuussa voimaan astui muutokset hankintalakien 248/2007 sekä 349/2007 osalta (Hankintalain muutokset voimaan 1.6.2010, Hankinnat.fi). Pääasiallisesti muutokset koskivat vain oikeussuojasta määrättyjä direktiivejä, hankintoja koskevaa muutoshakujärjestelmää sekä hankintalain rikkomisesta koituvia seurauksia. Hankintamenettely, suorahankintoja lukuun ottamatta, säilyi ennallaan.

Suomessa hankinnat perustuvat Euroopan Unionin direktiiveihin, jotka ohjaavat hankintojen toteutusta. Direktiivit ja muut säädöksen koskettavat kuitenkin vain tietyn raja-arvon ylittäviä hankintoja. Hankintoja ohjaavat hankintayksiköiden sisäiset keskitetyt ryhmät, jotka hoitavat useamman hankintayksikön hankintojen toteutusta. Seuraavassa kerron tarkemmin julkisista hankinnoista ja niiden toteutuksesta.

Hankinnan kohteiden eli tavaroiden, palveluiden ja urakoiden laatu on määritelty tarkasti. *Tavara* on käsitteenä laaja ja sen piiriin luetaan tilattavat valmisesineet, materiaalit ja raaka-aineet sekä puolivalmiit tuotteet. Myös aineettomat oikeudet kuten ohjelmistot sekä lisenssit luetaan hankintalaissa tavaroiksi. *Palvelu* taas käsittää lähes kaiken tyyppiset palvelut, kuten esimerkiksi huolinta-, markkinointi tai konsulttipalvelut. *Rakennusurakat* käsittävät kaikki rakennustyöt, kuten maa- ja vesirakentamisen. (Kalima 1996, 48 - 49.)

2.1 Hankintasäädännön periaatteet ja hankintamenettely

Julkiset hankinnat säädellään tarkasti ja niiden toteutuksessa tulee noudattaa tarkoin annettuja ohjeita ja sääntöjä. Julkisista hankinnoista säädetyn lain (348/2007) takana ovat Euroopan yhteisön perustamissopimukseen pohjautuvat oikeudelliset periaatteet ja direktiivit. Maailman Kauppajärjestön eli WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimus sitoo osapuolia periaatteiden noudattamiseen (Kamima, ym. 2007, 2). GPA eli *Government Procurement Agreement* on julkisia hankintoja koskeva kansainvälinen sopimus, jonka ovat allekirjoittaneet Euroopan Unioni, Kanada, Kiina, Israel, Japani, Korea, Liechtenstein, Norja, Islanti, Singapore, Sveitsi ja Yhdysvallat (Hankintasanastoa, 2010). Sopimuksen mukaan näistä maista tuleville tarjousehdokkaille tulee taata samankaltainen kohtelu tarjouskilpailussa kuin kotimaisille kilpailijoille (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 21).

Kaikkiaan näiden säädösten avulla pyritään poistamaan mahdolliset esteet jäsenmaiden välisestä kaupasta ja luomaan alueelle toimivat sisämarkkinat. Sopimuksella halutaan myös vaikuttaa tavaroiden, palveluiden, pääomien ja työvoiman vapaaseen liikkumiseen jäsenmaiden sisällä. Yrityksille annetaan myös mahdollisuus toteuttaa hankintoja julkisella sektorilla ja hankintalain mukaan valtioiden, kuntien ja muiden hankintayksiköiden tuleekin kilpailuttaa hankinnat lain mukaan. Laki pyrkii tehostamaan julkisten tavaroiden käyttöä ja edistämään laadukkaita hankintojen toteuttamista sekä turvaamaan yritysten ja yhteisöjen tasapuolisuutta toimia tarjoajana tarjouskilpailussa. Tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä säätelee hankintalain 2 § (Autere 2010). Näitä säädöksiä ja lakeja tulee noudattaa hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa. (Hyvönen ym. 2007, 21.)

Kuten edellisessä luvussa mainitsin, uuden hankintain myötä myös hankintoihin sovellettavat kynnsarvot ovat olleet muutoksen kohteena. Hankintalakia ei sovelleta, mikäli hankinnan kokonaisarvo jää pienemmäksi kuin 5000 euroa. Aikaisemmin vastaava arvo oli 15 000 euroa (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 21 - 22). Nämä arvot ovat määräytyneet hankintalain pienhankintaohjeen mukaan (Srandman 2010, keskeisimmät lakimuutokset).

Tätä arvoa sovelletaan julkishankintoihin tavaroiden ja palveluiden osalta. Rakennusurakoiden vastaava raja-arvo on 50 000 euroa, aikaisemman 100 000 euron sijaan.

Lakiin säädettyjen kansallisten kynnysarvojen määrä on tavara- ja palveluhankintojen osalta 30 000 euroa ja rakennusurakoiden 150 000 euroa. Euroopan Unionin sisällä tapahtuvat hankinnat tulee kilpailuttaa ja suorittaa lain määräämällä tavalla kun tavara- ja palveluhankinta ylittää 193 000 euron sekä rakennusurakka 4 845 000 euron raja-arvot. (Srandman 2010.)

Hankintasäädännön avulla valvotaan hankintamenettelyä ja sen toteutumista lain puitteissa. Lain mukaan hankintamenettelyn tulee edetä siten, että ensimmäisenä hankinnasta ilmoitetaan sen koosta ja luonteesta riippuen oikeita kanavia pitkin potentiaalisille tarjoajille. Prosessin voi alkaa myös suoraan tarjouspyynnöstä, jolloin rajan alittavat hankinnat voidaan suoraan ilmoittaa vain halutuille ehdokkaille. Hankinta päättyy kun mukana olleille tahoille on lähetetty tiedonanto hankintapäätöksestä. Hankintamenettely alkaa sillä hetkellä, kun hankintailmoitus julkaistaan. Hankintamenettely päättyy hankintasopimukseen, jossa osapuolet sitoutuvat noudattamaan sovittuja ehtoja. (Hyvönen ym. 2007, 19 - 20.)

2.2 Hankintoihin sovellettavat lait

Hankintoja säätelevät lait ovat kaikissa Euroopan Unionin jäsenmaissa yhtenäistetty julkisia hankintoja määrittelevillä direktiiveillä. Yhtenäistämistoimien kehitykseen on osaltaan vaikuttanut edellä mainittu GPA-sopimus. Kuten GPA-sopimuksen, myös EU:n hankintalakien yhtenäistämisen tarkoitus on jäsenmaiden sisäisen kaupan avaaminen kilpailulle. (Kaarresalo 2007, 1.)

Suomessa julkisia hankintoja ohjailevat pääosin kaksi lakia, joiden pohjalta hankinnat tulee toteuttaa niin, että ne vastaavat lainsäädäntöä. Edellinen uudistus oli vuonna 2007, jolloin säädettiin laki julkisista hankinnoista eli hankintalaki 348/2007 ja 349/2007. Hankintalaki 348 on laki, joka koskee tavallisia julkisorganisaatioita, kuten kuntia ja kaupunkeja. Hankintalaki 349/2007 on vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alaisuudessa toimivien yksiköiden niin sanottu erikoisalojen hankintalaki. Lakeja voidaan valtioneuvoston toimesta tarkentaa. Lait asettavat velvollisuuksia vain siinä määritetyille toimintayksiköille. Niitä ovat valtio ja kuntien yksiköt. Laki ei aseta mitään rajoitteita tarjoajille, mutta menestyäkseen kilpailussa on niiden syytä tuntea lakien sisältö. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 33 - 34.)

Lakien tavoitteena on siis turvata kaikille organisaatioille tasapuoliset lähtöasetelmat hankintojen tekemiseen. Kaikki hankinnat, jotka ylittävät tietyn raja-arvon, on kilpailutettava. Lakien tavoitteena on myös ohjailla ja tehostaa julkisten varojen käyttöä. Suomessa julkisiin hankintoihin sovellettavat säädökset perustuvat Euroopan Unionin julkisia hankintoja sääteleviin direktiiveihin sekä Maailman kauppajärjestön eli WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimukseen.

2.3 Mikä on hankintayksikkö?

Hankintayksiköitä ovat yleisesti määriteltynä hankintalain 6§:n mukaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä julkisoikeudellinen laitos. Lisäksi hankintayksiköksi luetaan kuka tai mikä tahansa hankinnat tekijä, mikäli hankintaan on saatu edellisistä neljältä hankintayksiköltä yli puolet hankinnat määrästä. Valtion viranomainen on valtion keskus-, alue- tai paikallishallinnon viranomainen, jolla on oikeus tehdä hankintoja. Valtion viranomaisiin kuuluvat esimerkiksi ministeriöt ja niiden alaisuudessa toimivat virastot sekä eduskunta ja lääninhallitukset. Valtioneuvoston säätämässä asetuksessa määritellään tarkemmin yksiköt, jotka kuuluvat tähän kategoriaan. Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaan ovat hankintalain nojalla hankintalain mukaisia liikelaitoksia. Niihin kuuluvat Metsähallitus, Tieliikennelaitos, Varustamoliikelaitos, Luotsausliikelaitos sekä Senaatti-kiinteistöt. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 35 - 36.)

Kuntien hankintayksiköihin kuuluvat viranomaiset ovat kunnanvaltuustot, kunnanhallitukset, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat. Hankintalain mukaan myös kuntayhtymät kuuluvat valtion viranomaisiin ja täten hankintalain piiriin. Tällaisia ovat siis koulutuskantayhtymät, sairaanhoitopiirit ja kuntayhtymien eri toimielimet.

Evankelis-luterilaiset ja ortodoksiset kirkot sekä niiden seurakunnat kuuluvat myös lain perusteella sen tarkoittamiin hankintayksiköihin. Kirkon kuuluminen hankintalain piiriin juontaa juurensa sen verotusoikeudesta sekä julkisen vallan käytöstä. Sen päättänelimiä ovat kirkkovaltuusto, seurakuntien neuvostot sekä johtokunnat. Myös kirkon tapauksessa seurakuntayhtymät, niiden valtuustot ja neuvostot kuuluvat lain alaisuuteen. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 36 - 37.)

Julkisoikeudellinen laitos käsitteenä tarkoittaa ketä tahansa oikeudellisessa asemassa toimivaa oikeushenkilöä, jonka on tarkoitus täyttää yleisen edun mukaisia tarpeita. Yleensä niillä ei ole minkäänlaista teollista tai kaupallista asemaa. Oikeushenkilöitä, ovat myös sellaiset laitokset, joita pääasiallisesti rahoittavat valtion, kuntien tai kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko tai niiden seurakunnat, valtion liikelaitokset tai julkinen hallinto. Julkiseksi laitoksiksi luetaan myös sellainen organisaatio, jonka toimihenkilöistä yli puolet on nimitetty edellä mainittujen hankintayksiköiden toimesta tai joka on näiden valvonnassa. Tällaisia Suomessa toimivia laitoksia ovat esimerkiksi Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus sekä pieni joukko yleishyödyllisiä yhdistyksiä. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 37.)

2.4 Julkisten hankintojen taloudellinen merkitys Suomessa

Kun katsotaan 1970- ja 1980 lukuja ja verrataan niitä nykypäivää, voidaan nähdä melkoinen määrä muutoksia. Tuolloin Suomessa ei vielä ollut kansallisia hankintoja säätelevää lakia, vaan toimittiin pohjoismaiden ministeriöneuvoston asettamien määräysten mukaisesti. Hankintapäätökset tehtiin pääosin siltä pohjalta oliko yritys tunnettu, millainen oli kyseisen alueen työtilanne ja oliko toimittaja omalta alueelta.

Vasta Suomen ja Euroopan unionin välisen, 1. tammikuuta 1994 voimaan astuneen, ETA-vapaakauppasopimuksen myötä, Suomi velvoitettiin noudattamaan sopimuksen nojalla tehtyjä kansallisia hankintalain pykäläitä. Kun Suomi vielä vuoden 1995 alussa liittyi Euroopan unionin jäseneksi, sai hankintalainsäädäntö yhdenmukaisen ulkoasun muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa. (Kalima ym. 2007, 1 - 2.)

Suomessa tehtävien julkisten hankintojen määrä on kasvanut tasaisesti vuosittain. Keskimäärin hankintoja tehdään vuosittain (vuoden 2004 tieto) noin 22,5 miljardilla eurolla (Hyvönen ym. 2007, 17). Hankintojen määrä ja kasvu vaihtelee suuresti toimialoittain. Rakennusurakoiden ja tavara- ja palveluhankintojen määrä on kasvanut tasaisesti vuosi vuodelta. Myös jatkuvasti kasvava palveluiden kysyntä lisää palveluiden hankintaa entisestään, mikä lisää palveluiden tarvetta ja saa yhä useammat yritykset tarjoamaan palveluitaan.

Etenkin julkishallinto, kuten valtiot ja kunnat sekä kuntayhtymät, ovat lisänneet palveluiden hankintaa ulkoistamalla monia palveluitaan yksityiselle sektorille. Onkin selvää, että yhteiskunta siirtyy jatkuvasti yhä enemmän kohti palveluyhteiskuntaa ja tästä johtuen hankinnat kohdistuvat jatkossa palveluiden ostoon. Julkisten hankintojen määrää lisäävät myös viimeisen viiden vuoden aikana kasvaneet sosiaali- ja terveyshuollon aloille tehdyt hankinnat. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 22 - 23.)

Kuntien yhdistyessä ja menojen jatkuvasti kasvaessa kuntayhtymät keskittävät yhä useammin palveluiden hankinnat yksityisille yrityksille. Yleisen käsityksen mukaan yritykset kykenevät tarjoamaan kunnille ja valtiolle palvelut edullisempaan hintaan, ja siksi kuntien huolinta sekä taloushallinnon yksiköt ovat kasvaneiden kulujen ja kannattamattomuuden takia ulkoistaneet toimintojaan. Julkisten hankintojen ansiosta Suomessa työllistyy suuri määrä ihmisiä palvelusektorille. Hankintojen merkitys onkin valtaisa ja niiden määrän arvioidaan kasvavan lähitulevaisuudessa entisestään.

Toisaalta palveluiden keskittämisellä on Suomen työllisyyden kannalta negatiivinenkin vaikutus. Työpaikkoja leikataan ja työtehtävät keskitetään yhä useammin kunta-keskuksiin. Esimerkiksi terveys- ja pelastuspalvelut ovat saaneet paljon kritiikkiä alueellisten sairaaloiden ja terveyskeskusten sekä hätäkeskusten lakkautusten osalta.

2.5 Hankintatoimen ohjaaminen ja kehittäminen

Hankintojen ohjaaminen on useiden eri valtion viranomaisten tehtävä. Tehtäviä ovat uusien lakien valmistelu, seuranta, taloudellinen ohjaus, sopimusten uudistaminen ja uusien sopimusten valmistelu. Uusien lakien valmistelu kuuluu pääasiallisesti kauppa- ja teollisuusministeriölle. Sen tehtävänä on Suomen lainsäädännön valmistelu. Kauppa- ja teollisuusministeriö seuraa myös lain täytäntöönpanoa ja osallistuu tarvittaessa Euroopan unionin hankintalainsäädännön valmisteluun.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on hankintojen taloudellinen ohjaaminen. Valtiovarainministeriön toimet kohdistuvat valtion hankintoihin ja niiden seurantaan erilaisilla säädöksillä. Ulkoasiainministeriö puolestaan vastaa julkisia hankintoja koskevan GPA-sopimuksen uudistuksista ja kauppapoliittisten sopimusten suunnittelusta. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 25.)

Valtionhallinto

Valtion hankintastrategiassa hankintatoimen tehtävät luokitellaan kolmeen eri osaluokkaan. Näitä ovat toteutuksen ohjaus, normiohjaus ja varsinainen strategian ohjaaminen. Toteutuksen ohjauksesta vastaavat pääosin hankintayksiköt itse. Normiohjauksen vastuu on pääosin kauppa- ja teollisuusministeriöllä. Ohjaukseen osallistuu myös valtiovarainministeriö. Tämä toimintajako pätee erityisesti valtionhallinnossa. Varsinaisesta hankintojen strategisesta johtamisesta vastaa valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön sisällä toimiva hankintojen neuvottelukunta, joka toimii koordinaattorina. Neuvottelukunnan tehtävä on myös toimilinjojen vahvistaminen sekä hankintoja koskevien julkaisujen laatiminen. Se on laatinut esimerkiksi hankintastrategian ja tällä hetkellä voimassa olevan hankintasanaston. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 26 - 27.)

Valtionhallinnon toimia ohjaa siis yhteinen hankintastrategia. Lisäksi ministeriöillä on omat hankintastrategiansa, joita noudatetaan yhteisten säädösten perusteella. Valtio tasolla on käynnistetty vuoden 2000 jälkeen useita hankintojen ohjaamista tehostavia ohjaushankkeita. Hyvänä esimerkkinä on valtion strategiatyö. Sen käynnistäminen on vaikuttanut erityisesti ministeriötason hankintoihin siten, että yhä useammin suuren volyymin tuotteiden hankinta hoidetaan keskitetysti yhdessä muiden yksiköiden kanssa. Keskitämisen hyödyt näkyvät siten, että ministeriöiden sisällä toimivat hankintarenkaat saavat vastuulleen hankintojen toteuttamisen, mikä mahdollistaa tehokkaamman toiminnan. Hankintarenkaat ovat erittäin yleisiä kuntien yhteistyön muotoja. Ne perustuvat vapaaehtoiseen ja -muotoiseen toimintaan. Niiden epävirallisena hankintaelimenä toimivat valtion ja kuntien hankintatoimikunnat. (Kaarresalo 2007, 50 - 51.)

Viimeisimmän merkittävän ohjaustoimen (423/1988) 22a § (447/2006) mukaan valtion virastojen ja laitosten tulee suorittaa hankintansa käyttäen Hansel Oy:n valtionhallinnon kilpailuttamaa sopimusta. Se merkitsee sitä, että hankintayksikkö ei saa sopimuksen nojalla itse kilpailuttaa sopimukseen sisältyvien tuotteiden ja palveluiden hankintoja. Poikkeuksena ovat erikoistilanteet tai valtioneuvoston poikkeusasetukset. Tapaus, jossa tällainen menettely suoritetaan, on esimerkiksi tilanne, jossa tuotteesta on jo aikaisemmin suoritettu kilpailutus ja näin ollen se ei olisi kannattavaa. Sillä pyritään siis turhien kustannusten eliminointiin ja hankintatoimen tehostamiseen. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 26 - 27.)

Kuntahallinto

Kuntien hankintatoimesta vastaavat kunnat itse. Kunnanhallinnossa ylintä päätösvaltaa käyttävä elin toimii ohjaajana. Kuntien on myös mahdollista perustaa keskitettyjä hankintaryhmiä ja muita järjestelyitä, joiden avulla hankintojen toteutusta voidaan keskittää. Näin ohjaus- ja kehittämisvastuuta voidaan keskittää tasaisesti. Kunnat voivat myös käyttää aikaisemmin mainitsemaani valtiovarainministeriön neuvottelukunnat materiaalia ja apua, jos siihen ilmenee tarvetta. Monet kunnat ovat kuitenkin ryhtyneet kehittämään omaa toimintaansa itsenäisesti ja ovat sen myötä pitkällä strategian ja ohjaamisen kehitystyössä. Myös Suomen kuntaliitto toimii kunnallisten hankintoja ohjaavana elimenä.

Strategioiden vaiheet ja mallit vaihtelevat suuresti kunnittain, mutta peruspiirteet ovat melko samankaltaisia. Kuntien politiikassa strategioihin liittyvät työt on jaettu kahteen kokonaisuuteen: hankintatoimen strategiaan ja kuntien palvelutuotannon strategiaan. Hankintastrategia käsittää esimerkiksi yhteishankintojen hankintojen laajuuden ja sähköisen hankintatoimen kehitystyötä. Palvelutuotannon strategia keskittyy päinvastoin määrittämään kuntien siten, tulisiko kuntien valmistaa itse hankinnat kohteena olevat tuotteet vai suorittaanko hankinta avointen markkinoiden kautta.

2.6 Hankintaan valmistautuminen

Julkisten hankintojen toteuttaminen on pitkä prosessi ja niiden suunnitteluun käytetään aikaa ja kärsivällisyyttä. Koska julkiset hankinnat ovat yleensä pitkän tähtäimen hankintoja, pyritään ne toteuttamaan mahdollisimman hyvin. Näin taataan oikeat tuotteet ja mahdollisimman pienet kustannukset. Ennen hankinnan toteuttamista hankinnasta laaditaan suunnitelma. Tätä kutsutaan hankintasuunnitelmaksi. Sen tarkoitus on kartoittaa hankinnan kohde, tarpeet sekä varojen varaaminen tulevasta budjetista. Hankinnat voidaan toteuttaa myös hyvin yleisellä tasolla, mutta suuremmat hankinnat tarvitsevat yleensä aina pidempää arviointia ja suunnittelua.

Kun budjetti on laadittu tulevalle vuodelle ja siitä osa on varattu hankintaa varten, aletaan suunnitelmaa toteuttaa askel askeleelta. Yleensä hankinta toteutetaan valmiin prosessimallin mukaan. Malli vaihtelee kuitenkin paljon riippuen organisaatiosta ja sen asemasta. Aluksi ennen hankinnan aloittamista hankintaa koskien tehdään hankin-

taehdotus, jossa hankinta kuvataan mahdollisimman tarkasti. Siihen voidaan myös lisätä mahdollisia vaihtoehtoisia ehdotuksia. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 71 - 72.)

Hankintaan ryhdyttäessä tulee olla varma siitä, että hankinnan kohde on varmasti tarpeellinen. Tämä onkin hankinnasta vastaavien henkilöiden vastuulla. Heidän tulee myös selvittää, onko vastaavia hankintoja tehty aikaisemmin tai onko niitä mahdollisesti tekeillä samanaikaisesti. Mahdollisten aikaisempien hankintojen ilmetessä vastuuhenkilöiden tulee tarkastaa, onko hankintayksikön ja toimittajan välillä jo valmiiksi kilpailutettuja sopimuksia. Tämä mahdollistaisi tilauksen teon suoraan sopimuksen mukaiselta toimittajalta. Yleensä tilanteissa, joissa esimerkiksi valtio tai kunta tekee samankaltaisia hankintoja, niillä on voimassa oleva sopimus toimittajan kanssa, joka mahdollistaa nopeat lisätilaukset. Aina näin ei kuitenkaan ole vaan toimittaja joudutaan kilpailuttamaan. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 72.)

Hankintoja voidaan tehdä yleisesti kolmella eri tavalla: oma tuotanto, keskitetyn tason kilpailutus ja oma kilpailutus. Oma tuotanto on siis sitä, että hankinnat kohteena olevat tuotteet, palvelut tai rakennusurakat tuotetaan itse. Esimerkkinä voisi mainita kuntien kunnossapito ja siistimispalvelut, jotka vielä monessa kunnassa suoritetaan sisäisesti. Hankinta voidaan myös toteuttaa in house -hankintana. Keskitetyn tason kilpailutuksella tarkoitetaan hankintojen toteuttamista yhteishankintayksiköltä valmiin sopimuksen pohjalta. Siihen kuuluu osa-alueena myös hankintarenkaan järjestämään kilpailutukseen osallistuminen.

Oma kilpailutus taas vaatii hankintayksikköä suorittamaan yksinomaan kyseessä olevaa hankintaa varten kilpailutuksen, jonka pohjalta hankinta suoritetaan. Tässä tapauksessa voidaan kuitenkin laatia pitkäkestoinen sopimus, mikä mahdollistaa hankintojen teon jatkossa ilman erillistä kilpailutusta. Hankinnan toteutustapaa valittaessa, tulee hankintayksikön kartoittaa tarkasti olemassa olevat mahdollisuudet. Jos hankintatavaksi valitaan oma tuotanto, tuotteet voidaan helposti tilata sisäiseltä tuotantoyksiköltä. Jos vaihtoehdoksi valitaan avoimet markkinat, tulee prosessin aloittaa kilpailutuksen suunnittelulla. Vaihtoehdon valinta tulisikin suorittaa ennen tarjouskilpailuun ryhtymistä. Kunnan sisäisen yksikön on kyllä mahdollista osallistua myös ulkoiseen kilpailutukseen, mutta sitä tullaan kohtelemaan täysin objektiivisesti. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 72 - 73.)

2.7 Sidosyksikköhankinnat

Hankintayksiköt voivat lainsäädännön perusteella valita, tuottavatko ne tarvittavat palvelut tai tuotteet itse vai hankitaanko ne organisaation ulkopuolelta. Mikäli hankinta kohdistuu organisaation sisälle, on kyseessä hankintayksikön sisäinen niin sanottu *in house* -hankinta. Esimerkkinä tästä on kuntien kunnossapito- ja huolintapalvelut. Kunnat voivat palkata esimerkiksi kouluihin siivoojan tai ne voivat ulkoistaa toiminnan palkkaamalla toisen organisaation hoitamaan työn. Kunnat ja valtio tuottavatkin pääasiallisesti tarvittavat palvelut itse. Niihin ei tällöin sovelleta mitään säädöksiä tai lakeja. Säädökset eivät myöskään koske päätöstä siitä, kummalla tavalla työ hoidetaan. Julkisen sektorin organisaatiot päättävät siitä siis itse. (Kaarresalo 2007, 247.)

Termi *in house* -hankinta on nykyisin vakiintunut hankintayksiköiden käyttöön. Termin selvyys on kuitenkin ristiriitainen ja siksi sen käytöstä onkin paljon eriäviä mielipiteitä. Julkinen hallinto voi tapauksissa, joissa palvelun tuottaja on läheisessä suhteessa siihen, kutsua hankintaa sisäiseksi. Tuolloin palveluntarjoajan katsotaan kuuluvan kiinteästi hankinnan suorittaneeseen organisaatioon. Pääasiassa *in house* -hankinta perustuu EY:n eli Euroopan yhteisön tuomioistuimen tekemään määrittelyyn. Siinä *in house* -hankinta määritellään siten, että se on oikeudellisesti erillisten ja itsenäisten yksiköiden välinen suorahankinta. Ensimmäiseksi ennen hankinnan toteuttamista tarkastelun kohteena on se, onko hankintayksikkö muodollisesti ja päätöksen teon kannalta itsenäinen ja erillinen (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 52). Mikäli näin on, voidaan sen pohjalta hankinta suorittaa hankintayksiköstä erilliseltä taholta ilman kilpailutusta.

Toisaalta raja siitä, onko hankinta ulkoinen vai sisäinen, on tapauksesta riippuen häilyvä. Se tulee kuitenkin erottaa omana työnä suoritetuista hankinnoista. Kaarresalo (2007) toteaa kuitenkin, että paras mahdollinen tapa kuvata tällainen hankinta on käyttää siitä termiä sidosyksikköhankinta. Näin kuvataan parhaiten hankintoja, jotka suoritetaan organisaation ulkopuolelta, mutta niihin ei sovelleta kilpailutusvelvollisuutta. (Kaarresalo 2007, 247 - 248.)

3 PROSESSI KÄSITTEENÄ

Käsite *prosessi* juontaa juurensa alun perin kemiallisista prosesseista, joissa tietynlainen reaktiosarja tuottaa halutun kaltaisen lopputuotteen tai tuloksen (Lecklin 1999, 133). Prosessi on yksinkertaisimmillaan tapahtumasarja, jolla pyritään tavoitettuun lopputulokseen. Prosessin päätavoite on siis päästä tavoiteltuun päämäärään useamman työsuorituksen yhteistuloksena. Prosessien laajuudet ja nimityksen muuttuvat kunkin prosessin kohdalla paljon.

3.1 Prosessin määrittely

Sanasta *prosessi* tulee yleensä mieleen ensimmäisenä tapahtumaketju. Mielikuvat sisältävät monimutkaisia kaavioita ja kuvia, joiden avulla prosessin etenemistä kuvataan. Prosessin kuvaus ei kuitenkaan ole tärkeä vain sen takia, että saadaan aikaan näyttävä kaavio. Se on tärkeä keino viestittää prosessin kulkua ja sen tärkeitä vaiheita. Kaavioiden ja kuvien avulla voidaan tunnistaa ongelmakohtia ja kehittää prosessin toimintaa joustavammaksi ja tehokkaammaksi.

Kun näitä prosesseja aletaan tarkastella yrityksissä tai organisaatioiden sisällä, tulisi muistaa ensin perustella, miksi kuvaus tehdään ja mitä hyötyä siitä käytännössä on. Laamanen (2002) muistuttaakin, että kuvausta ei tule tehdä vain itse kuvauksen takia, vaan täytyy osata perustella, mihin kuvauksella pyritään. (Laamanen 2002, 75 - 76.) Liiketoiminnassa prosessi lähtee yleensä aina liikkeelle asiakkaan tai yrityksen tarpeesta. Asiakkaan tai yrityksen tarpeen tyydyttäminen on siis prosessitoiminnan päämäärä. Prosessin edetessä prosessiin liitetään syötteitä eli *inputteja*. Jos resurssit, jotka ovat jo prosessissa sisällä, yhdistyvät syötteiden kanssa oikealla tavalla, saadaan aikaa prosessin haluttu tulos eli *output*. (Pesonen 2007, 129.)

Prosessina voidaan pitää käytännössä mitä tahansa tekemistä aina palkanmaksusta suuriin rakennusprosesseihin, jotka sisältävät satoja tai jopa tuhansia pienempiä kokonaisuudelle tärkeitä osaprosesseja. Yleensä prosessikäsitteellä kuvataan liiketoiminta- ja toimintaprosessia. Liiketoimintaprosessit ovat ketju toistuvia toisiinsa liitettyjä tapahtumia. Niiden toteuttamiseen tarvitaan resursseja, jotka liitetään syötteisiin, jotka tulevat prosessin ulkopuolelta. Tästä tapahtumaketjusta syntyy prosessin lopputulos eli tuote.

Toimintaprosessi eroaa liiketoimintaprosessista siten, että siinä on joukko loogisesti toisiinsa liittyviä tapahtumia, jotka tarvitsevat onnistuakseen resursseja. Näin saadaan aikaa toiminnallisia tuloksia. Nämä ovat siis organisaatioiden sisällä tapahtuvia toimintoja. (Laamanen 2002, 19.)

3.2 Prosessien tunnistaminen ja nimeäminen

Prosessin tunnistamisen alkuvaiheita on prosessin rajaaminen. Prosessille tulee määrittää selkeät rajat. Laamanen (2002) toteaa, että prosessi on helpoin käsittää, kun se alkaa ja päättyy asiakkaaseen. Näin siitä muodostuu selkeä kokonaisuus, jota on helpompi käsitellä. Toisena päätapana hän mainitsee määrittelytavan, jossa itse prosessi alkaa suunnittelusta ja päättyy arviointiin. Tämä määrittely toimii parhaiten prosesseissa, jotka ohjaavat muiden prosessin kehittymistä ja toimintaa. (Laamanen 2002, 52 - 53.)

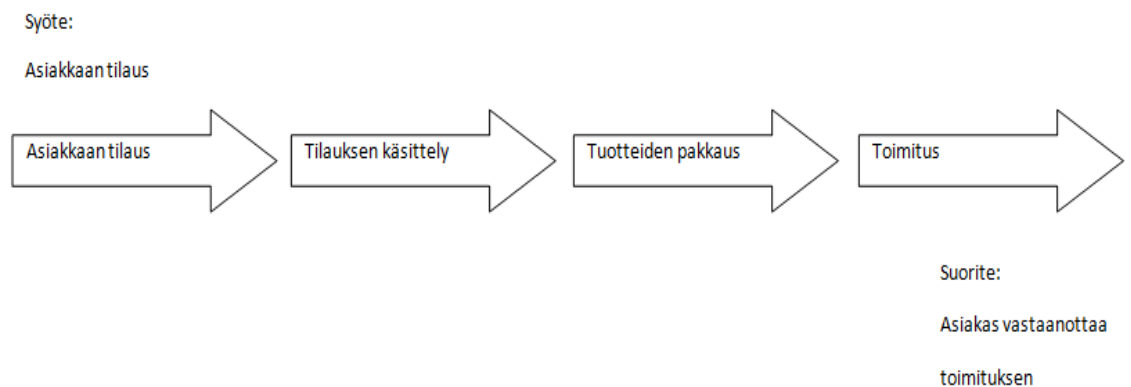
Laamanen (2002) painottaa myös, että selkeä prosessien tunnistaminen tulisi suorittaa ydin- ja tukiprosessein. Yrityksen tulee valita kaikista sen ydin ja tukiprosesseista ne avainprosessit, jotka ovat selkeimmin yhteydessä lopulliseen asiakkaaseen. Prosessien nimeämisessä kannattaa myös pysähtyä pohtimaan, mikä on prosessin päämäärä. Yleensä tätä kautta prosessille löytyy selkeä ja kuvaava nimi. Tärkeintä ei ole hienolta kuulostava nimi, vaan sellainen, että kaikki organisaation ja kyseisen prosessin parissa työskentelevät ymmärtävät sen tarkoituksen.

Prosesseista voidaan yleisesti käyttää monenlaisia nimityksiä. Kaikki prosessit eroavat toisistaan jollain tavalla ja niiden nimeäminen voi olla hyvin vaikeaa ohuen rajapinnan takia. Prosessien määrittelyyn vaikuttaa myös paljon organisaation omat mieltymykset. Yleisesti prosessit voidaan kaikissa organisaatioissa ja toimintaympäristöissä jakaa ydin- ja tukiprosesseihin sekä avainprosesseihin. Nämä kolme prosessityyppiä ovat hyvin samankaltaisia, mutta niiden sijoittuminen organisaation toiminnassa erottaa ne toisistaan.

Ydinprosessi

Ydinprosessien tarkoitus on luoda organisaatiolle jalostusarvoa. Lecklin (1999) perustelee ydinprosessin olevan suorassa välittömässä suhteessa asiakkaaseen, ja niiden sisällä tapahtuu yleensä tuotteen tai palvelun kehitystä (kuva 1). Ydinprosessiksi tulee tunnistaa ne prosessit jotka ovat yrityksen toiminnan kannalta elintärkeitä ja johon yrityksen liiketoiminta perustuu. Esimerkkinä voidaan käyttää tuotteen valmistusprosessia. Yritys ei voi toimia ilman sen valmistamista tuotteista saatavaa tuloa.

Laamanen (2002) toteaa, että tällaisia prosessityyppejä voidaan määrittää noin 4 - 5 kappaletta. Näiksi voidaan mainita tuotteen kehittäminen, asiakkaan vakuuttaminen, tuotteen toimittaminen ja tyytyväisyyden ylläpito. (Laamanen 2002, 53 - 55.) Nämä prosessit pitävät sisällään yleensä myynti- ja asiakasprosessit, tuotanto- ja toimitusprosessit ja tuotekehitysprosessit (Pesonen 2007, 131).



KUVA 1. Ydinprosessin toimintamalli (Lecklin 1999)

Tukiprosessi

Tukiprosessit sijoittuvat yleisesti yrityksen tai organisaation sisälle. Ne eivät ole suorassa yhteydessä asiakkaaseen, vaan asiakas on yrityksen sisällä. Poikkeuksetta tämäkin prosessi alkaa sisäisestä asiakkaasta ja tarpeesta sekä loppuu sisäiseen asiakkaaseen. Tukiprosessin tarkoitus on mahdollistaa ydinprosessien onnistuminen sekä tukea niiden toimintaa (Lecklin 1999, 140). Tukiprosessiksi voitaisiin esimerkiksi luokitella markkinointi. Jos aiemmin mainittuun yrityksen valmistusprosessin liitetään vielä

markkinointi, voidaan sen myyntiä edistävän vaikutuksen ansiosta tuotteiden menekkiä parantaa entisestään ja myyntitulosta kasvattaa. (Pesonen 2007, 131.)

Avainprosessit

Avainprosessit kattavat kaikki ne prosessit, jotka on määritelty yrityksen tai organisaation toiminnan kannalta välttämättömiksi. Miksi prosessit sitten tulee jakaa avainprosesseihin? Jako avainprosessien ja muiden prosessien välillä on lähtöisin ajattelumallista, jossa prosessien kuvaamista on haluttu helpottaa. Tämä ajattelumalli painottaa juuri avainprosessien kuvaamista ja seuraamista. Pesonen (2007) muistuttaa, että muut ulkopuolelle jäävät prosessit ovat myös tärkeitä, mutta niiden täydellinen kuvaaminen kuluttaa tarpeettomasti yrityksen tai organisaation resursseja. Toki nekin prosessit tulee tunnistaa, mutta perusteellinen kuvaaminen ja niiden jatkuva seuraaminen ei ole hänen mukaansa välttämätöntä. Näin yritys tai organisaatio voi keskittyä olennaisten prosessien seuraamiseen. (Pesonen 2007, 131.)

3.3 Prosessinomistaja ja prosessitiimit

Prosessinomistaja on prosessiajattelun saralla melko uusi käsite. Prosessinomistajaa voidaan verrata projektin projektipäällikköön tai jonkin osaston esimieheen tai johtajaan. Prosessinomistajan rooli on tärkeä sillä hän vastaa koko prosessin kulusta ja onnistumisesta. Prosessinomistaja vastaa pääosin kolmesta asiasta:

- prosessin toiminnan suunnittelusta ja määrittelystä
- prosessin tuloksen varmistamisesta ja valvomisesta
- prosessihenkilöstön hallinnasta.

Suunnittelu ja määrittely käsittävät operoinnin rinnakkaisten prosessien rajapinnassa, raja-arvojen määrittelyn sekä prosessin osaproessin prosessinomistajien nimeämisen. Tuloksen varmistaminen puolestaan sisältää prosessin tehtävien valvonnan. Prosessinomistaja vastaa siitä, että prosessille asetettuihin tavoitteisiin päästään. Myös ongelman ratkaisu on osa prosessinomistajan tehtävää. Jos ongelma vaatii ulkopuolista konsultointia, on prosessinomistajan tehtävä varmistaa riittävän tiedon saanti. Näin varmistetaan prosessin toiminta sekä laadun säilyminen. Prosessinomistaja vastaa myös

prosessin kehitystyöstä. Hänen tulee tarpeen mukaan huomioida mahdolliset kehitystai muutostarpeet. Prosessinomistaja vastaa myös henkilöstön tehokkuudesta, resurssien riittävyydestä ja hankinnasta. Prosessin toimihenkilöiden tulee yhdessä mahdollistaa prosessin toiminta, joten vastuu henkilöstön palkkauksesta ja valitsemisesta on prosessinomistajalla. (Lecklin 1999, 141.)

Prosessinomistajan valinta onkin jo itsessään haasteellinen tehtävä. Lecklin (1999) muistuttaakin, että prosessinomistajan valinnassa tulee ottaa huomioon lopputulos sekä kenellä prosessissa on sijoitettuna eniten toimintaresursseja. Myös vastualueiden merkitys valinnassa tulee ottaa tarkoin huomioon. (Lecklin 1999, 141 - 142.)

Prosessitiimi on yhä yleistyvä tapa prosessin toiminnan kehittämiseen. Prosessitiimit jaotellaan kahteen pääryhmään: *Prosessin uudistamis- eli reengineering-tiimiin ja laadunkehittämistiimiin*. Uudistamis- eli reengineering-tiimin koko vaihtelee paljolti riippuen kehittämiskohteesta, mutta Lecklin (1999) toteaa, että pienen ja tiiviin ydinryhmän muodostaminen on tehokkain tapa prosessin kehittämisen kannalta. Tiimin jäsenet tulee valita siten, että osaamisen ja näkemyksen taso on mahdollisimman laaja riippumatta kehityskohteesta. Jos näkemys tai osaaminen ei kuitenkaan ole riittävää, voidaan ulkoisen avun tarvetta pitää hyvänä korvikkeena. Tiimin toiminnan kannalta on myös välttämätöntä, että sen jäsenet omaavat riittävästi laadullista ja tietoteknistä osaamista. Yhteistyötaidot ovat myös välttämätön taito, jotta tiimi kykenee saumattomaan yhteistyöhön. (Lecklin 1999, 142.)

Toinen prosessitiimin muoto on laadunkehittämistiimi. Laadunkehittämistiimi on kooltaan pienempi ja tiiviimpi kuin uudistamistiimi. Sen tehtävänä on seurata prosessia ja sen tärkeitä toimintoja sekä tarvittaessa muuttaa toimintamalleja. Tärkeä ominaisuus laadunkehittämistiimille on seurannan kohteena olevan prosessin tunteminen. Tiimi kehittää ja raportoi prosessille asetetuista tavoitteista, laatii uusia ratkaisumalleja ja vastaanottaa palautteen. Jotta laadunkehittämistiimin toiminta voidaan varmistaa, tulisi ainakin osan tiimin jäsenistä olla mukana prosessin päivittäisissä tehtävissä. (Lecklin 1999, 142 - 143.)

3.4 Prosessin mittarit

Prosessin mittaus eli sen toimivuuden ja kulun tarkastelua kuvataan usein hankalana tai turhana. Pesonen (2007) korostaa, että sitä se ei kuitenkaan ole. Hänen mielestään mittareita ei pidä käsittää konkreettisina mittauksen välineinä, kuten lämpö- tai nopeusmittarit, vaan prosessin osia ja toimintoja tulee päinvastoin seurata ja havainnoida. Mittarina prosessissa voi toimia tunnusluku, havainto tai vaikka jokin prosessin osan tulos tai tuotos. (Pesonen 2007, 154 - 158.)

Miksi prosesseja sitten mitataan? Prosessin mittaaminen ei tietenkään ole edellytys prosessin onnistumiselle, mutta yleensä prosessin seurannan aloittaminen merkitsee prosessin toiminnan kannalta huomattavaa kehitystä parempaan. Epäkohtiin tartutaan ja niitä aletaan parantaa, jotta päästään haluttuun lopputulokseen. Myös miellelyhtymä siitä, että prosessia ylipäättään seurataan, voi vaikuttaa prosessissa toimivien ihmisten motivaatioon ja näin prosessin kokonaistoimivuuteen. (Pesonen 2007, 154.)

Toinen tärkeä syy mittaukselle on saavat informaatio siitä, missä tilassa prosessi on. Näin kyetään asettamaan tavoitteet realistisesti, eivätkä ne jää niin usein saavuttamatta. Myös kehityksen seuranta on yksi syy prosessin mittaukseen. Kun prosessin toimintaa mitataan, voidaan pitää kirjaa onnistumisista tai epäonnistumisista ja prosessin kehitystä osataan ohjailta oikein. Neljäs syy prosessin kuvaukselle on yksinkertaisesti se, että prosessin taso voidaan osoittaa. Siitä on hyötyä niin yritykselle itselleen kuin myös sen yhteistyökumppaneille ja asiakkaille. (Pesonen 2007, 154 - 158.)

Kuten aikaisemmin mainitsin, yksittäisen prosessin kuvaaminen voi olla vaikeaa tai tuntua turhalta. Joistain prosesseista voi olla erittäin haasteellista löytää järkevän oloisia mittauksen kohteita. Prosessia kannattaakin tarkkailla siten, että siitä yritetään löytää niitä asioita, joiden johdosta prosessi toimii oikein. Esimerkkinä voisin mainita opinnäytetyössäni tutkimaani hankintaprosessia, jonka sisällä esimerkiksi kilpailutusprosessia voidaan mitata onnistuneiden kilpailutusten määrällä, ajalla tai sillä kuinka hyvin kilpailutuksen perusteella valittu toimittaja on kyennyt toimittamaan tuotteitaan. Prosessin kuvaaminen onnistuu myös siten, että mitataan sitä asiaa, mitä organisaatio prosessilta toivoo. Näin voidaan palauttaa mieliin prosessin todellinen tarkoitus ja mitä prosessilta odotetaan. (Pesonen 2007, 154 - 158.)

Prosessityypeinä tunnetaan myös seuraavat prosessilajit: pääprosessi ja osa- eli alaprosessi. Pääprosessit valitaan kaikista prosesseista ja ne ovat yrityksen kannalta kaikkein keskeisimmässä roolissa. Pääprosessit ovat laajoja ja käsittävät yleensä merkittävimmät ydinprosessit. Osa- eli alaprosessit ovat suurempien prosessikokonaisuuksien varjoon jääviä pienempiä prosesseja. Niiden tärkeyttä ei kuitenkaan pidä unohtaa, sillä ne luovat pohjan suurempien prosessikokonaisuuksien toiminnalle. Kaikkein alin taso prosessihierarkiassa on vaihe tai tehtävä. Tehtävä ei yleensä sisällä pidempää prosessin kaltaista toimintaa vaan sen suorittaminen hoidetaan yleensä yhdellä toiminnolla. (Lecklin 1999, 140.)

Syitä mittaamisen vastustamiseen

Aina prosessien mittaamista ei kuitenkaan pidetä parhaana vaihtoehtona. Mittaamisen vastustaminen ei yleensä johdu tietystä ideologiasta, vaan henkilön tietämättömyydestä. Heille numeraalinen informaatio ei kerro mitään, ja tästä johtuen turhautuneisuus näkyy vastustuksena. Tunnuslukujen maailmassa päätösten teko ei välttämättä aina käänny parempaan suuntaa, voi myös käydä toisin. Toisena syynä Laamanen (2002) pitää ihmisten arkuutta vastaanottaa palautetta tai joutua arvioinnin kohteiksi. Tunnusluvut kertova karua totuutta, jos prosessissa ilmenee epäkohtia.

3.5 Prosessiajattelun hyödyt

Prosessiajattelu pohjana on asiakas. Prosessi alkaa ja päättyy aina asiakkaaseen. Prosessin tarkoitus on siis tyydyttää asiakkaan tarve parhaalla mahdollisella tavalla. Prosessin eteneminen vaatii paljon pohdintaa ja aikaa. Kuinka resurssit käytetään oikein, kuinka asiakkaan tarve saadaan parhaiten tyydytettyä ja mistä kaikki tarvittavat materiaalit saadaan. Prosessin jäsentämisen onnistuminen on erittäin tärkeää, sillä silloin asiakas tuntee itsensä tärkeäksi ja häntä voidaan palvella entistä paremmin. Myös organisaatiolle itselleen on tärkeää onnistua jäsentelyssä, sillä silloin prosessin parissa toimivat henkilöt ymmärtävät paikkansa ja kykenevät toimimaan omissa tehtävissään parhaalla mahdollisella tavalla. Kun prosessia kehitetään, tulisi välttää vain tietyn toiminnon parantamista, sillä se voi vaikeuttaa organisaatiota pääsemään yhteiseen päämäärään. (Laamanen 2002, 21 - 25.)

Prosessin suunnittelu tulisi aina aloittaa asiakkaasta. Asiakkaan tarve on perustus, jonka päälle rakennetaan. Tällä tavoin prosessin toiminta on optimoitu juuri oikeanlaiseksi, jotta asiakkaan tyytyväisyys taataan ja hän saa sopivan tuotteen tai palvelun. Myös prosessin aikainen viestintä pysyy yhtenäisenä. Nykyisin suuret tuotantoprosessit ovat siirtyneet käyttämään JOT-periaatetta. Ajattelumallin periaatteena on *juuri oikea tuote* eli JOT. On pyritty pääsemään eroon tuotteiden suuresta massatuotannosta välittämättä markkinoiden kysynnästä. Toimintamalli ottaa huomioon asiakkaan tarpeet ja tuote muokataan ja valmistetaan juuri sellaiseksi kuin asiakas sen haluaa ja tarvitsee. Tämän menetelmän on huomattu vähentävän sidottujen pääomien tarvetta. Tätä kautta myös tehtaat voivat kehittää asiakaspalveluaan. (Laamanen 2002, 22.) Laamanen (2002) toteaaakin, että prosessiajattelun päämääränä on tuoda sekavaan toimintaa selkeyttä. Prosessiajattelun avulla ihmiset kykenevät ymmärtämään toimintoja kokonaisuutena, mikä mahdollistaa työssä kehittymisen sekä itseohjautuvuuden. Prosessikuvauksen avulla yritysten monimutkaiset toiminnot voi avata selkeiksi prosessikaavioiksi, joita on helpompi analysoida.

3.6 Prosessi vs. projekti

Mitä eroa prosessilla ja projektilla itse asiassa on? Projekti on tarkemmin ajateltuna prosessi, joka toteutetaan kuitenkin, joka kerta eri tavalla. Laamasen (2002) mukaan projekti on ainutkertainen prosessi, sillä se ei etene koskaan samalla tavalla. Projektin pääpiirteet ovat projektipäällikkö, vastuuhenkilö, projektisuunnitelma sekä ainutkertaisuus, kun taas prosessilla on omistaja, roolit, prosessikuvaus ja toistuvuus eli sykliisyys. (Laamanen 2002, 26 - 29.)

Projektiin toteutus eroaa huomattavasti prosessista. Projektiin nimitetään projektipäällikkö, joka vastaa projektin kulusta ja siihen liittyvistä päätöksistä. Projektipäälliköt varaavat resursseja, tekevät suunnitelmia, raportoivat sekä lopuksi arvioivat projektin onnistumisen. Projektiajattelu myös kannustaa lyhyen aikavälin suunnitelmiin, sillä ajattelutapa korostaa nopeaa muutoskykyä. Projektin aikataulut on yleensä erittäin yksityiskohtainen, mikä mahdollistaa tehokkaan ajankäytön. Raportoinnilla pyritään ongelmien paikantamiseen ja korjaamiseen. Tällöin ongelmat eivät siirry työn seuraavaan vaiheeseen. Projektiajattelussa projektin toimihenkilöiden työtä on myös helpompaa arvioida ja palkitseminen onnistuu vaikeuksista. (Laamanen 2002, 26 - 29.)

Projektiajattelullakaan ei kuitenkaan välttyä ongelmilta. Projektin päätyttyä projekti yleensä pysähtyy, eikä prosessissa ilmenevää seuranta- tai kehitystä tapahdu, sillä projektin tietoja ei voida helposti käyttää tulevissa hankkeissa niiden eroavaisuuden takia. Myös resurssien jako projektien välillä aiheuttaa usein päänvaivaa päättäjien keskuudessa. Myös kova kiire vaikeuttaa ihmisten kehittymiseen omissa työtehtävissään. Projektin luonteelle on ominaista kiire ja kaaosmainen toiminta. Se on kuitenkin yleensä syy siihen, miksi projektit viivästyvät tai niissä ilmeen ongelmia. (Laamanen 2002, 26 - 29.)

Projektin parissa toimivien henkilöiden jatkuva vaihtuvuus saa aikaa Laamasen (2002) mukaan ilmiön, joka johtaa kertakäyttökulttuuriin. Projektin työntekijöillä teetetään suuria määriä ylitoita, ja kun projekti on ohi, heidät unohdetaan. Tästä syystä tieto ei jää prosessin tavoin organisaatioon, vaan kehittymistä tapahtuu vain toimihenkilöiden keskuudessa. (Laamanen 2002, 26 - 29.)

4 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Opinnäytetyöni tarkoituksena oli selvittää Mikkelin kaupungin toimeksiannosta Mikkelin kaupungin hankintaan liittyvät prosessit ja niiden rakenne. Tutkimuksessani otin selvää Mikkelin kaupungin kilpailutus- sekä osto- ja tilausprosesseista. Tutkimus toteutettiin pääosin haastatteluiden, sovittujen tapaamisten ja palavereiden sekä sähköpostikeskustelujen pohjalta. Pääasiallisesti yhteyshenkilönäni toimivat Mikkelin kaupungin kehityspäällikkö Kimmo Airas sekä Mikkelin kaupungin hankintapalvelutyksikön hankintapäällikkö Jarmo Autere.

Haastatteluissa ja palavereissa kootun aineiston pohjalta edellä mainituista prosesseista koottiin prosessikaaviot (liitteet 2 ja 3), toiminto- taulukko sekä perustietoja sisältävä lomake (liitteet 4 ja 5). Tutkimus on toteutettu käyttäen laadullista tutkimusmenetelmää. Tutkimuksessa ei ollut tarkoitus saada selville arvoja tai muuttujia, vaan tehdä selvitystä prosessien toiminnasta ja mallintaa tämänhetkisen tilanteen mukaan prosessit kaavioiksi. Tutkimusmenetelmät on yleisesti jaettu kahteen eri tyyppiin: kvantitatiiviseen eli määrälliseen ja kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen. Muitakin tutkimusmenetelmiä on, mutta menetelmästä ja käyttötarkoituksesta riippuen ne yleensä liitetään osaksi edellä mainitsemiani päämenetelmiä.

4.1 Toimeksiantaja

Toimeksiannon opinnäytetyön suorittamista varten sain Mikkelin kaupungilta. Toimeksiannon välittäjänä toimi Ulla Keto Mikkelin ammattikorkeakoulusta. Hän otti minuun yhteyttä sähköpostitse ja ehdotti aihetta kurssivalintojeni pohjalta. Kiinnostuin aiheesta, sillä kuten jo mainitsin, olin suorittanut aikaisemmin aihetta koskehtavan kurssin *Liiketoimintaprosessien kehittäminen*. Työn varsinainen aihe ei ollut vielä alussa selvä, mutta tavoitteena oli kokeellinen prosessin kartoitus ja kuvaus.

Prosessina kyseiseen kokeiluun valittiin Mikkelin kaupungin hankintaprosessi. Toimeksianto tarkentui myöhemmin, ja varsinaiseksi tehtäväksi minulle tuli selvittää kuinka Mikkelin kaupunki kilpailuttaa toimittajat ja kuinka itse tilauksen teko suoritetaan. Mikkelin kaupunki on tehnyt pitkäjänteistä työtä prosessin kartoittamisessa. Opinnäytetyöni toimeksianto pohjautuu siis jo useita vuosia käynnissä olleeseen prosessiin, tavoitteena kartoittaa Mikkelin kaupungin prosessikenttää.

Mikkelin kaupunki sijaitsee Etelä-Savossa ja on tärkeä hallinnollinen keskus. Mikkeliissä sijaitsevat esimerkiksi Suomen maavoimien esikunta sekä valtionhallinnon tärkeitä aluehallintoyksiköitä. Mikkelin kaupungin strategiana on tulevaisuudessa kehittyä edistyneeksi kasvukeskukseksi Saimaan rannalle. Tavoitteena on siis väkiluvun kasvattaminen sekä työpaikkojen lisääminen. Mikkelin kaupunki kuvaa itseään riittävän suureksi pystyäkseen tarjoamaan kaupunkikeskuksen palveluita, mutta myös tarpeeksi pieneksi tarjotakseen rauhallisia ja luonnonläheisiä asuin ja vapaa-ajan mahdollisuuksia.

4.2 Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus

Kvalitatiivinen tutkimus, kuten mikä tahansa muu tutkimus lähtee liikkeelle aiheen valinnasta. Valintaa on monia perusteita ja yleensä aiheen merkitys tieteessä, kiinnostavuus, tutkittavuus ja tutkijan omat kannat aiheen yhteiskunnalliseen merkitykseen. Valintaperusteina ovat myös tutkimuksen haasteellisuus ja tutkijan omat voimavarat ja aikataulu tutkimuksen toteuttamiselle. Opinnäytetyössä nämä korostuvat erityisen paljon, sillä sen laajuus ja opiskelijan voimavarat ovat rajalliset. Suurten tutkimusten tekemisen vaatii paljon taustavoimia ja niiden toteuttamisessa harvoin toimii vain muutamia henkilöitä. Siksi niiden aiheet voivat olla paljon laajempia. Opinnäytetyötä

aloittaessa aiheen valinta kannattaakin tehdä huolellisesti. Mielenkiintoisen aiheen pohjalta tehdyn tutkimuksen teko ja analysointi on huomattavasti mielekkäämpää. (Metsämuuronen 2006, 21 - 22.)

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus on monelle vieras tutkimusmenetelmä. Se jää usein kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen varjoon. Molemmissa menetelmissä on kuitenkin joitain samoja piirteitä, ja niiden täydellinen erottaminen joissain tilanteissa on haasteellista. Onkin kiistanalaista, voidaanko sitä pitää laisinkaan omana irrallisena tutkimusmenetelmänä. Kvalitatiivisella menetelmällä on kyllä omat sääntönsä, joiden mukaan tutkimus toteutetaan, vaikkakin laadulliseen tutkimukseen on vaikea soveltaa omaa teoriaa. (Alasuutari 1995, 22.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen päätavoitteena on ymmärtää tutkittavan kohteen ilmiöitä. Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä koostuu useista eri käytännöistä. Näitä tutkimuksen välineitä käyttäen saadaan toteutettua laadullinen tutkimus. Kvalitatiivisen menetelmän aineisto on kvantitatiivisella menetelmällä hankittua tutkimusaineistoa tarkempaa. Kvalitatiivisen tutkimuksen perustana onkin tulkita ilmiöiden ja ihmisten valintoja ja perusteita sille, miksi he ovat vastanneet kysymykseen juuri kyseisellä tavalla. Alasuutari (1995) toteaaakin, että tutkimustyyplejä voidaan pitää ketjuna, jossa laadullinen tutkimus on tarkentava menetelmä. Tietysti jokainen tutkimus on yksilöllinen ja molempia menetelmiä käytetään usein samassa tutkimuksessa. (Alasuutari 1995, 23.) Laadullisen tutkimuksen tekeminen ei juuri poikkea vaikeusasteeltaan määrällisen tutkimuksen teosta, ja Metsämuuronen (2006) toteaaakin hyvän laadullisen tutkimuksen teon olevan helpompaa kuin huonon määrällisen tutkimuksen tekeminen (Metsämuuronen 2006, 83).

Omat haasteensa tutkimuksen teolle antaa tutkijan oman näkemyksen, ajatusmaailman ja arvojen vaikutus tutkimuskohteeseen sekä aineiston keruuseen. Jokainen tutkija tulkitsee aineistoa omalla tavallaan, mikä voi johtaa kahden tutkijan samasta aiheesta tekemien laadullisten tutkimusten eroavaisuuteen. Tutkijan tuleekin tiedostaa nämä seikat tutkimusentekovaiheessa, jotta tutkijan vaikutus tutkimuksen tuloksiin jää mahdollisimman pieneksi. Täydelliseen objektiivisuuteen tuskin päästään koskaan, mutta mitä lähemmäs sitä päästään, sitä paremmin voidaan varmistua tutkimuksen luotettavuudesta. Tutkimuksella on siitä riippumatta kuitenkin yksi vaatimus ylitse muiden: tutkimus tulee suorittaa ja raportoida niin, että se pystytään uusimaan milloin

tahansa toisen tutkija tai tukijaryhmän toimesta. Mikäli tulosten toistaminen ei ole mahdollista, on tutkijan saattanut tehdä tutkimuksessaan virheen. (Metsämuuronen 2006, 17.)

Tutkimuksen tekijällä on myös vastuu tutkimuksen objektiivisuudesta siinä määrin että tutkimuksen tulokset säilyvät ennallaan sellaisina kuin ne on kerätty. Tutkija voi omilla toimillaan karsia tutkimusaineistosta haluttujen tulosten tai tutkimukselle haitallisen tiedon. Tällainen toiminta vääristää tutkimustuloksia ja tutkimus ei enää ole luotettava. Tällaiseen toimintaa voidaan turvautua tilanteissa, jossa tutkimuksen teettäjä painostaa tutkijaa tutkimuksen vääristelyyn lahjusta vastaan tai jos tutkijan itse hyöttyy tietynlaisista tuloksista. Tästä esimerkkinä voivat olla oman työyhteisön tutkinta tai vaikkapa suuren kaupallisen yrityksen tuotteiden turvallisuuden tutkinta ja niistä raportointi.

4.3 Laadullisen tutkimuksen käsitteitä ja tutkimusmetodeja

Laadullista tutkimusta tehtäessä esille nousee termejä ja käsitteitä. Peruskäsitteitä on kuvan neljä: teoria, hypoteesi, metodologia ja metodi (kuva 2). Teoria on osa tutkimusta siinä määrin, että sen sisällön tulee olla selittävää ja relevanssia eli käyttökelpoista. Se on käyttökelpoista siinä tapauksessa, että se auttaa tutkimuksen läpiviennissä. Teoria sisältää yleensä perustietoa ja selventää tutkimuksen kohdetta. Hypoteesi taas tarkoittaa oletusta tai arviota. Tutkimusta tehtäessä hypoteesin avulla voidaan arvioida väitteiden paikkansapitävyyttä ja pätevyyttä. Metodologia tarkoittaa erilaista tapaa lähestyä tutkimuskohdetta. Sitä voidaan käyttää apuna tutkimuksessa, mikäli se on tutkimuksen kannalta ratkaisevassa asemassa. Metodilla taas tarkoitetaan erillistä tutkimusmenetelmää tai tekniikkaa. Metodi on hyvä silloin kun sen avulla voidaan yhdistää kaikki edellä mainitut: teoria, hypoteesi ja metodologia. (Metsämuuronen 2006, 83 - 84).

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytetään yleisesti neljää tutkimusmetodia; Havainnointia, tekstianalyysia, haastatteluja ja litterointia eli puhtaaksikirjoittamista (kuva 3). Tutkimusta tehdessään tutkija voi käyttää vain yhtä metodia, mutta yleensä käytetään vähintään kahta.

Termi	Toiminto	Relevanssi
Teoria	Tutkimuksen sisältöä selventävä osuus	Käytännöllisyys
Hypoteesi	Arviot ja päätelmät	Pätevyys
Metodologia	Tapa käsitellä tutkimuskohdetta	Käytännöllisyys
Metodi	Kuvaa tarkkaa tutkimusmenetelmää	Yhdistää kaikki muut

KUVA 2. Laadullisen tutkimuksen peruskäsitteitä (Metsämuuronen 2006, 84.)

Havainnointi

Havainnointi on yksi tärkeimmistä tutkimusmetodeista, kun puhutaan laadullisesta tutkimuksesta. Tutkijalta vaaditaan erityistä osallistumista tutkittavan kohteen toimintoihin. Tutkija tutustuu tutkittavaan asiaan käytännön toiminnan kautta, mikä mahdollistaa tutkittavan kohteen hyvän yleistietämyksen. Tähän kuuluu yleensä paljon aikaa, mutta tutkimuksen kannalta tulosten laatu on erittäin korkeatasoista.

Tutkija pystyy tekemään helpommin omia johtopäätöksiään tutkittavasta asiasta, jos hän on nähnyt sen toimintaa käytännössä. Tutkimuksen tuloksiin vaikuttaa siis kuinka aktiivisesti tutkija on havainnoinut kohdetta. Tutkijasta riippuen kohdetta voidaan havainnoida vain pintapuolisesti, merkitsemällä ylös pääkohtia tapahtumista ilman merkittävämpää roolia. Kun havainnointia syvennetään, merkitään ylös kaikki tapahtumat havainnointikohteesta ja siitä, kuinka se käyttäytyy eri tilanteissa. (Marshall & Rossman 1994, 78 - 79.)

Tekstianalyysi

Kvalitatiivinen tutkimus hyödyntää tekstianalyysiä pääosin keskittymällä ymmärtämään tekstiä ja kielen muotoa monesta näkökulmasta. Mikäli tutkimus suoritetaan laadullisen kyselyn avulla, saadaan tulokset kirjallisessa muodossa olematta kontaktissa itse vastaajaan. Tällöin tekstianalyysiä apuna käyttäen tutkija kykenee luomaan kuvan vastauksista ja jaottelemaan ne eri ryhmiin. Näin tuloksia on helpompi käsitellä varsinkin tapauksissa joissa tutkimusmateriaalia on suuri määrä. (Metsämuuronen 2006, 88 - 89.)

Haastattelut

kulkuun niin merkittävästi. Tämä ehkäisee myös johdattelevaan haastattelua, jossa kysymykset on asetettu jo ennalta haastattelijan toimesta siten, että vastaaja on helppo johdatella antamaan tutkijan kannalta sopiva vastaus (Kvale 1996, 235).

Metodi	Metodologia	
	Laadullinen tutkimus	Määrällinen tutkimus
Havainnointi	Menetelmä eri toimintamallien tunnistamiseen	Pohjatyö kyselylomaketta varten
Tekstianalyysi	Yksilöiden toimintatapojen tasojen ymmärtäminen	Määrällisen tiedon analysointi ja kategorisointi sekä laskeminen
Haastattelu	Avoimet kysymykset, joita esitetään ennalta valituille henkilöille	Survey-tutkimus: tutkimus, jossa ennalta rakennettu kysely tehdään satunnaisesti valitulle joukolle
Litterointi	Sen avulla pyritään ymmärtämään kuinka tutkittavat henkilöt jaottelevat puheensa	Käytetään harvoin tarkastustilanteessa

KUVA 3. Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen (Metsämuuronen 2006, 89.)

Haastattelu toteutuu kvantitatiivisessa tutkimuksessa vastaajille tarkkaan valittuina kysymyksinä. Tutkijan tulee muotoilla kysymyksen niin, että vastaukset ”ei” ja ”kylä” karsiutuvat pois. Kysymykset sisältävät siis kysymyssanoja: miksi, miten, milloin tai kuinka. Haastattelut ovat yleensä keskustelutyyllisiä, joissa haastatteliija käy läpi ennalta rakennetun kysymyskaavion mukaan läpi kohteen pääaiheet. Tutkija on kuitenkin valmis muokkaamaan omaa toimintamalliaan keskustelun kulun mukaan. Marshall ja Rossman (1994) painottavat tämän edistävän sitä, että haastateltava ker-

too asiat omasta näkökulmastaan. Tällöin haastattelijan oma käsitys ei vaikuta haastattelun

Litterointi

Litterointi eli puhtaaksikirjoitus on yksi neljästä tutkimuksessa käytettävistä metodeista. Tutkija voi siis litteroida eli puhtaaksikirjoittaa vaikkapa suorittamansa haastattelun. Sen avulla tutkimuksen luotettavuutta voidaan korostaa, sillä tutkija voi tällöin osoittaa haastatteluillaan saamansa tulokset kirjallisena tuotoksena ja tarvittaessa viitata näihin omassa tutkimusraportissaan. Litterointi on lähinnä ominaista vain kvalitatiiviselle tutkimukselle ja sen avulla pyritään ymmärtämään, kuinka tutkimukseen osallistuneet henkilöt tai organisaatiot kommunikoivat. (Metsämuuronen 2006, 87 - 88.)

4.4 Kvalitatiivinen tutkimus vs. kvantitatiivinen tutkimus

Kun tutkimuskohde on selvillä, täytyy valita tutkimusmenetelmä kohteen mukaan. Selkeää erottavaa tekijää näissä kahdessa menetelmässä ei ole, mutta yleensä tutkimukseen valitaan päämenetelmäksi vain toinen. Lähes kaikki tutkimukset kuitenkin sisältävät joitain laadullisiakin piirteitä, kuten avoimia kysymyksiä. Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä voidaan parhaiten käyttää tutkimukseen esimerkiksi silloin, kun

- tutkitaan jakauman sijaan tapauksen tarkemaa rakennetta ja ilmiöitä
- ollaan kiinnostuneita tapahtumassa mukana olleiden toimijoiden vaikutuksesta tapaukseen
- pyritään tutkimaan tilanteita mahdollisimman luonnollisesti, ilman kokeellista järjestelyä, tai
- halutaan kerätä tietoa syuseuraussuhteista ilman kokeellista apua.

Laadullinen tutkimus onkin monesti keino syventää ja tutkia tarkemmin määrällisellä tutkimuksella saatuja tuloksia. Sarajärvi ja Tuomi (2009) toteavatkin, että vastakainasettelu näiden kahden tutkimustavan välillä ei ole niin yksinkertaista kuin miltä se vaikuttaa. Suhtautuminen on täysin riippuvainen siitä, mistä näkökulmasta asiaa katsotaan. (Sarajärvi & Tuomi 2009, 65 - 68.)

Laadullista tutkimusta tehtäessä on kuitenkin otettava huomioon eräs tärkeä seikka: Sarajärvi ja Tuomi painottavat, että tutkijan tulee aina tietää mitä hän tekee. Tämä pitää tutkijat niin sanotussa eettisessä vireydessä ja helpottaa tutkimuksessa esille tulevien eettisten ongelmien ratkaisemisessa. Tutkijan on myös hyvä tietää millainen tutkimuksen ei tule olla, mikä sekin edesauttaa onnistumista. (Sarajärvi & Tuomi 2009, 67.)

4.5 Tutkimuksen toteutus

Sain toimeksiantoni opinnäytetyötäni varten helmikuussa 2010 Mikkelin kaupungilta. Tuolloin aiheena oli Mikkelin kaupungilla meneillään olevan prosessikartoituksen osuus, jossa minun tulisi selvittää vielä määrittämättömien prosessin kulku, sekä luoda graafista ja kirjallista materiaalia tuloksista. Ensimmäiseen palaveriin osallistuivat itseni lisäksi kaupungin kehityspäällikkö sekä konsultit Mikkelin ammattikorkeakoulusta ja Lappeenrannan yliopistosta. Viimeksi mainitut ovat toimineet prosessikartoituksessa apuna jo aikaisemmin ennen oman työni käynnistymistä.

Palaverissa sovimme alustavasti menetelmistä ja materiaalista, joita minun oli tarkoitus hankkia. Menetelmäksi valittiin haastattelut, sillä se oli mielestämme paras mahdollinen tapa toteuttaa tämänkaltainen tutkimus. Alustavasti minun oli tarkoitus haastatella kaupungin eri prosessien työntekijöitä ja kerätä tietoa heidän mielipiteistään sekä kokemuksista prosessien toiminnasta ja toteutuksesta. Päätökset eivät kuitenkaan olleet vielä tässä vaiheessa lopullisia.

Kehityspäällikkö Kimmo Airas vei ehdotuksen kehitysryhmän päätettäväksi, jolloin tehtävänkuva muokkaantui melko radikaalisti. Kehitysryhmän päätöksen nojalla työni kuvaksi tuli Mikkeli kaupungin hankinta prosessin sekä sen aliprosessin kartoitus haastattelujen pohjalta.

Pitkään kestäneen harkinnan jälkeen pääsin toteuttamaan tutkimusta. Tutkimuksessa käytin apuna haastattelulomaketta (liite 1) sekä haastateltavien luvalla digitaalista nauhuria. Sen käyttö helpotti haastattelujen toteutusta melkoisesti. Noin kahden tunnin materiaalien käsittely olisi ollut erittäin haasteellista ilman mahdollisuutta kuunnella nauhoituksia tarvittaessa useamman kerran.

Haastattelut toteutin Mikkelin hankintayksikön tiloissa toukokuun alussa. Haastatteluihin osallistui kehityspäällikkö Kimmo Airas, hankintapalvelut-yksikön hankintapäällikkö Jarmo Autere sekä hankinta-asiamies Jarmo Nykänen. Haastattelun alussa sovimme materiaalin käsittelystä kahtena eri prosessina aikaisemman yhden sijaan.

Päätöksen pohjalta jaoin hankintaprosessin kahteen osaan: kilpailutus- sekä osto- ja tilausprosessiin.

Esitin kysymyksiä pääosin hankintapäällikkö Jarmo Autereelle, mutta myös kehityspäällikkö Kimmo Airas sekä hankintapalveluiden Jarmo Nykänen osallistuivat keskusteluun. Haastattelun toteutus onnistui hyvin ja aloin purkaa äänimateriaalia. Nauhoitusten pohjalta aloitin prosessikuvausten rakentamisen käyttäen apuna QPR ProcessGuide -sovellusta. Kyseisen ohjelman sain käyttööni rekisteröitymällä KuntaIT-verkkopalveluun ja tekemällä hakemuksen ohjelman käyttöä varten.

QPR ProcessGuide -sovelluksen avulla sain mallinnettua prosessin kulun, siihen liittyvät päätökset sekä prosessin eri vaiheet erinomaisesti. Tuloksena oli kilpailutus- sekä osto- ja tilausprosesseista laaditut prosessinkaaviot, perustietolomakkeet sekä toiminto- taulukko. Kaavioiden luomisessa minulle oli hyötyä edellisenä syksyn 2009 suoritetusta Liiketoiminta prosessienkehittäminen-kurssista.

Teoriaosuuden kirjoittamisen aloitin huhtikuun 2010 lopulla, jolloin opinnäytetyöni aihe oli varmistunut. Ennen kirjoittamisen aloittamista keskustelin opinto-ohjaan sekä ohjaavan opettajani kanssa teorian sisällöstä ja laajuudesta. Päädyin opinnäytetyöni teoriaosuudessa kertomaan julkisista hankinnoista ja prosessista yleiskäsitteenä. Julkisia hankintoja pohdin tarkemmin käsitteiden, niihin sovellettavien lakien ja säädösten sekä Suomessa tehtävien hankintojen vaikutuksen ja niihin valmistumisen kannalta. Prosessia käsitteitin yleispiirteittäin termien sekä periaatteiden osalta.

5 HANKINTAPROSESSIN RAKENNE

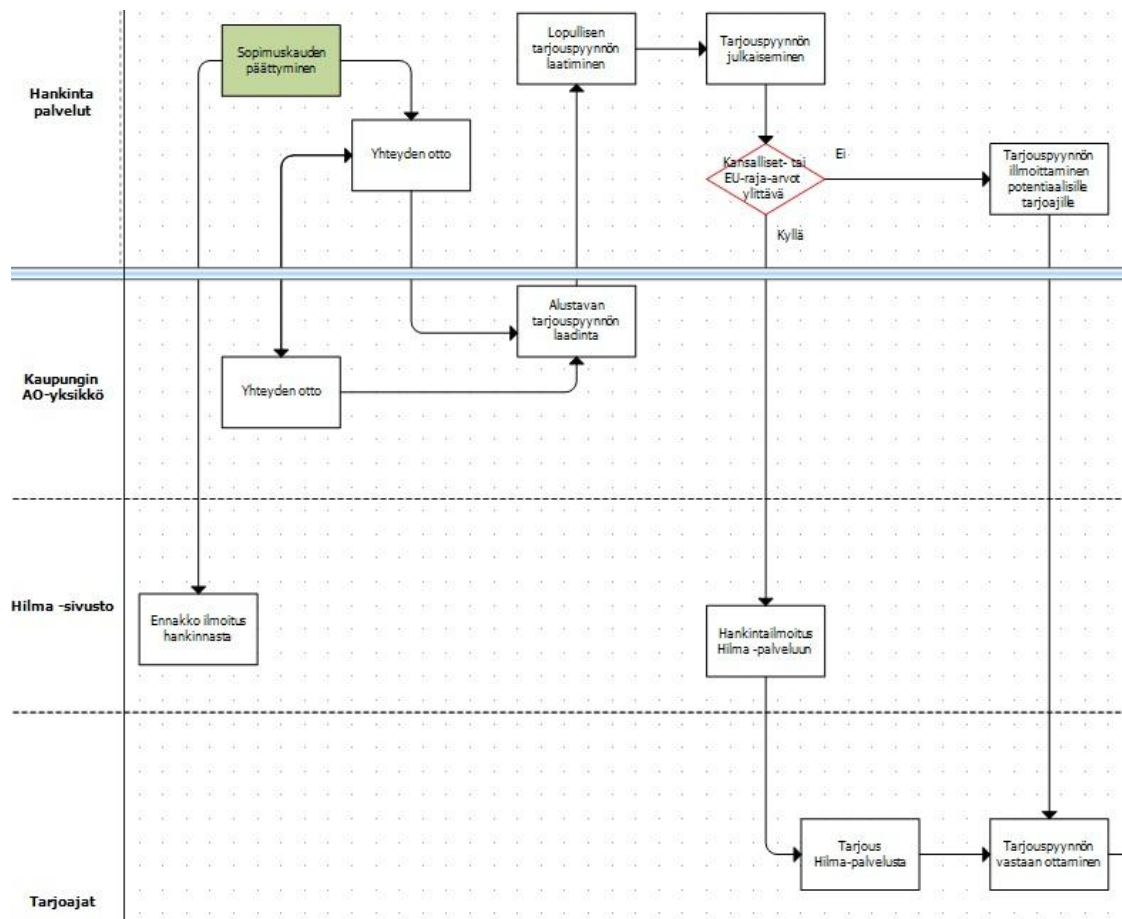
Tässä luvussa avaan tutkimuksessani saamani tulokset kuvien ja muun oheismateriaalin avulla. Tarkoitukseni on luoda lukijalle selkeä ja kattava kuva tutkimukseni tuloksista. Kerron tuloksista tarkemmin tarkastellen syntyneitä prosessikaavioita (liitteet 2 ja 3). Käyn niiden pohjalta prosessin kulun läpi vaiheittain.

Tutkimuksen kohteena ollut hankintaprosessi on tutkimuksen edetessä päätetty toimeksiantajan kanssa jakaa selvyyden vuoksi kahteen aliprosessiin: kilpailutusprosessiin ja osto- ja tilausprosessiin. Tämä mahdollistaa tarkemman analysoinnin opinnäytetyöni sekä Mikkelin kaupungin mahdollisten omien jatkotoimenpiteiden osalta.

Prosessin jakaminen selkeytti tutkittavaa materiaalia, ja sain keskittyä yhteen aliprosessiin kerrallaan. Prosessit ovat siis jatkumoa toisilleen, ja niiden looginen eteneminen helpotti myös tutkimuksessa suoritettavien haastattelujen tekoa. Hankintaprosessin päätavoitteena Mikkelin kaupungilla on tehdä mahdollisimman yleislaadukkaita hankintoja sekä mahdollistaa tarvittavien hyödykkeiden ja palveluiden saanti Mikkelin kaupungin yksiköille ja toimihenkilöille. Seuraavassa kerron tarkemmin kustakin aliprosessista ja siitä, miten niiden kulku Mikkelin kaupungissa toteutetaan.

5.1 Kilpailutusprosessi

Mikkelin kaupungin hankintaprosessi lähtee siis liikkeelle kilpailutuksesta. Kilpailutusprosessin käynnistää aina tuotteen ja palvelun tarve tai edeltävän sopimuskauden päättyminen. Kilpailutuksen kesto vaihtelee muutamasta kuukaudesta aina vuoteen asti, riippuen hankinnan koosta ja kilpailutukseen vaikuttavista raja-arvoista. Tässä osiossa käyn läpi kilpailutusprosessin vaiheet ja kuinka se toteutetaan Mikkelin kaupungissa.



KUVA 4. Kilpailutusprosessin aloitus

Kun varsinainen kilpailutusprosessi käynnistetään suunnitteluiden jälkeen, julkaistaan ennakoilmoitus siitä, että Mikkelin kaupungin hankintasopimus on päättymässä. Tämän ilmoituksen tekee aina hankintapalvelut-yksikkö. Kuten kuvasta 4. voidaan havaita, ennakoilmoitus julkaistaan Hilma-palveluun, joka on täysin itsenäinen verkkopalvelu, jossa julkiset hankintayksiköt ilmoittavat tulevasta ja alkavista hankinnoista.

Seuraavassa vaiheessa hankintapalvelut-yksiköstä otetaan yhteyttä kaupungin hankintaa tekeväälle yksikölle, tai päinvastoin. Kuvan 4. mukaisesti reittejä hankinnan aloittamiselle on siis kaksi. Kaupungin asianomainen yksikkö ilmoittaa tarvittavasta tuotteesta tai palvelusta hankintapalvelut-yksikölle, joka puolestaan aloittaa kilpailutuksen läpiviennin uutta sopimusta tai vanhan uudistamista varten.

Kun ilmoitus hankinnasta on julkaistu, lähettää kaupungin yksikkö hankintapalvelut-yksikölle alustavan tarjouspyynnön. Tarjouspyynnössä ilmenee tarvittava tuote tai palvelu, määrä, laatu sekä muita tuotteen ominaisuuksia ja toimitusehtoja. Kaupungin

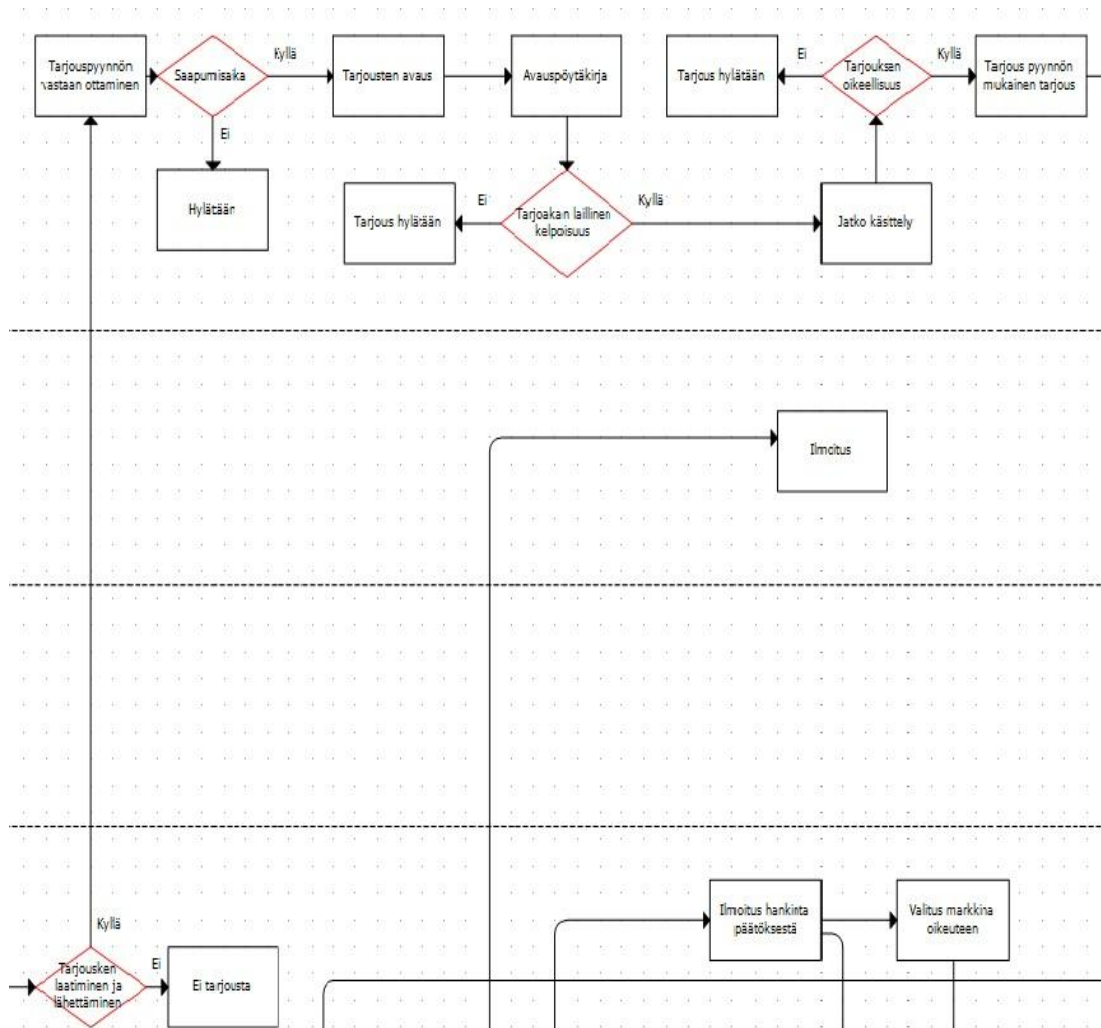
yksikön laatima alustava tarjouspyyntö lähetetään hankintapalvelut-yksikölle viimeistelyä varten.

Hankintapalvelut käy läpi alustavan tarjouspyynnön, laatii kuvan 4. mukaisesti jatkokäsittelyn ja palaverien pohjalta lopullisen tarjouspyynnön lähetettäväksi potentiaalisille tarjoajille sekä julkaistavaksi Hilma-verkkopalveluun. Mikäli hankinta ylittää kansalliset tai Euroopan unionin hankintarajat, tullaan hankinta kilpailuttamaan ja tarjouspyyntö julkaisemaan hankinnan koon määräämällä tavalla. Luvussa 2.1 on määritelty tarkemmin nämä kyseiset raja-arvot. Jos hankinta ei kuitenkaan ylitä laissa säädettyjä raja-arvoja tai kilpailutuksesta vaativaa arvoa, voidaan tarjouspyyntö lähettää suoraan tarjoajille, joilta halutaan tarjous.

Tarjouspyynnön vastaanotto tapahtuu yleensä sähköisesti, joko Hilma-verkkopalvelun kautta tai useimmiten sähköpostitse. Hilma-palvelu mahdollistaa tarjoajaosapuolelle mahdollisuuden hakea oman toimialansa hankintoja tai tarjouspyyntöjä, joihin se voi vastata oman halunsa ja kiinnostuksensa mukaan. Tämä edesauttaa tasapuolista kilpailua ja lakien puitteissa tapahtuvaa hankintatoimintaa.

Tarjous ja tarjousten käsittely

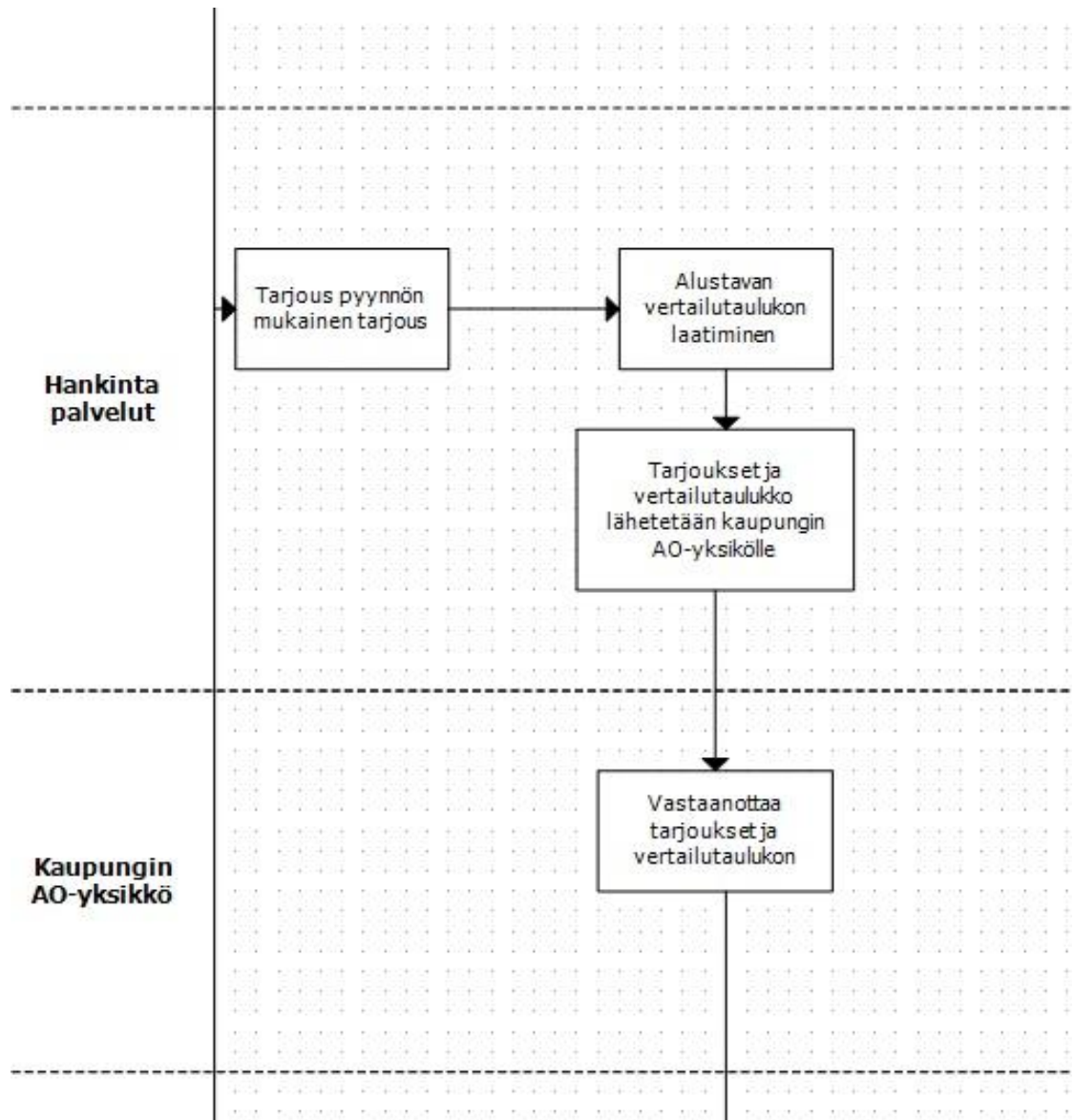
Tarjouspyynnön vastaanotettuaan tulee tarjoajaosapuolen tehdä tarjous tietyn ajan kuluessa. Kuva 5. osoittaa, että jos tarjoaja ei tee tarjousta, loppuu sen osallistuminen tarjouskilpailuun ja prosessiin. Suuremmissa hankinnoissa aikaa mitataan yleensä kuukausissa, kun taas pienemmissä hankinnoissa usein viikoissa. Ennen varsinaista tarjousten avaamista kaikki tarjouksen käydään läpi ja karsitaan pois tarjoukset, jotka ovat tulleet määrätyn ajan jälkeen tai kun avausprosessi on jo käynnissä. Nämä tarjoukset hylätään avaamattomina.



KUVA 5. Tarjousten vastaanotto ja jatkokäsittely

Tarjousten avauksen yhteydessä tehdään vielä avauspöytäkirja, jossa ilmenee kaikki tarjouskilpailuun mukaan hyväksytyt tarjoukset. Tarjousten avausvaiheessa tarkistetaan myös tarjousten laillinen muoto ja kelpoisuus.

Hyväksytyt tarjoukset hankintapalvelut-yksikkö ottaa jatkokäsittelyyn. Tällä toimenpiteellä joukosta karsitaan pois myös niin sanotut vastatarjoukset. Vastatarjouksella tarkoitetaan tarjousta, joka poikkeaa tarjouspyynnöstä, ja jossa tarjoaja on tehnyt tarjouksen muutoksia tuotteen, palvelun tai ehtojen suhteen. Tällaista vastatarjousta ei näissä olosuhteissa yleensä hyväksytä, sillä tarjoajia on yleensä suurempi joukko. Kun tarjoukset on käsitelty, on hankintapalvelut-yksiköllä tiedossa kaikki tarjouskilpailuun mukaan hyväksytyt tarjoukset.



KUVA 6. Vertailutaulukko

Vertailutaulukon laatiminen

Kun tarjoukset on käsitelty ja hyväksytty, alkaa vaihe, jossa tarjouksia vertaillaan niiden ominaisuuksien ja ehtojen sekä hinnan ja laadun suhteen. Tätä varten hankintapalvelut-yksikkö tekee hyväksytyjen tarjousten pohjalta alustavan vertailutaulukon. Se on yleensä Microsoft Office Excel-muodossa ja käsittää kaikki tarjoukset ja niiden ominaisuudet.

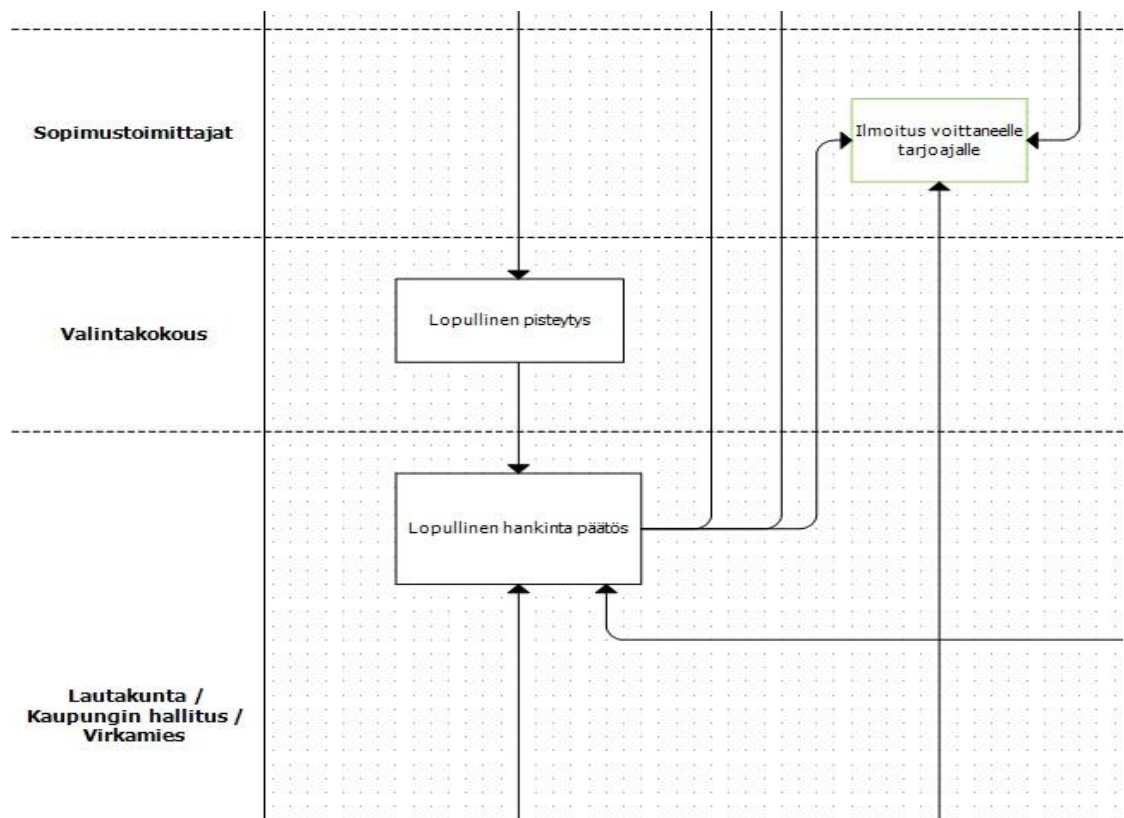
Kun vertailutaulukko on laadittu, lähetetään se edelleen hankintapalvelut-yksikön toimesta kaupungin asianomaiselle yksikölle, josta käsin hankintaa toteutetaan. Seuraavassa vaiheessa Mikkelin kaupungin asianomainen yksikkö vastaanottaa vertailu-

taulukon. Kuten kuvasta 6. voidaan todeta, on vertailutaulukko eräänlainen neuvonanto hankintaa tekevälle yksikölle.

Pisteytys ja lopullinen hankintapäätös

Kun vertailutaulukko on käynyt hankintaan kohdistuvan yksikön nähtävillä, siirtyy prosessi seuraavaksi valintakokoukseen. Valintakokouksessa on mukana kaupungin asianomaisen yksikön ja hankintapalvelut-yksikön edustajia. Kun lopullinen pisteytys on suoritettu ja pisteytyksestä on päästy yhteisymmärrykseen, tekee hankinnan koon ja laadun mukaan kaupungin asianomaisen yksikön virkamies, lautakunta tai kaupungin hallitus päätöksen lopullisesta hankinnasta pisteytyksen perusteella.

Kaupungin virkamiehen valtuudet riittävät yleensä pienehköihin hankintoihin, kuten alle 5000 euron materiaali- tai laitehankintoihin, kun taas kaupunginhallitus tekee päätökset suuremmista rakennusurakoista tai esimerkiksi useampien kymmenien tuhansien konehankinnoista. Kun lopullinen hankintapäätös on varmistunut, tulee siitä aina ilmoittaa voittaneelle tarjoajalle (kuva 7).

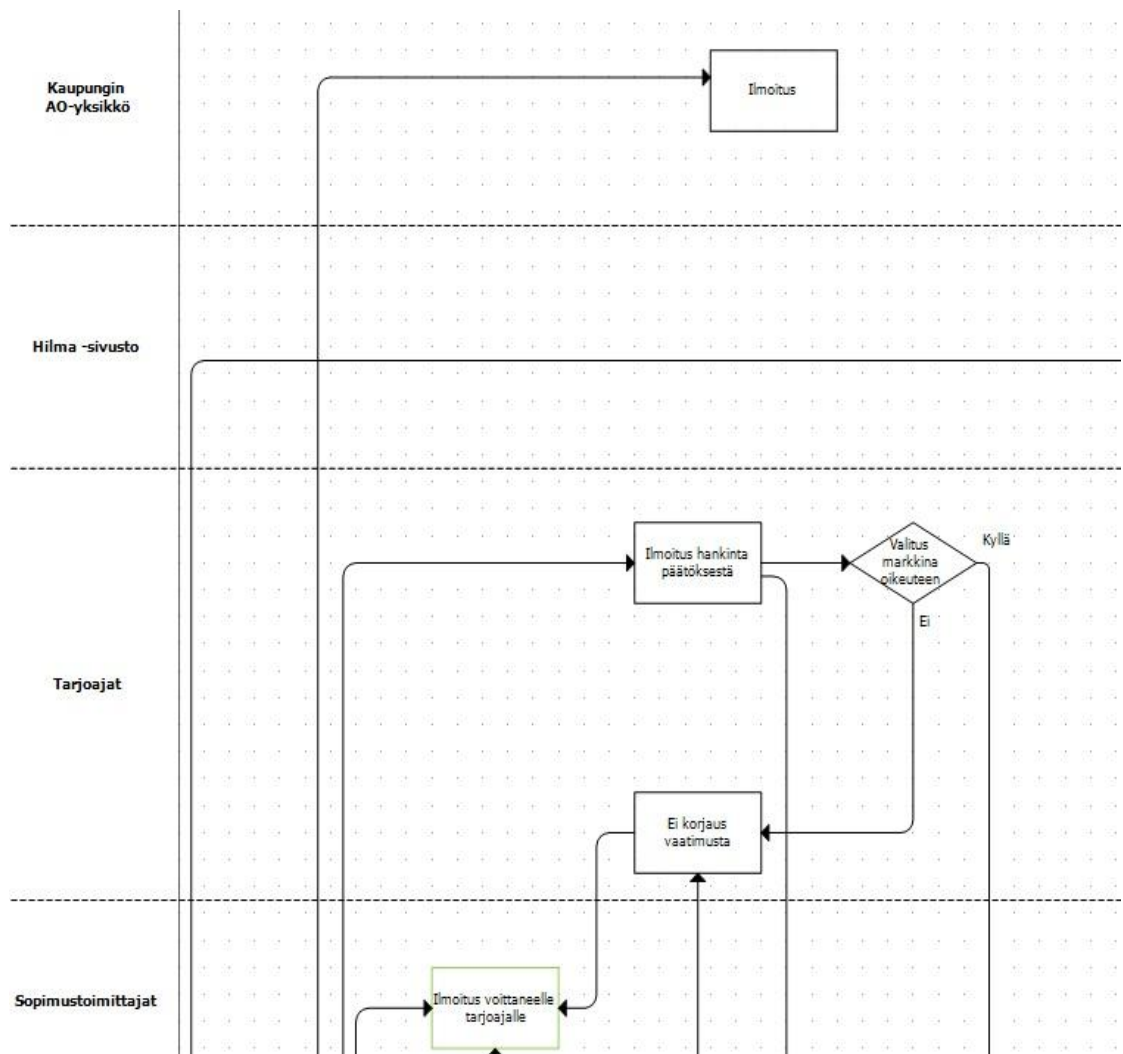


KUVA 7. Lopullinen pisteytys ja hankintapäätös

Hankinnasta ilmoittaminen

Kun hankintapäätös on varmistunut, ilmoitetaan päätöksestä niin voittaneelle tarjoajalle kuin myös hävinneille osapuolille. Hankintapäätöksestä informoidaan myös tietysti kaupungin hankinnassa mukana ollutta yksikköä, jonne hankinta kohdistuu. Kilpailutavan osapuolen on aina velvollisuus ilmoittaa myös hävinneelle osapuolelle millä perusteella voittanut tarjous on valittu.

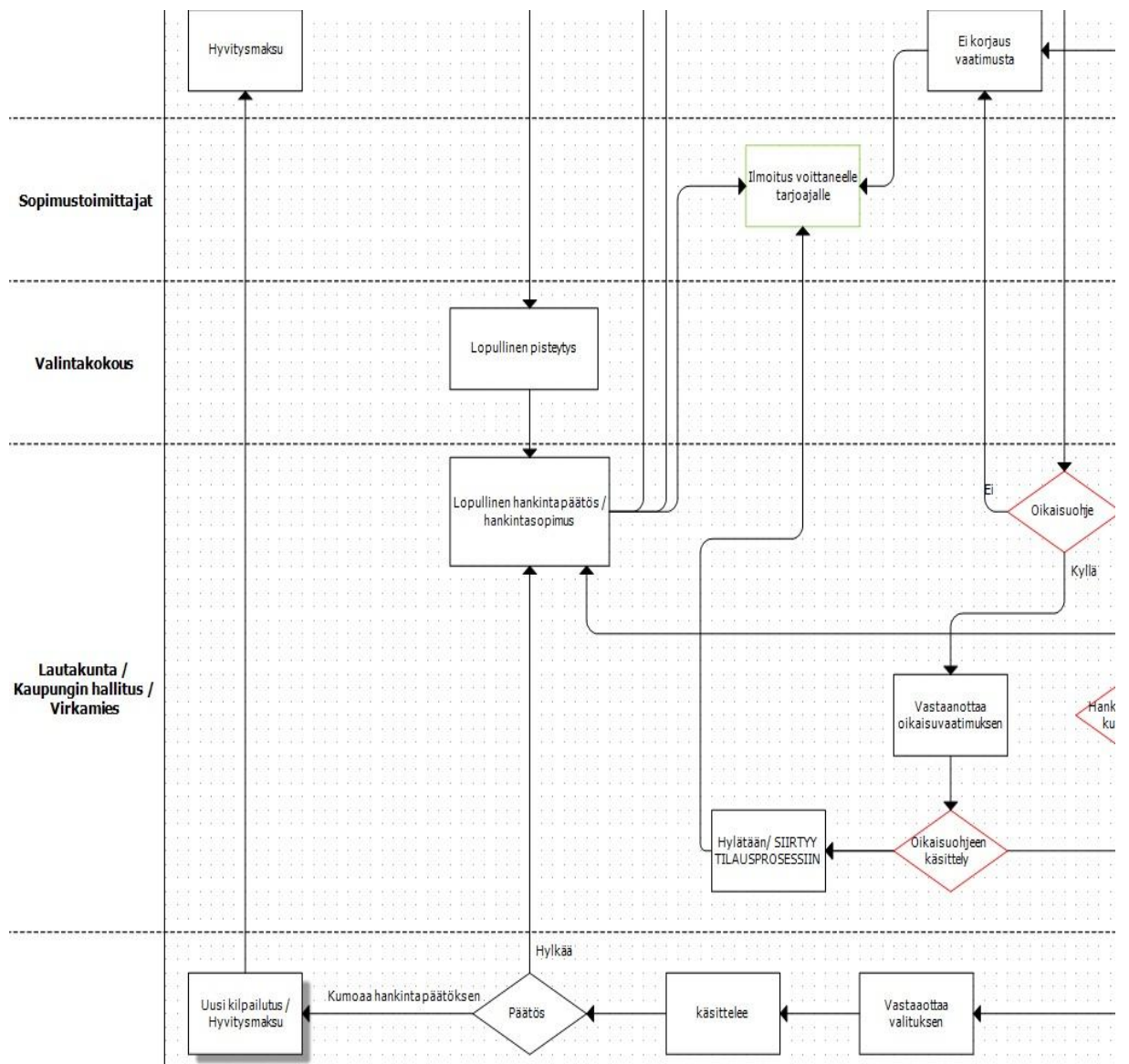
Tämä antaa mahdollisuuden valituskäytäntöön, ja kuten kuvasta 8. nähdään, on se kuitenkin vain vaihtoehtoinen polku prosessin kululle. Aina syytä valitukselle tai oikaisulle ei ole. Valituskäytännöistä kerron tarkemmin seuraavassa.



KUVA 8. Hankinnasta ilmoittaminen

sen pisteityksen sattuessa, ja kun uudelleenpisteitys on tehty, valitaan tarjouskilpailun voittaja.

Kaupungin päättävä elin – tässä tapauksessa lautakunta, kaupunginhallitus tai virkamies – vastaanottaa oikaisuvaatimuksen tarjoajaosapuolelta. Sitä seuraa käsittelyvaihe, jossa tutkitaan onko oikaisuun syytä ryhtyä. Jos oikaisuun ei ryhdytä, jatkuu prosessi hankinnan seuraavaan vaiheeseen, osto- ja tilausprosessiin. Päätöksestä ilmoitetaan myös uudelleen voittajalle. Jos aikaisempi hankintapäätös päätetään kumota, tehdään sen jälkeen uusi hankintapäätös ja sopimus voittaneen toimittajan kanssa. Hankintaprosessi jatkuu osto- ja tilausprosessilla.



KUVA 10. Valituksen käsittely markkinaoikeudessa

Mikäli joudutaan turvautumaan markkinaoikeuteen, jäädytetään hankintaprosessi käsittelyn ajaksi. Markkinaoikeuteen joudutaan harvoin, mutta silloin on yleensä kysymys vakavammasta rikkomuksesta hankintamenettelyssä. Tällaisia ovat esimerkiksi lain puitteissa tapahtuvat väärinkäytökset tai tarjoajaosapuolten epätasavertainen kohtelu. Markkinaoikeuden vastaanotettua valituksen, se aloittaa käsittelyvaiheen. Se kestää tapauksesta riippuen jopa usean vuoden, mutta helpoimmat tapaukset tavallisesti enintään muutamia kuukausia.

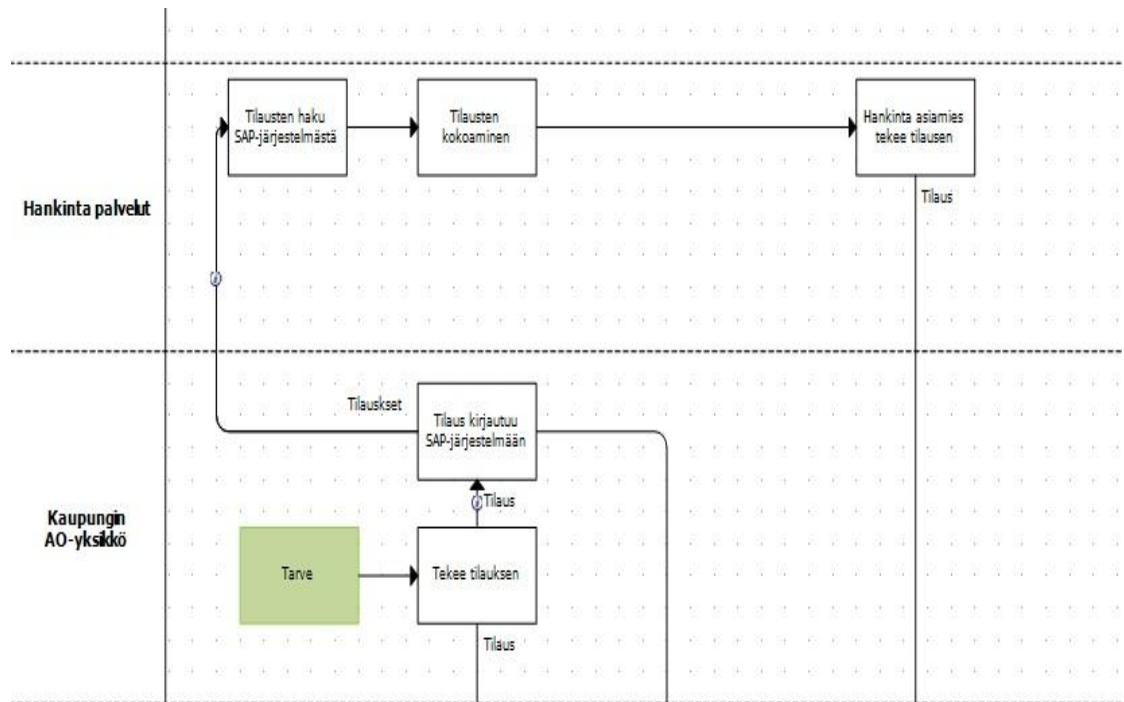
Kun markkinaoikeus on käsittelyt tapauksen, se tekee päätöksen, jolla se joko hylkää valituksen tai kumoaa hankintapäätöksen (kuva 10). Markkinaoikeuden kumotessa päätöksen oikaisusta jatkuu hankintaprosessi edelleen osto- ja tilausprosessiin. Jos markkinaoikeus päättää kumota hankintapäätöksen, tulee hankinnasta suorittaa uusi kilpailutus ja tapauksesta riippuen maksaa valituksen tehneelle osapuolelle hyvitysmaksu aiheutuneesta vahingosta. Uusi kilpailutus alkaa aina aivan prosessin alusta ja se toteutetaan samoja toimintamalleja käyttäen.

5.2 Osto- ja tilausprosessi

Tässä luvussa käsittelen osto- ja tilausprosessin etenemistä tuotteen tai materiaalin näkökulmasta. Kerron kuinka tilausketju etenee ja kuinka toimitus sekä laskutus ja mahdolliset reklamaatiot tehdään. Prosessi loppuu kun toimittaja on saanut maksusuo-rituksen. Toimittajan vastuu jatkuu kuitenkin vielä sen jälkeen, mutta tutkimuksessani sitä osuutta ei ole käsitelty.

Tilaus

Kun kilpailutusprosessi on saatu päätökseen, on Mikkelin kaupungilla valmiina sopimus voittaneen tarjoajan kanssa. Kun jollekin tuotteelle ilmenee tarvetta, käynnistää se prosessin, jossa Mikkelin kaupunki suorittaa hankinnat aina sopimuksen mukaan sopimustoimittajalta tai sidostoimittajalta. Sopimustoimittaja taas on kaupungin kanssa hankintasopimuksen tehnyt yritys tai organisaatio. Sidostoimittaja on tässä tapauksessa Etelä-Savon sairaanhoitopiiri



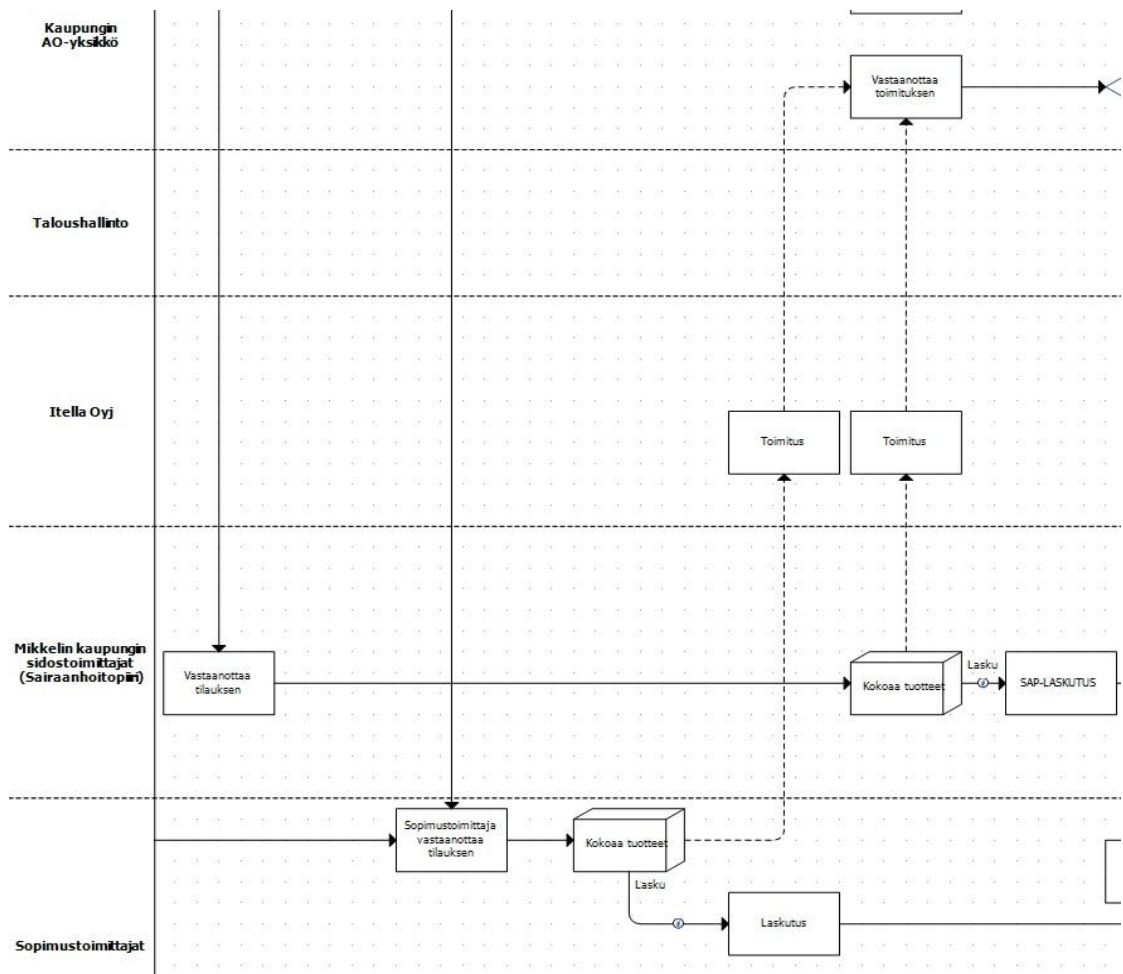
KUVA 11. Tilauksen kaksi eri kanavaa

Kuten kuvasta 11. voidaan nähdä, alkaa osto- ja tilausprosessi aina tarpeen ilmenemisestä. Mikkelin kaupungin yksikkö voi tehdä suoran tilauksen sopimustoimittajalta tai käyttää apunaan SAP-järjestelmää. SAP-järjestelmään kirjatut tilauksen vastaanotetaan joko hankintapalvelut-yksikössä tai suoraan sidostoimittajalla. Sopimustoimittajalle tehdyt SAP-tilaukset käsitellään ja niistä tehdään koonti hankintapalvelut-yksikössä.

Tämän jälkeen tilaukset lähetetään sopimustoimittajalle sähköisesti. Tilaus etenee siis kahta eri reittiä. Jos tilaus tulee suoraan sidostoimittajalle eli sairaanhoitopiirille, tekee se koonnin tilauksesta ja lähettää ne tilauksen tehneelle yksikölle. Tilauksen välittäjänä Mikkelin kaupungin ja toimittajan välillä on ulkopuolinen toimija, Itella Oyj, joka toimittaa tuotteet määrättyihin pisteisiin sovittuna päivämääränä (kuva 11). Tämän jälkeen kaupungin yksikkö, josta tilaus on tehty, vastaanottaa toimituksen.

Toinen mahdollinen reitti toimitukselle on sopimustoimittaja. Kun sopimustoimittaja vastaanottaa hankintapalvelut-yksikön lähettämän tilauksen, se tekee myös koonnin tilauksesta ja käyttäen apuna Itella Oyj:tä toimittaen tuotteet tilauksen tehneelle yksikölle. Ehkäpä suurin ero eri tilaustavoissa on se, että sidostoimittaja laskuttaa kaupungin yksikköä SAP-järjestelmän kautta, joka on integroitu yhteiseen SAP-

järjestelmään. Sopimustoimittaja lähettää kuitenkin perinteisen laskun. Molemmissa tapauksissa Kaupungin taloushallinto-yksikkö vastaanottaa laskut (kuva 12).



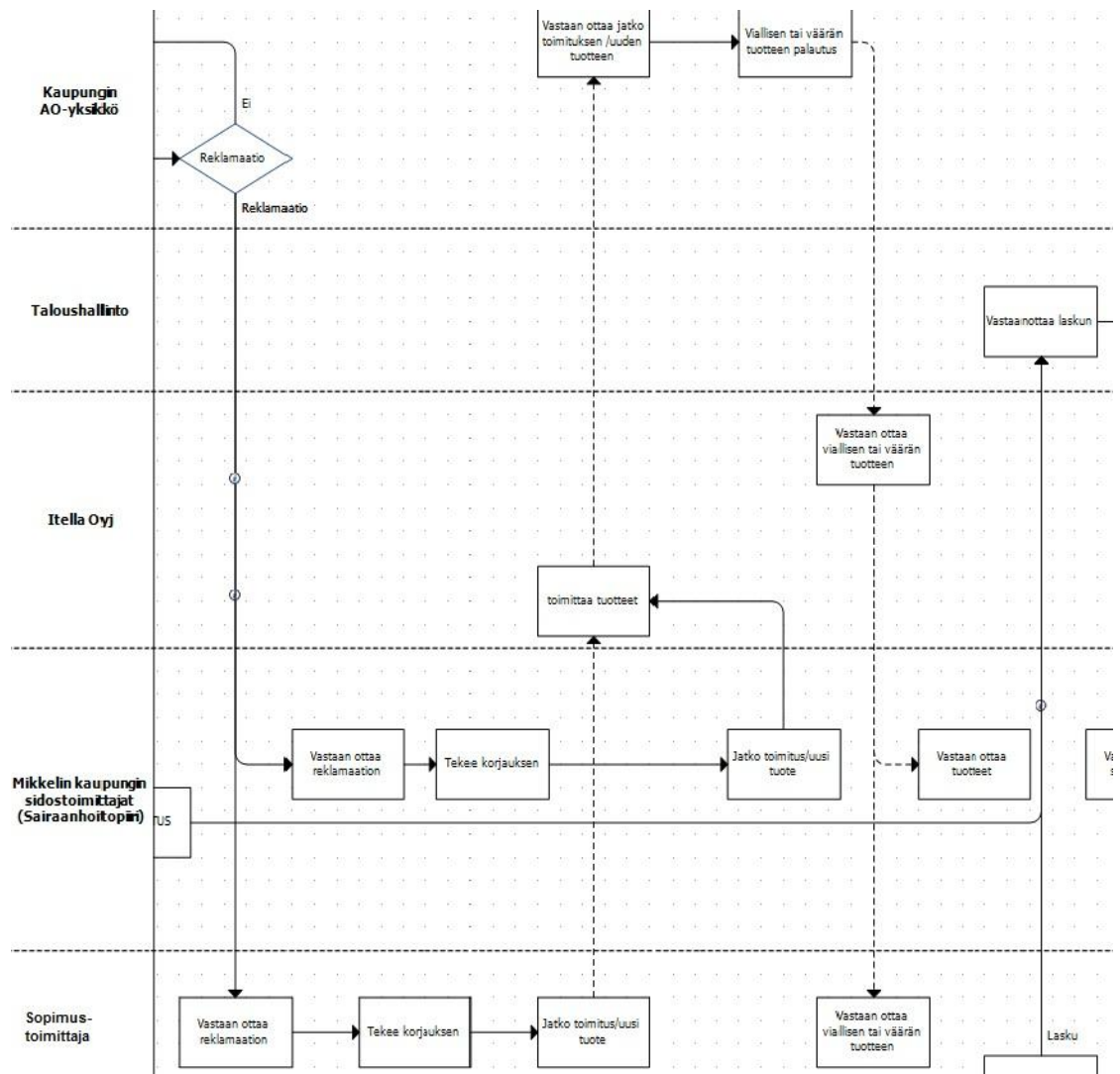
KUVA 12. Tilauksen toimitus ja vastaanotto

Vastaanotto ja reklamaatio

Kun tilaus on lähetetty ja toimitettu tilaajalle, otetaan tuote tai tuotteet käyttöön sellaisenaan tai tehdään reklamaatio (kuva 13). Reklamaatio tehdään yleensä tapauksessa, jossa tuote on viallinen tai tuotetta poikkeaa tilauksesta määrällisesti tai laadullisesti. Reklamaatio on tehtävä tietyssä määräajassa tilauksen toimituksesta. Kun sidostoimittaja tai sopimustoimittaja vastaanottaa reklamaation, tekevät molemmat toimijat sen jälkeen korjauksen.

Tämä tarkoittaa siis korvaavan tuotteen lähettämistä puuttuneiden tuotteiden tilalle. Toimitus tehdään edelleen Itella Oyj:n kautta, joka toimittaa tuotteet edelleen rekla-

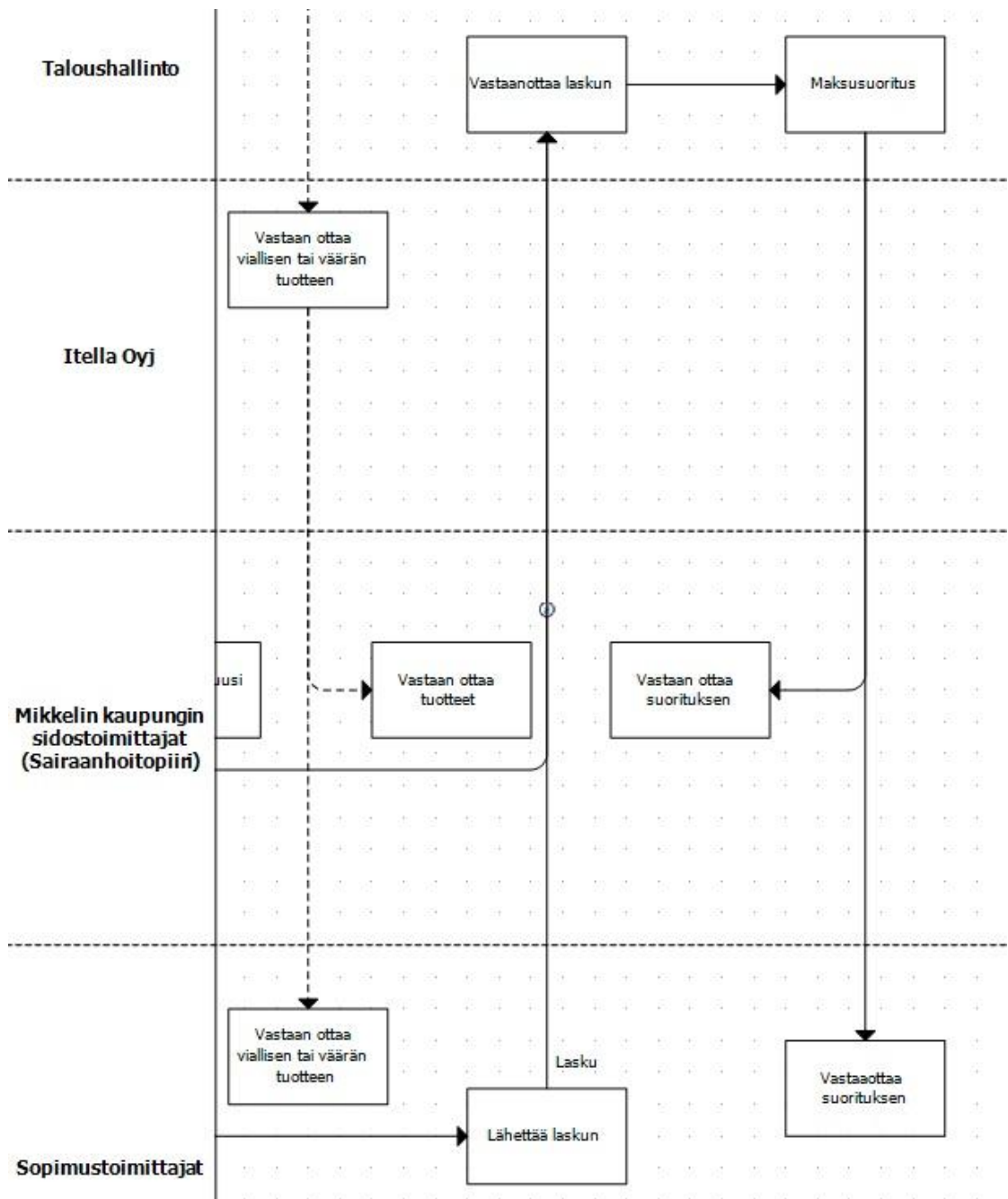
maation tehneelle yksikölle. Kun reklamaation tehnyt yksikkö vastaanottaa jatkotoimituksen tai uuden tuotteen, tulee sen palauttaa vialliset tai väärät tuotteet sidos- tai sopimustoimittajalle. Sidos- tai sopimustoimittaja vastaanottaa toimituksen.



KUVA 13. Reklamaatio ja korjaustoimenpiteet

Maksusuoritus

Kun Mikkelin kaupungin taloushallintoyksikkö vastaanottaa laskun, suoritetaan maksu. Maksusuoritus kohdistetaan toimittajasta riippuen, joko sidos- tai sopimustoimittajalle kuvan 14 mukaisesti, joka puolestaan vastaanottaa maksusuorituksen. Osto- ja tilausprosessi päättyy kun toimittaja vastaanottaa maksusuorituksen.



KUVA 14. Maksusuoritus

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kun tutkimusta tarkastellaan, käy ilmi, että prosesseja ei ole aikaisemmin käsitelty riittävästi. Prosessi on vielä vieras käsite monelle Mikkelin kaupungin työntekijälle ja niiden kuvaukseen saatetaan suhtautua epäluuloisesti. Tutkimuksen pohjalta ilmeni kuitenkin, että ainakin tutkimani hankintaprosessiin osallistuvat toimihenkilöt ovat avoimia prosessin kehittämisen ja kuvauksen suhteen.

Haastatteluiden perusteella ilmeni, että hankintapäällikkö on hyvin perillä hankintaprosessin rakenteesta. Hän kykeni vastaamaan haastattelussani esittämiin kysymyksiin selkeästi ja kattavasti. Vaikka tämän prosessin rakenne onkin sen parissa toimiville selkeä, Mikkelin kaupunki ei ole laajemmin kuvannut muita prosessejaan, ja opinnäytetyöni tarkoitus oli selvittää, millä tavalla ja kuinka laajasti mahdollinen kartoitus olisi kannattavaa toteuttaa.

6.1 Kehitysehdotukset

Itse prosessien kartoitusta lähdettiin luomaan tyhjältä pöydältä. Apuna oli vain Kunta-IT-palvelu, josta löytyi useiden kuntien ja kaupunkien laatimia prosessikaavioita niiden omista prosesseista. Tutkimuksen aikana käytössäni ei ollut yhtenäistä mallia, vaan se luotiin useista esimerkeistä kokoamalla. Minulla oli melko vapaat kädet prosessikaavio muodostamisessa.

Ainoana kriteerinä oli, että prosessikaavio tulisi luoda käyttämällä QPR ProcessGuide -ohjelmaa. En ollut käyttänyt kyseistä ohjelmaa aikaisemmin, mutta prosessikaavioiden luominen oli erittäin helppoa. Ohjelman avulla luotujen prosessikaavioiden muokkaus olisi helppoa, ja myös kaupungin toimihenkilöillä oli käytössään ohjelma.

Tutkimuksen aikana työryhmälle ja minulle itselleni syntyi selkeämpi kuva siitä, kuinka prosessia olisi helpointa ja selkeintä kuvata. Haastatteluja tehtäessä etenimme samalla myös prosessinkaavion luonnissa. Haastattelujen läpikäymisen päätteeksi käytössäni oli kahden prosessikaavion raakaversiot. Yksi laaja prosessi oli siis pilkottu kahtia analysoinnin helpottamiseksi. Prosessinkuvausvaiheessa voi ilmetä seuraavia ongelmia:

- erilaiset näkemykset prosessin kulusta
- prosessin tuntemus
- päätösten teko

Tässä on yleisiä syitä sille, miksi prosessin kuvaus ei ole aina niin helppoa. Tutkimuksessani törmäsin näihin kolmeen syyhyn, mutta yleisesti hankaluutta tuottivat erilaiset näkemykset prosessin kulusta ja prosessin tuntemisesta. Kaikki näistä kohdista eivät kuitenkaan aina hankaloita prosessin kuvauksen etenemistä. Esimerkiksi erilaiset näkemykset saattavat joissain tapauksissa rikastaa prosessikuvausta, kunhan näkemykset eivät eroa toisistaan liikaa.

Mikkelin kaupungilla on kuitenkin hyvät mahdollisuudet luoda itselleen kattava ja selkeä kuvaus sen prosessiverkosta ja näin parantaa toimintojen sujuvuutta ja sisäistä tehokkuutta. Tämä tutkimus ei kuitenkaan ulottunut kehitysvaiheeseen, mutta se antaa hyvät mahdollisuudet jatkotoimenpiteitä ajatellen. Mikkelin kaupungin tulee rohkeasti uudistaa sen toimintamalleja ja näin edesauttaa prosessiajattelua. Tutkimukseni tarkoitus oli siis kartoittaa, millä tavalla Mikkelin kaupunki suorittaa hankintaprosessin toteutuksen ja samalla tehdä pilottikartoitus prosessista. Tutkimuksen tuloksista päätellen kartoitus oli onnistunut.

Mikkelin kaupungin tulisi toteuttaa tekemäni tutkimuksen kaltainen kartoitus kaikissa sen toimiyksiköissä. Kartoituksen voisi esimerkiksi hoitaa samantyyllisellä haastattelulla kuin omassa tutkimuksessani. Haastattelut tulisi kohdistaa prosessin parissa toimiviin henkilöihin, sillä silloin prosessin toiminnoista ja sisällöstä saadaan parhaiten tietoa kuvauksen tekoa varten.

6.2 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen teossa tulee olla tarkka ja huolellinen, jotta ulkopuoliset ja tutkijan oma kanta näkyvät tuloksissa mahdollisimman vähän tai ei ollenkaan. Siksi tutkimuksen luotettavuutta kuvataan kahdella tekijällä: reliabiliteetilla ja validiteetilla. Tutkimuksen reliabiliteetti voidaan todeta yleensä siten, että jos tutkimus toistettaisiin käyttäen samoja menetelmiä ja tutkimuksen kohteena olisivat samat henkilöt, tutkimuksen tuloksista saataisiin lähes identtiset.

Jos näin tapahtuisi, voitaisiin tutkimusta pitää luotettavana. Näin varmistutaan siitä, että tutkimuksen tulokset eivät ole sattumanvaraisia. Tutkimusvaihe tulee raportoida mahdollisimman tarkasti, jotta toinen tutkija kykenisi toteuttamaan sen avulla oman tutkimuksensa samasta kohteesta. (Hirsjärvi ym. 2007, 226 - 227.)

Validiteetti on tutkimuksen toinen tärkeä termi. Sillä kuvataan tutkimuksen pätevyyttä eli sitä, onko tutkittu sitä, mitä on ollut tarkoitus tutkia. Tutkimuksen pätevyys saattaa heiketä, jos tutkija erehtyy tutkimuksessaan sivuamaan tutkimuksen kohdetta. Tutkijan omat käsitykset voivat myös vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin, jos vastaajat käsittävät esimerkiksi kyselylomakkeessa esitetyt kysymykset väärin. (Hirsjärvi ym. 2007, 226 - 227.)

Tutkimuksen tekijän tulisi ottaa tutkimuksessaan huomioon se, että tutkimuksen julkaisu ja sen lukijat ovat aina epäileväisiä tulosten suhteen. Kaikella tieteellisellä tekstillä on aina vastustajansa, jotka yrittävät todistaa tutkimuksen tulokset vääriksi tai epäpäteviksi. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusprosessi on yleensä lähempänä tutkijaa kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Tutkijan omat kokemukset ja pohdinnat näkyvät siis yleensä tutkimuksen raportoinnissa selkeämmin kuin jos kyseessä olisi määrällinen tutkimus. (Eskola & Suoranta 1998, 210 - 211.)

Uskon saamieni tulosten olevan luotettavia ja päteviä. Tutkimukseni haastattelu on kohdistettu vain hankintaprosessin parissa toimivien ydinhenkilöiden keskuuteen, mikä vähentää väärän tiedon riskiä. Tutkimuksen tuloksia ei tosin voi verrata aikaisempiin tutkimuksiin, sillä toteuttamaani prosessikartoitusta ei ole mahdollista verrata aikaisempiin tutkimuksiin tai kartoituksiin. Haastatteluvaiheessa saamieni nauhoitteiden läpikäyminen ja epäselvyyksien tarkentaminen vaikuttavat myös positiivisesti luotettavuuteen. Tämä estää tutkijan väärinkäsitysten mahdollisuutta.

7 LOPUKSI

Opinnäytetyön tekeminen on opintojen kannalta tärkeä prosessi. Vaikka oman työni tekeminen olikin välillä haastavaa, oli joukossa myös paljon onnistumisia. Alkuun pääseminen vaati erityisiä ponnisteluja, mutta kun työ alkoi edetä pidemmälle, oli sen tekeminen entistä helpompaa ja innostavaa. Olen tyytyväinen tutkimukseni toteutuk-

seen ja tuloksiin. Yhteistyö Mikkelin kaupungin puolelta prosessissa mukana olleiden henkilöiden kanssa toimi mallikkaasti, vaikkakin välillä esteenä olivat hankaluudet tapaamisten ajankohtien sopimisessa.

Tutkimusvaiheessa tehdyt haastattelut olivat mielestäni luotettavia, sillä haastattelemani henkilöt toimivat tiiviisti hankintaprosessin parissa. Vastausten analysointi oli paikoittain erittäin haasteellista, koska tarkoituksena oli muodostaa kirjallisen materiaalin ja äänitteiden pohjalta graafinen lopputulos. Jouduinkin tarkentamaan joitain kohtia useampaan kertaan, ja tutkimuksen edetessä osa tuloksista sai aivan uuden merkityksen. Voidaankin todeta, että tutkimuksen aikana tapahtui prosessiajattelun kehitystä.

Kun katson työni eri vaiheita alusta loppuun, olisin voinut jälkeenpäin toteuttaa tutkimuksen jotkin kohdat myös eri tavalla. Toisaalta työn tekeminen on osa opiskelua ja tärkeä osa oppimisprosessia. Tutkimuksen aikataulu ei ollut erityisen tiukka, mutta tutkimuksen kesto oli silti odotettua pidempi.

Mielestäni tärkeintä opinnäytetyön aihetta valittaessa on oma kiinnostus aiheeseen. Jos työn valitsee vain helppouden tai hyvältä vaikuttavan aiheen vuoksi, voi se toteutusvaiheessa johtaa hankaluuksiin. Itse tartuin aiheeseen mielenkiinnosta. Kuten olen jo maininnut, suoritin opintojeni aikana prosesseihin liittyvän opintojakson, ja menestyttyäni siinä ajattelin, että pystyn käyttämään osaamistani hyväkseni myös opinnäytetyön teossa. Tämä oletamus osoittautui hyödylliseksi, kun ajatellaan prosessin ymmärtämistä.

Tutkimukseni valmistuttua Mikkelin kaupunki on jo järjestänyt työpajamuotoisen kokouksen, jossa se käsitteli saamiani tuloksia. Prosessikartoitus on vasta nostanut päätään kuntien ja kaupunkien sisällä, ja Mikkelin kaupungin on tarkoitus jatkaa prosessin kartoitusta ja kehitystyötä. Prosessin onnistumisen merkitystä onkin alettu hiljattain korostaa, sillä käytännössä kaikki toiminta on osa prosessiketjua.

Kaupungilla on tarkoituksena julkaista tutkimuksen tulokset KuntaIT-palvelussa, jonne se aikoo jatkossakin sijoittaa tehtyjä prosessimallinnuksia. Kaupunki jatkaa kehitys ja kartoitustyötä itsenäisesti ja toivonkin tutkimuksestani olleen hyötyä prosessikartoituksen tulevaisuuden kannalta.

LÄHTEET

Alasuutari, Pentti 1995. Laadullinen tutkimus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Autere, Jarmo 2010. Hankinta- ja tilaajavastuulaki. Power-point-materiaali.

Eskola, Jari, Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hankintalain muutokset voimaan 1.6.2010 2010. Hankinnat.fi. WWW-dokumentti.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;158511;162034;162418.

Yleiskirje 10/80/2010, Juha Myllymäki/eg, 18.5.2010. Luettu 23.9.2010. Päivitetty 24.05.2010.

Hankintasanastoa 2010. Hankinnat.fi. WWW-dokumentti.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120803#GPA-sopimus%20%28Government%20Procurement%20Agreement%29. Ei päivitystietojä. Luettu 16.4.2010.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara Paula 2007. Tutki ja kirjoita. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Hyvönen, Olli, Kess, Kaija, Piisi, Tero, Tuomenla Heikki & Uotila Jaakko 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kaarresalo, Toni 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisessa hallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kalima, Kai 1996. Julkiset hankinnat ja Eurooppaoikeus. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kalima, Kai, Häll, Maija, Oksanen Antero 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kuusiniemi-Laine, Anne, Takala, Pilvi 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kvale, Steinar 1996. InterViews: An Introduction to Quantitative Research Interviewing. California: SAGE Publications inc.

Laamanen, Kai 2002. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – ideasta käytäntöön. Helsinki: Suomen laatu keskus Oy.

Laki Julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 2010. Finlex lainsäädäntö. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>. Ei päivitystietoja. Luettu 15.4.2010.

Lecklin, Olli 1999. Laatu yrityksen menestystekijänä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Marshall, Catherine, Rossman, Gretchen B. 1994. Designing Qualitative Research: Second edition. California: SAGE Publications inc.

Metsämuuronen, Jari 2006. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Pesonen, Herkko 2007. Laatu! Asiantuntijaorganisaation laatuopas. Juva: WS Bookwell Oy.

Sarajärvi, Anneli, Tuomi, Jouni 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Srandman, Ari, 2010. Uudistunut hankintalaki; Keskeisimmät lakimuutokset. Powerpoint-materiaali. <http://www.environment.fi/download.asp?contentid=118961&lan=fi>. Luettu 2.10.2010.

Kuka on prosessin omistaja eli henkilö, joka vastaa, kehittää ja luo prosessille toiminnan edellytykset?

Mikä on prosessin tarkoitus/tehtävä?

Mikä on prosessin tavoite? Mihin sen avulla pyritään?

Mitä/kenelle prosessista on hyötyä?

Ketkä ovat prosessin toimihenkilöitä?

Ketkä ovat prosessin kohdehenkilöitä/asiakkaita?

Minkälaisia ovat prosessin syötteet?

Prosessin käynnistävät tekijät?

Mistä prosessi alkaa ja mihin se loppuu?

Mitkä ovat prosessin eri vaiheet?

Mitkä ovat prosessin resursseja (esim. menetelmät, taidot, koneet, henkilöt, yksiköt, organisaatiot)?

Kuinka kuvailisit prosessin tämänhetkistä tilaa?

Perustietolomake kilpailutusprosessi

1	Prosessin nimi	Kilpailutusprosessi
2	Kuvauksen laatija ja laadintapäivämäärä	Aleksi Termonen 9.8.2010
3	Kuvauksen hyväksyjä ja hyväksymispäivämäärä	
4	Versionumero	3
5	Prosessin tarkoitus	Antaa kaupungin asian omaisille yksiköille ja heidät tarjoamien palveluiden käyttäjille mahdollisimmat edullinen tarjous
6	Prosessin omistaja	Mikkelin kaupungin hankinta palvelut ja hankinta päällikkö
7	Prosessin mallintajat ja mallinnuspäivämäärä	Aleksi Termonen 9.8.2010
8	Prosessin lähtötilanne	Prosessi käynnistyy kun ilmenee tarve tuotteelle tai palvelulle tai kun edellinen hankintasopimus päättyy
9	Prosessin lopputilanne	Prosessin lopputuloksena syntyy uusi hankintasopimus sopimustoimittajan kanssa kertahankinnasta tai määrätyle sopimuskaudelle.
10	Prosessin asiakkaat	Prosessin asiakkaita ovat kaupungin yksiköt, jotka toteuttavat kilpailutuksen jälkeiset hankinnat sopimustoimittajilta.
11	Prosessin sidosryhmät	Mikkelin kaupungin hankinta palvelut, Kaupungin asian omaiset yksiköt, tarjoajat, sopimustoimittaja/t, valinta kokous, Hilma-palvelu, lautakunnat, kaupunginhallitus sekä asianomaisten yksiköiden virkamiehet
12	Prosessin asiakkaiden tarpeet ja vaatimukset	Asiakkaan kannalta mahdollisimman kokonaisedullinen tarjous ja sopimus
13	Prosessin menestystekijät	Huolellinen tarjouksen laatiminen, ammattitaito, oikean tuotteen kilpailutus
14	Prosessin mittarit	Valitusten määrä, onnistuneet kilpailutukset, lopullisten hankintojen määrä
15	Prosessin keskeiset resurssit ja muut volyymitiedot	Hankinta palveluiden kilpailuttajat, asiakkaan edustajat, tarjoajat, Hilma-palvelu, SAP- järjestelmä ja muuta sähköiset järjestelmät
16	Prosessin ohjaus ja kehittämismenettely	Mikkelin kaupungin hankinta palvelut sekä muiden yksiköiden osallistuminen tarvittaessa
17	Rajapinnat muihin prosesseihin	Prosessin luo edellytykset osto- ja tilausprosessille, seuranta-prosessi, poistoproessi

Perustietolomake osto- ja tilausprosessi

1	Prosessin nimi	Osto- ja tilausprosessi
2	Kuvauksen laatija ja laadintapäivämäärä	Aleksi Termonen 9.8.2010
3	Kuvauksen hyväksyjä ja hyväksymispäivämäärä	
4	Versionumero	3
5	Prosessin tarkoitus	Oikea tuote tai palvelu oikeaan aikaan ja oikeaan paikkaan
6	Prosessin omistaja	Mikkelin kaupungin hankinta palvelut / Hankintapäällikkö
7	Prosessin mallintajat ja mallinnuspäivämäärä	Aleksi Termonen 9.8.2010
8	Prosessin lähtötilanne	Prosessi alkaa kun ilmenee tarve materiaalille tai palvelulle
9	Prosessin lopputilanne	Prosessin päättyy kun tilaaja on vastaanottanut tuotteen sekä toimittajan maksusuoritukset
10	Prosessin asiakkaat	Prosessin asiakkaat ovat kaupungin asianomaiset yksiköt sekä heidän palveluitaan käyttävät toimijat tai henkilöasiakkaat
11	Prosessin sidosryhmät	Mikkelin kaupungin hankinta palvelut, kaupungin asianomaiset yksiköt, Kaupungin taloushallintopalvelut, Itella Oyj, Mikkelin kaupungin sidostoimittajat (Etelä-Savon sairaanhoitopiirin Ky) ja sopimustoimittajat
12	Prosessin asiakkaiden tarpeet ja vaatimukset	Oikea tilaus tuotteesta tai palvelusta, oikean kanavan kautta (sopimustoimittajat), oikea materiaali, oikeaan aikaan
13	Prosessin menestystekijät	Kokonaisedullinen, laadukas sekä virheetön tuote, onnistunut kilpailutus
14	Prosessin mittarit	SAP -järjestelmään tehdyt tilaukset, tehtyjen korjausten tai korvausten määrä, reklamaatioiden määrä
15	Prosessin keskeiset resurssit ja muut volyymitiedot	Hankintapalvelut (osto- tilaus toiminta 3 henkilöä), SAP -ohjelmisto, muut sähköiset järjestelmät, tilausten tekijät kaupungin yksiköissä, sopimustoimittajat, Itella Oyj (logistiikka)
16	Prosessin ohjaus ja kehittämismenettely	Hankintapalvelut sekä kaupungin kehitys yksikkö, SAP -järjestelmän ylläpitäjät
17	Rajapinnat muihin prosesseihin	Osto- ja tilaus prosessi jatkuu kun kilpailutusprosessi päättyy