

Hanna Hirsimäki

# **Hankintatoimen suorituskyvyn arviointi ja kehittäminen valtionhallinnon organisaatiossa**

Opinnäytetyö

Syksy 2019

SeAMK Tekniikka

YTOJ2018 Teknologiaosaamisen johtaminen



SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU  
SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

## SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU

### Opinnäytetyön tiivistelmä

Koulutusyksikkö:	Tekniikka	
Tutkinto-ohjelma:	Teknologiaosaamisen johtaminen	
Tekijä:	Hanna Hirsimäki	
Työn nimi:	Hankintatoimen suorituskyvyn arviointi ja kehittäminen valtionhallinnon organisaatiossa	
Ohjaaja:	Pasi Junell	
Vuosi: 2019	Sivumäärä: 91	Liitteiden lukumäärä: 0

Hankinnoilla ja niiden toteutustavalla on merkittävä vaikutus yrityksen menestykseen ja kilpailukykyyn. Hankinnat muodostavat jopa 50–80 % monen yksityissektorin toimijan kokonaiskustannuksista. Toiminnan tuloksen parantaminen tapahtuu näin ensisijaisesti hankintaprosessin kehittämisen ja ketteryyden kautta. Hankintatoiminta on kuitenkin nähty perinteisesti erillisenä, hallinnollisena tukitoimintona, jolla ei ole ollut juurikaan strategista arvoa. Nyky-ymmärryksen valossa hankintojen tulisi olla organisaation ylimpien päättäjien jatkuvan huomion kohteena, sillä niiden vaikutus liiketoiminnan kannattavuuteen sekä jatkuvuuteen on kiistaton.

Hankintatoiminnan strateginen merkitys näkyy myös julkisella sektorilla, jossa yleishyödyllisten palveluiden tuottaminen tapahtuu pääasiassa organisaation ulkopuolisten toimittajien kautta. Euroopan unionin hankintadirektiivi sekä siitä johdettu kansallinen hankintalaki asettavat tarkat reunaehdot julkisille hankinnoille ja velvoittavat julkishallinnon toimijaa toteuttamaan hankintansa mahdollisimman avoimesti, tasapuolisesti, syrjimättömästi sekä kustannustehokkaasti. Julkisten hankintojen rajoitukset asettavat myös huomattavia vaatimuksia hankintoja tekevän henkilöstön koulutukselle, osaamiselle ja ammattitaidolle.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastot Mavi ja Evira sekä Maanmittauslaitoksen IT-palvelukeskus Mitpa yhdistyivät vuoden 2019 alussa Ruokavirastoksi. Fuusion tarkoituksena oli virtaviivaistaa hallinnonalan toimintaa ja karsia päällekkäisyyksiä. Yksi selkeytettävistä kohteista oli myös ex-virastojen hankintatoiminta, jonka yhtenäistäminen aloitettiin sulauttamalla hankintahenkilöstö erilliseen keskitettyyn hankintayksikköön.

Tässä opinnäytetyössä selvitetään valtionhallinnon hankintatoiminnassa tehtyjä kehittämistoimenpiteitä, tutkitaan Ruokaviraston hankintatoimen nykytilaa ja maturiteettitasoa suhteessa tavoitettiin sekä luodaan hankintaprosessille hankintastrategiasta johdettu selkeä suorituskykymittaristo, jolla toiminnan jatkuva parantaminen ja kehittäminen mahdollistuu myös tulevaisuudessa.

Avainsanat: julkishallinto, julkiset hankinnat, prosessit, vaikuttavuus, suorituskyvyn mittaaminen

## SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

**Thesis abstract**

Faculty:	School of Technology
Degree programme:	Technology Competence Management
Author/s:	Hanna Hirsimäki
Title of thesis:	Analysing and Developing the Effectivity of Procurement Management within a Governmental Organisation
Supervisor:	Pasi Junell
Year: 2019	Number of pages: 91      Number of appendices: 0

Procurement has a strategically important role in creating competitive advantage and success in an organisation. In the private sector procured goods or services can create up to 50–80 % of the total cost of operations, thus implying the profit is mainly attained by an appropriate and agile process of buying. Traditionally procurement has been regarded as a support function with little or no strategic value. This view has changed radically and today procuring has started to gain the recognition it deserves as a vital component in promoting the profitability and continuity of an organisation.

The strategic value of procurement is also visible in the public sector where services are created in co-operation with private partners. The EU directives and national legislation on public procurement set strict rules of operation and stress the principles of transparency, efficiency and equal and non-discriminatory treatment of tenderers. In addition, this complex nature of public procuring creates requirements for highly educated, professional and competent personnel.

In the beginning of 2019 Agency of Rural Affairs, Food Safety Authority and two IT units of National Land Survey were combined in order to streamline the operations under Ministry of Agriculture and Forestry of Finland. Thus, Finnish Food Authority was born. One of the main objectives of the new authority was to reduce the total amount of overlapping functions and merge the procurement personnel of previous organisations in one agile and centralised unit.

This thesis reviews the recent national steps taken in developing public procurement and examines the current procurement strategy, maturity and processes within Finnish Food Authority. During the writing of the thesis a performance measurement system was also created. This will enable the authority to continuously monitor and develop its procuring processes and effectivity even further.

**Keywords:** public administration, public procurement, processes, effectivity, performance indicators

## SISÄLTÖ

Opinnäytetyön tiivistelmä .....	1
Thesis abstract .....	2
SISÄLTÖ .....	3
Kuvio- ja taulukkoluetelo .....	5
Käytetyt termit ja lyhenteet.....	8
1 JOHDANTO .....	9
1.1. Uusi virasto ja sen tavoitteet .....	9
1.2. Tutkimuksen tarkoitus, lähtökohta ja kysymysten asettelu .....	10
1.3. Toimintatutkimus toteutustapana .....	12
1.4. Toimintatutkimus Ruokavirastossa.....	14
2 HANKINNAT LIIKETOIMINNASSA .....	15
2.1. Hankintojen jaottelun periaatteet.....	16
2.2. Hankintatoiminnan organisointi .....	18
2.3. Hankintojen strateginen rooli ja kustannusvaikutukset .....	21
2.4. Hankintaosaamisen merkitys yritystoiminnassa .....	24
2.5. Hankintojen maturiteetti sekä sisäinen laatu .....	27
3 HANKINNAT VALTIONHALLINNOSSA.....	33
3.1. Julkisen ja yksityisen sektorin erot .....	37
3.2. Hankintaprosessit .....	38
3.3. Valtionhallinnon hankintaorganisaatio .....	39
3.4. Julkisten hankintojen kehittäminen ja tehostaminen.....	40
3.5. Innovatiivisuus ja ympäristönäkökulma .....	44
3.6. Hankintaosaamisen merkitys julkisissa hankinnoissa.....	45
3.7. Julkisten hankintojen valvonta ja riskit.....	46
4 PROSESSIT JA SUORITUSKYVYN MITTAAMINEN .....	51
4.1. Prosessiajattelu toiminnan pohjana.....	51
4.2. Lean-ajattelun soveltaminen .....	53
4.3. Suorituskyky ja sen mittaaminen .....	55
5 HANKINTATOIMINTA RUOKAVIRASTOSSA .....	61
5.1. Nykyinen rakenne ja sen haasteet .....	64
5.2. Ruokaviraston strategia .....	66
5.3. Hankintatoimen kehittämistoimet .....	68
5.3.1. Sisäinen kehittäminen ja datan keräys.....	70
5.3.2. Ulkoinen kehittäminen sekä benchmarkkaus .....	71
5.4. Hankintatoimen strategia .....	72

5.5. Hankintatoimen suorituskyky.....	73
5.6. Hankintatoimen maturiteettitaso.....	77
5.7. Hankintatoimen osaamisen kehittäminen.....	78
6 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	80
7 YHTEENVETO.....	84
LÄHTEET .....	85

## Kuvio- ja taulukkoluetelo

Kuvio 1. Ruokaviraston organisaatiokaavio osastotasolla.....	10
Kuvio 2. Toimintatutkimuksen syklit .....	14
Kuvio 3. Ruokaviraston kehityssyklin rakenne marraskuussa 2019. ....	14
Kuvio 4. Hankintakustannusten, riskien ja lisäarvon tasapaino .....	16
Kuvio 5. Hankintojen muutos yksisuuntaisesta prosessista sykliksi .....	17
Kuvio 6. Hankintojen erilaiset lähestymistavat .....	20
Kuvio 7. Esimerkki ABCD-analyysistä.....	23
Kuvio 8. Hankintojen monisyiset vaikutukset kilpailukykyyn.....	24
Kuvio 9. DuPont-malli .....	25
Kuvio 10. Osaamisen vaikutus kannattavuuteen.....	26
Kuvio 11. Hankintatoimen tehokkuuden tekijät .....	26
Kuvio 12. Hankintojen maturiteettitaso.....	27
Kuvio 13. Kehityskaarimalli .....	28
Kuvio 14. Hankintatoimen ja sisäisen asiakkaan välinen vuorovaikutussuhde.....	30
Kuvio 15. Laadun kokemuksen osa-alueet .....	30
Kuvio 16. Hankintojen maturiteetti ja sisäinen laatutaso .....	32
Kuvio 17. Valtion hankintojen jakautuminen vuonna 2018 .....	33
Kuvio 18. OECD:n jäsenten tekemien hankintojen %-osuus BKT:ista vuonna 2015..	41
Kuvio 19. HANKO-hankkeen kehittämisaalueet.....	43
Kuvio 20. Porterin arvoketjumalli.....	51
Kuvio 21. Esimerkki prosessiorganisaatiosta. ....	52
Kuvio 22. Prosessiorganisaation olemassaolon tarkoituksen muodostuminen.....	52

Kuvio 23. Julkishallinnon kolme kehityssykliä .....	53
Kuvio 24. Lean eri koulukuntien ja ohjausperiaatteiden kattokäsitteenä .....	54
Kuvio 25. Demingin PDCA-ympyrä .....	55
Kuvio 26. Suorituskyvyn kehittäminen prosessina .....	56
Kuvio 27. Tasapainotettu tulokortti .....	57
Kuvio 28. Strategiakartat: yksinkertainen arvon tuottamisen malli.....	58
Kuvio 29. Tasapainoinen onnistuminen .....	59
Kuvio 30. Tasapainoinen onnistuminen prosessina .....	60
Kuvio 31. Virastojen kulurakenne vuoden 2017 tiedoilla .....	62
Kuvio 32. Ruokaviraston spendianalyysi vuoden 2017 tiedoilla .....	63
Kuvio 33. Hankintojen tavoitetoimintamalli Ruokavirastossa.....	65
Kuvio 34. Hankintatoimen alustava tasapainoisen onnistumisen strategiakartta.....	73
Kuvio 35. Valittujen mittareiden jakaantuminen eri osa-alueille.....	76
Kuvio 36. Ruokaviraston hankintojen taso .....	78
Taulukko 1. Toimintatutkimuksen tyylisuunnat .....	13
Taulukko 2. Keskittämiseen tai hajauttamiseen vaikuttavat seikat .....	18
Taulukko 3. Erityyppisten hankintaorganisaatioiden erot .....	19
Taulukko 4. Kokonaiskustannusten jaottelu .....	22
Taulukko 5. Sisäisen laadun tasot .....	31
Taulukko 6. Hankintalajit, vuoden 2019 kynnysarvot ja suhde hankintalakiin.....	35
Taulukko 7. EU-hankintamenettelyt .....	36
Taulukko 8. Yleisimmät virheet hankintaprosessissa .....	48

Taulukko 9. Yleiset hankintariskit sekä niiden lieventämisen vaikutukset .....	49
Taulukko 10. Yleiset hankintojen riski-indikaattorit.....	50
Taulukko 11. Ruokaviraston alustavat tulostavoitteet vuosille 2020-2023.....	67
Taulukko 12. Hankintatoimen kehittämisen kohteet marraskuussa 2019.....	69
Taulukko 13. Konsernitason hankintatoimen mittaristo .....	74
Taulukko 14. Virastotason hankintatoimen mittaristo .....	75
Taulukko 15. Ruokaviraston hankintatoimen omat mittarit. ....	76
Taulukko 16. Hankintaroolit EU:n osaamisen arvioinnin kehikon mukaan .....	79
Taulukko 17. Ruokaviraston kehityskohteet ja niihin ehdotetut ratkaisut.....	83



## Käytetyt termit ja lyhenteet

<b>BSC</b>	Tasapainotettu tulokortti (Balanced Scorecard). Suorituskyvyn mittaukseen tarkoitettu kehys.
<b>EELA</b>	Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos.
<b>EMMA-hanke</b>	Ruokavirasto-fuusion valmisteluhanke.
<b>Evira</b>	Elintarviketurvallisuusvirasto.
<b>Fidusiaarinen velvoite</b>	Huolellisuus- ja lojaliteettivelvoite.
<b>HANKI-tarjouspalvelu</b>	Julkisten hankintojen toteutuskanava verkossa.
<b>HANKO-hanke</b>	Valtiovarainministeriön vuosina 2014 - 2016 toteuttama kehityshanke.
<b>HILMA-ilmoituskanava</b>	Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava.
<b>KKV</b>	Kilpailu- ja kuluttajavirasto.
<b>KTTK</b>	Kasvintuotannon tarkastuskeskus.
<b>Mavi</b>	Maaseutuvirasto.
<b>Mitpa</b>	Maanmittauslaitoksen IT-palvelukeskus.
<b>MMM</b>	Maa- ja metsätalousministeriö.
<b>OECD</b>	Taloukasvua ja vapaakauppaa kehittävä kansainvälinen järjestö.
<b>ROA</b>	Pääoman tuotto prosentti (Return of Assets). Yrityksen kannattavuutta kuvaava tunnusluku.
<b>TED-tietopankki</b>	Kansainvälinen tiedotuskanava EU-hankinnoille (Tenders Electric Daily).
<b>Tike</b>	MMM:n tietopalvelukeskus.

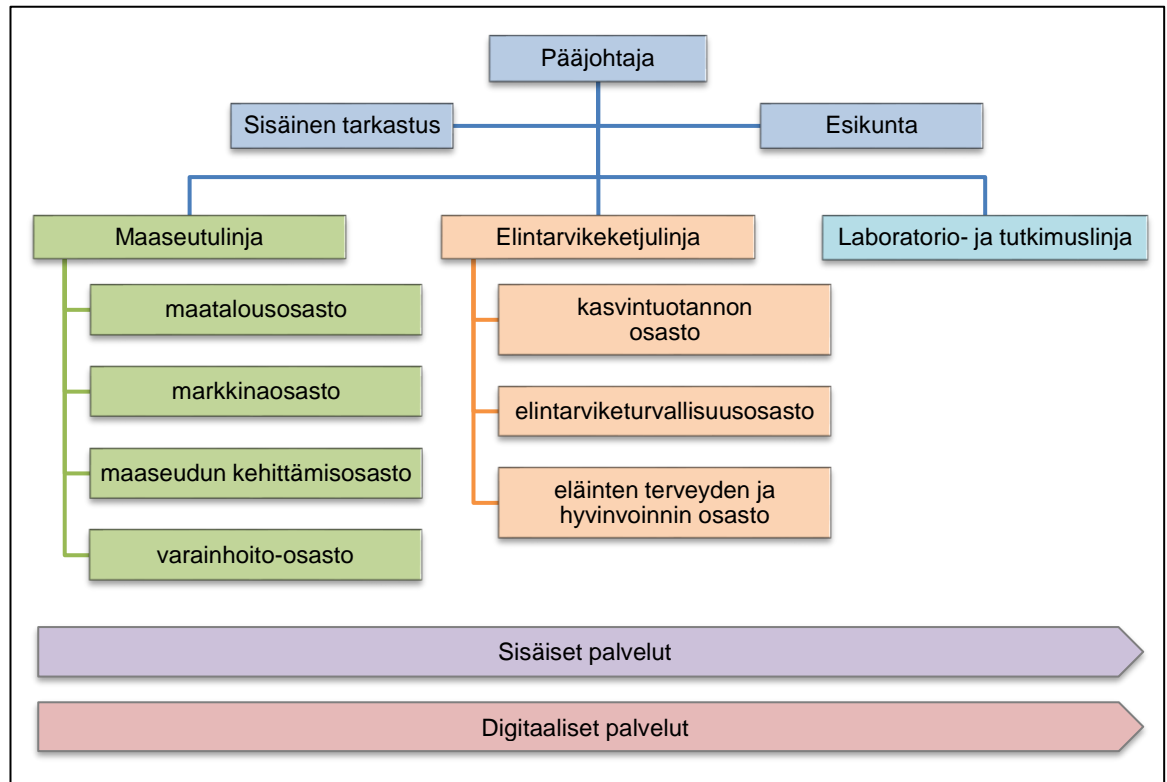
# 1 JOHDANTO

Maa- ja metsätalousministeriössä (MMM) asetettiin helmikuussa 2017 hanke Maaseutuviraston (Mavi), Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) sekä Maanmittauslaitoksen IT-palvelukeskuksen (Mitpa) kahden yksikön yhdistämisestä Ruokavirastoksi. Hanke toteutettiin aikavälillä 16.2.2017 - 31.12.2018 ja sen tarkoituksena oli vahvistaa maatalouspolitiikan ja elintarvikeketjun yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä parantaa asiakasnäkökulman huomiointia viraston päivittäisessä toiminnassa. Lisäksi hankkeella haettiin uudistaa toimintatapoja sekä lisätä tietohallinnon ketteryyttä. Yhdistymisellä haettiin myös kustannussäästöjä ja resurssitehokkuutta. Fuusiossa muodostui noin tuhanen hengen matriisiorganisaatio, jossa työntekijät istuvat monipaikkaisesti kahdeskymmenessä toimipisteessä ympäri Suomea. Ruokavirasto toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa ja viraston päätoimipaikka sijaitsee Seinäjoella. (Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 3; Maa- ja metsätalousministeriö 2019a.)

Evira, Mavi ja Mitpa ovat kukin käyneet läpi useita erilaisia, sisäisiä ja ulkoisia organisaatiomuutoksia ennen Ruokavirastoksi yhdistymistä. Vuonna 2006 Eviraa edeltäneet Elintarvikevirasto, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos (EELA) sekä Kasvintuotannon tarkastuskeskus (KTTK) yhdistyivät yhdeksi virastoksi. Maaseutuvirasto puolestaan syntyi vuonna 2007 erkaantumalla MMM:stä omaksi kokonaisuudekseen, johon siirtyi myös osa silloisen MMM:n tietopalvelukeskus Tiken henkilöstöstä. Mavi alueellistettiin Helsingistä Seinäjoelle vuosina 2007–2011. Kyseessä on ollut yksi laajimmista alueellistamistoimenpiteistä Suomen valtionhallinnossa. Tiken toiminnot siirtyivät vuonna 2014 Maanmittauslaitokselle ja tuloksena syntyi Maanmittauslaitoksen IT-palvelukeskus Mitpa.

## 1.1. Uusi virasto ja sen tavoitteet

Ruokavirasto koostuu kolmesta päälinjasta. Näitä ovat *maaseutulinja*, *elintarvikeketjulinja* sekä *laboratorio- ja tutkimuslinja*. Linjat jakaantuvat hierarkiassa osastoihin, yksiköihin ja lopulta jaostoihin. Lisäksi organisaatiota läpileikkaavat sisäisten sekä digitaalisten palveluiden toimintokokonaisuudet, jotka palvelevat horisontaalisesti koko organisaatiota. Ruokaviraston päätasoinen hierarkia on esitelty kuviossa 1.



Kuvio 1. Ruokaviraston organisaatiokaavio osastotasolla.

Ruokavirasto edistää, valvoo ja tutkii elintarvikkeiden turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Lisäksi viraston tehtäviin kuuluvat kasvinterveyden, maa- ja metsätalouden tuotantoon käytettävien lannoitteiden, rehujen, kasvinsuojeluaineiden, siemenien ja taimiaineistojen valvonta sekä tutkinta. Ruokavirasto vastaa myös Euroopan unionin maataloustuki- ja maaseuturahastojen varojen käytöstä Suomessa sekä toimii EU:n maksajavirastona ja kansallisten tukien toimeenpanijana. (Ruokavirasto 2019a.)

## 1.2. Tutkimuksen tarkoitus, lähtökohta ja kysymysten asettelu

Ruokavirasto on täysin uusi organisaatio ja sen vakiintuminen on vielä kesken. Vaikka toimintatapojen muuttaminen ja yhtenäistäminen on fuusiotilanteessa yhtäältä haasteellista, voidaan ajankohdan ajatella olevan toisaalta hyvin hedelmällinen hankintatoimen kaltaisen uuden toimintokokonaisuuden luomiselle. Kaikkien kolmen ex-viraston hankinta-asiantuntijat yhdistettiin fuusiossa saman yksikön alle ja lisäksi virastoon perustettiin uudet virat ns. *kategoriavastaaville*, jotka toimivat oman hankintakategoriansa asiantuntijalinkkinä hankintalakimiesten ja hankintoja tekevien substanssiosastojen

vastuuhenkilöiden välillä. Hankintatoiminnan tämänhetkinen tila poikkeaa kuitenkin huomattavasti halutusta tavoitetilasta ja järjestäytyminen on fuusion jäljiltä vielä kesken. Myös käytännön prosessikuvaukset sekä toiminnan seuranta puuttuvat, ja päivittäistä työntekoa värittävät ex-virastojen toisistaan poikkeavat toimintatavat. Erikokoisten kilpailutusten kulkua ja toteutumista ei kyetä lainkaan mittaamaan. Prosessin jatkuva parantaminen on myös mahdotonta, sillä nykytilasta ei ole tarpeeksi tietoa. Lisäksi erityyppisten hankintojen ja kilpailutusten aiheuttamia työmääriä on hankala arvioida, ennustaa tai vertailla keskenään, mikä johtaa haasteisiin aikataulutuksessa sekä hankintatoimen resurssien allokoinnissa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on sekä *lisätä ymmärrystä hankintatoiminnan vaikutuksista organisaation toiminnassa että tuoda tieteellistä teoriaa sekä näkökulmia toiminnan kehittämiseen*.

Tutkimus on tarpeellinen myös valtionhallinnon taloustilanteen takia. Ruokaviraston lisäksi muissakin valtion laitoksissa on nähtävissä trendi keskittämiseen ja toiminnan automatisointiasteen lisäämiseen. Esimerkiksi pääministeri Juha Sipilän kaudella aloitettiin useita valtionhallinnon digitalisaatioon tähtääviä hankkeita, jotka ovat jatkuneet osittain myös pääministeri Antti Rinteen kaudelle. Tämän lisäksi nykyisen hallituksen ohjelmassa (Valtioneuvosto 2019b, 12-14) viitataan julkisen talouden kestävyuden turvaamiseen sekä päätöksenteon pitkäaikaisvaikutusten parempaan huomiointiin. Valtion talouden suunnittelu on pidemmällä aikavälillä mahdotonta, mikäli toiminnasta aiheutuvia kustannuksia ei pystytä ennakoimaan. Ennakointi koskee erityisesti hankintoja, sillä niissä onnistumisella tai epäonnistumisella on huomattava vaikutus viraston sekä koko valtionhallinnon talousnäkyymiin. Tästä syystä *julkisten hankintojen tehostaminen* on nostettu suoraan yhdeksi hallitusohjelman tavoitteeksi.

Tutkimus toteutettiin toimintatutkimuksena, jossa tutkimuksen tekijä osallistui IT-hankintojen kategoriavastaavana tiiviisti päivittäiseen kehitystyöhön Ruokaviraston hankintatoimen sisällä. Tutkimuksella pyrittiin ennen kaikkea *selkeyttämään Ruokaviraston hankintaprosessia sekä luomaan prosessille seurantamittarit ja jatkokehityssuunnitelma*. Toimintatutkimuksen periaatteet on esitelty myöhemmin tässä luvussa.

Tutkimuskysymykset on asetettu seuraavasti:

- Minkälainen on hankintatoimen nykytila suhteessa tavoitetilaan?
- Miten hankintaprosessia voidaan mitata ja seurata?
- Mikä on hankintatoimen maturiteetti?
- Mitkä ovat oleellisimpia jatkokehityskohteita?

Tutkimukseen haettiin tietoa alan kirjallisuudesta sekä tieteellisistä julkaisuista. Tämän lisäksi lähteinä on käytetty sekä Ruokaviraston että valtionhallinnon materiaaleja. Käytännön tietoa on hankittu havainnoimalla päivittäistä toimintaa sekä järjestämällä viraston sisällä erityisiä kehitystyöpajoja.

Opinnäytetyö on jaettu neljään osaan: johdantoon, tutkimukseen liittyvään teoriataustaan, kehitystoimenpiteiden suunnitteluun ja kuvaamiseen sekä aikaansaatuisten tulosten pohdintaan ja yhteenvetoon. Johdannossa esitellään tutkimuksen tausta, tarkoitus ja toteutustapa. Luvut 2–4 selventävät tutkimukseen liittyvää teoriataustaa. Luvussa 5 käsitellään Ruokaviraston nykytilaa, suorituskyvyn mittaamista, maturiteettia sekä virastossa tehtyjä kehittämistoimenpiteitä. Luvussa 6 esitellään tulokset ja johtopäätökset. Luku 7 sisältää yhteenvedon tutkimuksesta. Työn lopussa on luetteloitu kaikki opinnäytetyössä käytetyt lähteet. Työn kirjoittaminen aloitettiin maaliskuussa 2019 ja se saatiin päätökseen loka-marraskuun vaihteessa 2019.

### 1.3. Toimintatutkimus toteutustapana

Toimintatutkimus (action research) on kvalitatiivisen tutkimuksen muoto, jossa tutkittavaa kohdetta – kuten esimerkiksi organisaatiossa, yhteisössä tai yhteiskunnassa vallitsevaa tilaa – pyritään samanaikaisesti myös parantamaan. Saksalainen sosiaalipsykologi Kurt Lewin käytti toimintatutkimuksen termiä tiettävästi ensimmäisen kerran vuonna 1946 ilmestyneessä artikkelissaan ”Action Research and Minority Problems”, joka pyrki parantamaan vähemmistöjen asemaa toisen maailmansodan jälkeisessä USA:ssa. Lewinin mukaan ihmisten toiminnan ymmärtämiseksi on ymmärrettävä myös sitä ympäristöä, jossa toiminta tapahtuu. (Willis & Edwards 2014, 4, 10-11.)

Kananen (2014, 15-16) määrittelee toimintatutkimuksen käytännönläheiseksi prosessiksi, jossa *tutkija osallistuu aktiivisesti* tutkimuksen kohteena olevan ryhmän tai yhteisön toiminnan kehittämiseen. Greenwood (1999, 33) puolestaan kuvaa toimintatutkimuksen sekä *sisäisen että ulkoisen osallistujan yhteistyöstä syntyväksi, reflektoiivaksi sykliksi*. Tällainen tutkimustapa poikkeaa huomattavasti muista tutkimustyypeistä, kuten case- tai kehittämistutkimuksista, joissa tutkijan rooli sijaitsee selkeästi varsinaisen tutkimuskohteen ulkopuolella.

Toimintatutkimukselle voidaan määritellä neljä eri tyyliä: *diagnostinen, osallistava, empiirinen ja kokeellinen toimintatutkimus*. Nämä tyyliä on esitelty tarkemmin taulukossa 1.

Taulukko 1. Toimintatutkimuksen tyyliä (mukaan Adelman 1993, 13-14; Marrow 1969, 168).

Tyyliä	Määritelmä
1. Diagnostinen toimintatutkimus	Tuottaa toimintasuunnitelman olemassa olevaan tilanteeseen. Diagnostointi ja ratkaisu saattavat mennä hukkaan, mikäli ehdotetut toimet eivät ole tutkimuksen kohteena olevan ryhmän tai yhteisön mielestä hyväksyttäviä.
2. Osallistava toimintatutkimus	Ottaa tutkimuksen kohteena olevan ryhmän tai yhteisön mukaan tutkimusprosessin toteuttamiseen. Sitouttaa tällä tavoin kaikki osalliset tuloksiin. Ei sovellu yleistävien teorioiden määrittelyyn.
3. Empiirinen toimintatutkimus	Kerää tietoa tutkimuksen kohteena olevan ryhmän tai yhteisön päivittäisistä kokemuksista. Heikkoutena kohderyhmän yksipuolisuus ja vertailukohteiden puute. Pitkällä aikajaksolla voi kuitenkin tuottaa valideja perusoletuksia.
4. Kokeellinen toimintatutkimus	Toteuttaa kontrolloituja tutkimuksia erilaisten tekniikoiden soveltuvuudesta samankaltaisiin sosiaalisiin tilanteisiin. Sisältää tyyliä eniten potentiaalia tieteellisen tiedon lisäämiseen ja hypoteesin testaamiseen. On toisaalta haasteellinen toteuttaa onnistuneesti.

Willis ja Edwards (2014, 19) kuvaavat toimintatutkimusta seuraavalla tavalla:

Action research is a form of systematic investigation that typically involves attempts to solve practical problems in real world settings through the involvement of stakeholders who work or live in those settings.

Toimintatutkimuksen tekijä työskentelee aktiivisesti tutkittavana olevan ryhmän jäsenten kanssa ryhmän sisäpuolella, pyrkii ratkaisemaan käytännönläheisiä ongelmia ja ennen kaikkea vaikuttaa itse suoraan tilanteeseen. Kanasen (2014, 13) mukaan toimintatutkimus on käytännössä sarja itseään reflektioivia, iteratiivisia syklejä, joissa toistuvat seuraavat vaiheet: *suunnittelu, toiminta, havainnointi ja tulosten seuranta*. Toimintatutkimuksen pääpiirteittäinen toteutusprosessi on esitetty kuviossa 2.

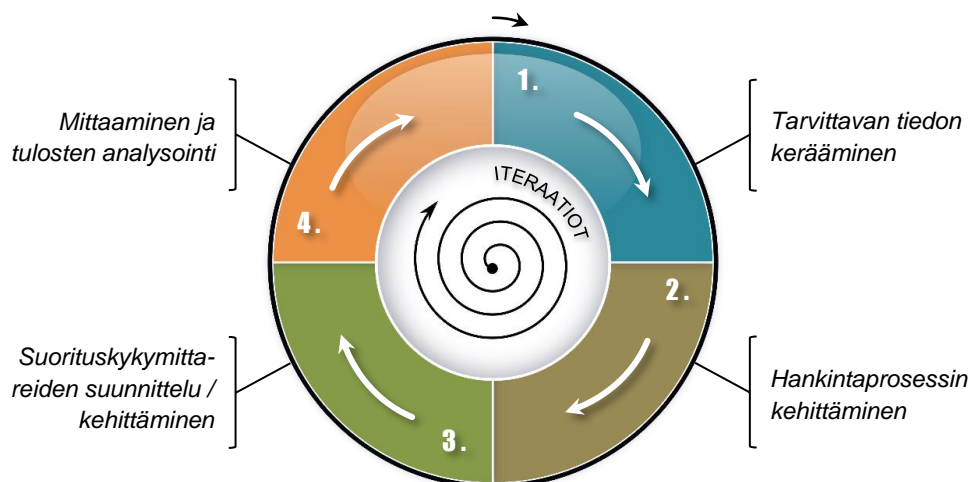


Kuvio 2. Toimintatutkimuksen syklit (mukaillen Kananen 2014, 13).

#### 1.4. Toimintatutkimus Ruokavirastossa

Ruokavirastossa toteutettava toimintatutkimus on tyypiltään *osallistava*, sillä se ottaa koko hankintatoimen mukaan tutkimusprosessiin ja sitouttaa tätä kautta henkilöstön myös tutkimuksen kautta saatuihin toimenpide-ehdotuksiin ja tuloksiin. Tutkimus ei tuota yleistyksiä tai perusoletuksia, vaan pyrkii ratkaisemaan esille tulleita ongelmakohtia kollektiivisesti kaikkien hankintatoimen työntekijöiden kanssa.

Valtionhallinnon kehittämissuunnitelman pitkäjänteisyyden vuoksi tässä opinnäytetyössä on keskitytty ainoastaan ensimmäisen tutkimussyklin suunnittelun ja toteutuksen raportointiin (kuvio 3), sillä opinnäytetyön valmistumisen kannalta useamman syklin läpivieminen olisi muodostunut ajallisesti mahdottomaksi. Alla esitelty sykli toimii kuitenkin jatkokehityksen pohjana, sitä on tarkoitus soveltaa säännöllisesti hankintatoimen kehittämiseen myös tulevaisuudessa.



Kuvio 3. Ruokaviraston kehityssyklin rakenne marraskuussa 2019.

## 2 HANKINNAT LIIKETOIMINNASSA

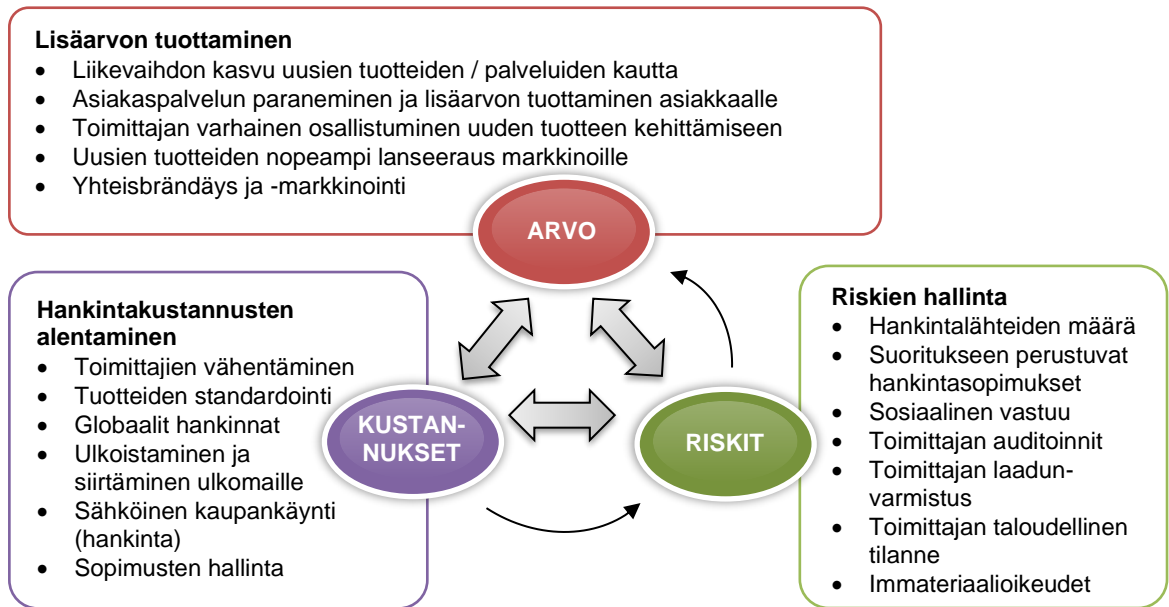
Nykyorganisaatiot hankkivat runsaasti ulkopuolisia tavaroita tai palveluita oman liiketoimintansa tueksi. Palvelualoilla sekä julkishallinnossa hankinnat muodostavat noin 50 prosenttia organisaation kokonaiskustannuksista, kun taas teollisuuden ja kaupan aloilla luku voi kivuta jopa 50–80 prosenttiin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 21.)

Yritysten toimintaympäristöt ovat myös jatkuvassa muutoksessa: kilpailusta on tullut globaalia ja kannattava toiminta vaatii jatkuvaa nopeutta, joustavuutta ja innovatiivisuutta. Ympäristön muutoksiin mukautuminen edellyttää henkilöstöltä korkeaa osaamista. Tasovaatimus ja sen jatkuva ylläpitäminen koskee myös yrityksen hankinnoista vastaavaa *hankintatoimea*, jonka rooli on muuttunut muutamassa vuosikymmenessä yksittäisestä ostoyksiköstä koko yrityksen toimintaa läpileikkaavaksi, strategisesti tärkeäksi toimintokokonaisuudeksi. (Huuha 2019, 38-40.)

Van Weelen (2018, 58-59) mukaan yksi hankintojen tärkeimmistä tavoitteista on *lisäarvon tuottaminen asiakkaalle*. Lisäarvo on kuitenkin tasapainotettava riskien hallinnan ja kustannusten alentamisen kanssa. Perinteinen, alhaisimpaan hintaan perustuva hankintamenetelmä on syrjäytymässä, sillä pelkän hintatason tuijottaminen voi aiheuttaa suhteellisen läpinäkyvillä globaaleilla markkinoilla nopeasti suuria riskejä. Esimerkiksi kolmansiin maihin halpatyönä ulkoistettu tuotanto voi poikia sekä toimitusongelmia että nostaa samanaikaisesti julkisuuteen myös eettisiä kysymyksiä liiketoiminnan harjoittajan arvomaailmasta. Tästä syystä riskienhallinnasta on tullut kustannusten ja arvon tuoton rinnalla tärkeä osa hankintojen kokonaisuutta.

Van Weele (2018, 58-59) toteaa myös tilaaja-toimittajasuhteiden muuttuneen riskienhallinnan korostumisen myötä. Toimittajien kanssa pyritään luomaan yksipuolisen ja etäisen hyötysuhteen sijasta läheisempi yhteistyömalli, jossa molemmat osapuolet jakavat sekä voitot että riskit ja ovat samalla luomassa uusia innovaatioita yhdessä. Näissä tapauksissa toimittajan tulevaisuus voi olla hyvin riippuvainen tilaajalle toimitetun tuotteen tai palvelun menestyksestä. Toisaalta suhde muuttuu myös pitkäaikaiseksi ja läheiseksi strategiseksi allianssiksi, jolloin tilaajan ja toimittajan väliset keskustelut siirtyvät yksikköhintojen polkemisen sijasta yhteisen kasvun ja voiton tavoitteluksi. Riskien, kustannuksien ja arvon riippuvuussuhde on esitelty kuviossa 4.





Kuvio 4. Hankintakustannusten, riskien ja lisäarvon tasapaino (mukaillen van Weele 2018, 59).

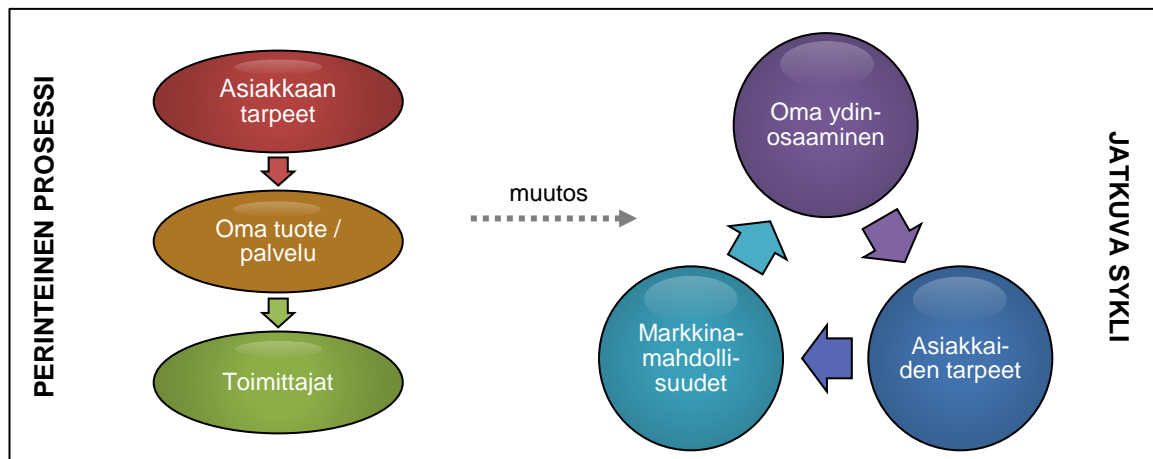
## 2.1. Hankintojen jaottelun periaatteet

Yrityksessä toteutettavia hankintoja voidaan jaotella usealla eri tavalla. Perinteinen, pelkän hankinnan luonteen perusteella tehty jaottelu on jokseenkin pehmeäraajainen, jolloin yksittäisessä hankinnassa saattaa olla useampaan kategoriaan kuuluvia osia. Tällaisia hankintoja voivat olla esimerkiksi raaka-aineet, komponentit, investointihankinnat sekä palvelut. Jaottelu kuvaa hyvin hankinnan varsinaista tarkoitusta, mutta ei tuo tunnistettavasti esille hankintojen erilaisia piirteitä tai erilaisten hankintamenettelyjen soveltamistarpeita. (Huuhka 2019, 40-41.)

Hankinnat on mahdollista jaotella myös tuloslaskelman mukaan eri kululajeihin, jolloin tehtyjä hankintoja voidaan vertailla tilinpäätöksestä toiseen. Ongelmana tässä mallissa on hankintojen pirstaloituminen, sillä vain osa ostoista näkyy varsinaiseen tuotantoon tai liiketoimintaan kuuluvina *suorina hankintoina*, kuten raaka-aineina, puolivalmisteina tai komponentteina. Moni hankinta jää piiloon esimerkiksi henkilöstökuluihin tai liiketoiminnan muihin kuluihin, jolloin hankintoja kutsutaan *epäsuoriksi hankinnoiksi*. Tällaisia hankintoja voivat olla esimerkiksi henkilöstöön kohdistuvat palvelut, energia, puhelimet ja toimistotarvikkeet. Mukaan lasketaan myös niin sanotut investointihankinnat, kuten rakennukset ja kiinteistöt. (Huuhka 2019, 41-43.)

Epäsuorat hankinnat piiloutuvat usein organisaation eri osastoille sekä yksiköille ja saattavat jakaantua kirjanpidossa poistoina useammalle vuodelle. Mikäli suorien ja epäsuorien hankintojen osuus yrityksen kaikista kustannuksista on merkittävä, tulisi hankintojen ja toimittajasuhteiden hallinnan olla *ylimmän johdon jatkuvan huomion kohteena*. Lisäksi hankintatoiminta olisi hyvä liittää olennaiseksi osaksi yrityksen strategista suunnitteluprosessia. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 56-58, 131.)

Burt ja Pinkerton (1996, 24) toteavat hankintatoimen roolin muodostuneen aikaisemmin lähinnä tarvikkeiden ja palveluiden saatavuuden varmistamisesta sekä ostamisesta mahdollisimman alhaisella hinnalla. Tällaisessa ajattelumallissa hankintatoimi on vastannut yrityksen ostotarpeisiin ainoastaan reaktiivisesti. Samoilla linjoilla ovat myös Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2018, 134-135, 139), jotka toteavat hankinta- ja ostotoiminnan pitäytyneen perinteisesti hyvin etäällä muusta yrityksen toiminnasta. Heidän mukaansa hankintojen rooli on kuitenkin muuttunut viimeisen parin vuosikymmenen aikana merkittävästi, ja hankintatoiminta on kehittynyt asiakkaiden tarpeista lähtevästä yksisuuntaisesta prosessista syklisemmäksi, omia tarpeita, mahdollisuuksia ja ydinosaamista jatkuvasti arvioivaksi kehäksi (kuvio 5). Hankinnat ja niiden elinkaari nähdään täten laajempina, koko yritystä leikkaavina prosesseina.



Kuvio 5. Hankintojen muutos yksisuuntaisesta prosessista sykliseksi (mukaillen Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 134-135).

Huuhka (2019, 17) toteaa vuosien 1970–2000 välillä tapahtuneen globalisaation vaikuttaneen keskeisesti hankintatoiminnan kehitykseen. Lisäksi tieto- ja viestintäteknologioiden sekä toiminnanohjausjärjestelmien kehitys on ollut ennennäkemätöntä. Myös johtamistyylit ja organisaatioiden toiminnan järjestäytymistavat ovat muuttuneet: markkinoille on ilmestynyt erilaisia filosofioita ja ajattelutapoja, kuten esimerkiksi asiakaslähtöisyys, benchmarkkaus, laatujohtaminen, Lean sekä Just-In-Time-ajattelu.

## 2.2. Hankintatoiminnan organisointi

Useamman kirjallisuuslähteen perusteella hankintatoiminta voidaan organisoida käytännössä kolmen eri mallin mukaisesti. Hankintoja tehdään joko keskitetysti, hajautetusti tai *keskitetysti johdettuna*, eli niin sanottuna *hybridimallina* (ks. esim. Dimitri, Piga & Spagnolo 2006, 48; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 317-321; Jiang 2017; Nieminen 2016). Täysin keskitetty hankintatoimi sijaitsee organisaatiohierarkiassa omassa yksikössään ja vastaa kaikesta hankintoihin ja ostamiseen liittyvästä toiminnasta. Hajautetussa mallissa jokainen yksikkö toteuttaa itsenäisesti omat hankintansa. Hybridille on tyypillistä, että isot, kriittiset hankinnat hoidetaan keskitetysti mutta pienemmät vastuutetaan suoraan osastoille ja yksiköille. Taulukossa 2 on kuvattu hankintojen organisointiin vaikuttavia seikkoja.

Taulukko 2. Keskittämiseen ja hajauttamiseen vaikuttavat seikat (mukaillen van Weele 2018, 292-293).

Keskittämistä kannattaa harkita, jos	Hajauttamista kannattaa harkita, jos
Yksiköillä on paljon yhteisiä tarpeita.	Asiakkaalla on suuri vaikutus yrityksen hankintapäätöksiin.
Yksiköt sijaitsevat maantieteellisesti lähekkäin ja niiden välillä on hyvät kulkuyhteydet.	Yksiköiden tarpeet ovat keskenään hyvin erilaiset.
Toimittajilla on vahva neuvotteluasema.	Yksiköt sijaitsevat eri mantereilla.
Toimialan tuotantorakenteen tai muun syyn vuoksi skaalaeduilla on suuri merkitys.	Yksiköt ovat suhteellisesti suuria ja niillä on neuvotteluvoimaa erillisänkin.
Hankinta vaatii paljon erityistä osaamista, jonka hajauttaminen useisiin yksiköihin aiheuttaa turhaa päällekkäisyyttä.	Hankintatehtävät ovat yksinkertaisia
Hintaherkkyys ja hintavaihtelut ovat suuria ja niiden hallinta vaatii tiivistä markkinoiden seuranta, jota ei kannata hajauttaa.	Toimittajamarkkinoiden hinta- ja kustannuskehitys ovat suhteellisen stabiileja.

Jiang (2017) puolestaan kuvaa hankintatoimen muodostamisvaihtoehtojen eroja, etuja ja haittoja seuraavasti:

Taulukko 3. Erityyppisten hankintaorganisaatioiden erot (mukaillen Jiang 2017).

	<b>Keskitetty</b>	<b>Hajautettu</b>	<b>Hybridi</b>
<b>Ominaisuudet</b>	Kaikki hankinnat tehdään yhdessä keskitetyssä yksikössä hankinta-ammattilaisten toimesta.	Hankintoja tehdään itsenäisesti organisaation eri toimintayksiköissä.	Suuret, kriittiset hankinnat tehdään keskitetysti hankinta-ammattilaisten toimesta.  Pienet, ei-kriittiset hankinnat tehdään eri toimintayksiköissä.
<b>Edut</b>	Yhdenmukaiset säännöt ja ohjeet.  Hankintaerien yhdistäminen ja suurempi neuvotteluvoima.  Keskitetty inventaario.  Toimittajakanavien hallinta.  Keskitetty kustannusseuranta.  Ammattihankkijoiden osaamisen hyödyntäminen.	Hankinta on integroitu suoraan tuottaviin yksiköihin.  Lähes reaaliaikainen muutuminen markkinoiden ja kysynnän muutoksiin sekä yllätyksiin tilanteisiin.  Hankinta on suorassa yhteydessä kysyntään ja sen taustoihin.	Suurien hankintojen osalta edut ovat samat kuin keskitetyissä mallissa.  Hankintatoimi voi keskittyä yrityksen kannalta tärkeisiin ja isoihin hankintoihin.  Yksiköt voivat tehdä itsenäisesti nopeita pienempiä hankintaratkaisuja.
<b>Haitat</b>	Hankintatoimen ja muiden yksiköiden välinen kommunikaatio ja koordinaatio raskasta.  Hidas reagointinopeus muutoksiin.  Bulkkitavaran kustannusseuranta haasteellista.	Useita samankaltaista, irtonaisia hankintayksiköitä, joiden tehokkuus on kokonaisuuden kannalta huono.  Yksiköt ostavat samoja tuotteita monesta eri paikasta ja toimittajien on mahdollista käyttää pirstaloitumista hyväkseen.  Hankintayksiköiden sisäinen kilpailu voi heikentää kokonaistulosta.  Useita erillisiä inventaarioita ja varastoja.	Jonkin verran hajautetun mallin ongelmia: samankaltaisia hankintoja tehdään edelleen useammissa paikoissa.  Hajautettujen hankintojen yhdenmukaisuus kärsii.

Rozemeijerin, van Weelen ja Weggemanin (2003, 10-11) tutkimuksen mukaan hankintojen organisointimalli muotoutuu kahden eri muuttujan kautta. Nämä ovat *hankintatoiminnan maturiteetti* sekä *organisaation toiminnan yhdenmukaisuus* (kuvio 6). Maturiteetti (kypsyysaste) määräytyy muun muassa hankintatoiminnan statuksen ja roolin, hankintajärjestelmien saatavuuden, toiminnan laadun, sekä hankintahenkilöstön osaamisen, ammattimaisuuden ja yhteistyökyvykkyyden pohjalta. Mikäli yrityksen toiminta ei

ole yhdenmukaista ja hankintojen maturiteetti matala, hankinnat toteutetaan todennäköisesti hajautettuina. Toisaalta vahva toiminnan yhtenäisyys sekä korkea maturiteettitaso viittaavat organisaation hyödyntävän keskitetysti johdettua hankintamallia. Hankintatoiminnan maturiteetin käsitettä sekä sen vaikutuksia käsitellään tarkemmin luvussa 2.6.



Kuvio 6. Hankintojen erilaiset lähestymistavat (mukaillen Rozemeijer, van Weele & Weggeman 2003, 11).

Keskitetysti johdettu hybridimalli on nostanut viime vuosina suosiotaan, sillä se tarjoaa organisaatiolle keskitetyn hankintatoimen tehokkuuden ja asiantuntemuksen, mutta ei sido liikaa varsinaista liiketoimintaa (esim. Dimitri, Piga & Spagnolo 2006, 48, 53; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 320-321). Samoilla linjoilla ovat myös Driedonks, Gevers ja van Weele (2014, 288), jotka näkevät suosion taustalla hankintatoiminnan evoluution strategisesti tärkeäksi toiminnoksi. Heidän mukaansa hankintaorganisaatioiden rakenne on muuttunut entistä tiimiperusteisemmaksi, jolloin hankinta-asiantuntijat työskentelevät organisaation muiden yksiköiden edustajien kanssa ketterissä, organisaatiota poikkileikkaavissa tiimeissä. Tiimimalli on syrjäyttämässä perinteisen, erilliseen yksikköön keskitetyn hankintatoimen. Tiimimallin tehokkuus perustuu erityisesti hankintatiimin jäsenten osaamistajien monimuotoisuuteen ja kykyyn ymmärtää syvällisesti liiketoiminnan tarpeita. (Driedonks ym. 2014, 296, 299.)

### 2.3. Hankintojen strateginen rooli ja kustannusvaikutukset

Yksittäisen organisaation tapauksessa hankintatoiminnan merkittävyyttä voidaan mitata tarkastelemalla hankintojen osuutta liikevaihdosta: mitä suuremman osuuden hankinnat haukkaavat, sitä merkittävämpi rooli hankintatoimella tulisi olla yrityksen strategisessa päätöksenteossa. Hankinnat vaikuttavat suoraan esimerkiksi yrityksen katteisiin, rahavirtojen kiertonopeuksiin, kustannuksiin ja sitoutuneeseen pääomaan. Lisäksi hankinnat ovat oleellinen osa optimoitua toimittajaverkostoa, jonka tehokkuus näkyy yrityksen kilpailuetuna. (Huuhka 2019, 28-29.)

Ostetun tavaran tai palvelun hinta on vain pieni osa hankinnan aiheuttamista kokonaiskustannuksista. Esimerkiksi markkinakartoituksen teko, sopivien toimittajien etsintä ja valinta, sekä sopimusten valmistelu tuovat organisaatiolle lisäkustannuksia. Hankinnan jälkeen kustannuksia tulee mm. seurannasta sekä maksamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Hankintaan voi liittyä myös sellaisia kustannuksia, joille on mahdoton määritellä tarkkaa hintaa, kuten esimerkiksi myöhästyneen toimituksen tai virheellisen tuotteen aiheuttamat asiakasmenetykset. Lisäksi hankintoihin liittyy aina riskejä, joiden tarkka arvottaminen on haastavaa. Monessa tapauksessa hankintojen aiheuttamat, pitkäaikaiset kokonaiskustannukset ovat yritykselle yksittäistä ostohintaa merkittävämpi tekijä. (Huuhka 2019, 32-34.)

Kokonaiskustannusajattelu pohjautuu *toimintolaskentaan* (activity based costing, ABC), jossa jokaiselle organisaatiossa tapahtuvalle toiminnalle ja työvaiheelle pyritään löytämään kustannusarvo. Näin lopputuotteen kokonaiskustannukseksi muodostuu kaikkien sen valmistamiseen tai tuottamiseen tarvittavien toimenpiteiden kustannusten summa. *Omistamisen kokonaiskustannukset* (total cost of ownership, TCO) puolestaan tarkoittavat laajemmin kaikkia niitä kustannuksia, joita tuote tai palvelu aiheuttaa koko käyttö-aikansa tai elinkaarensa aikana. Kokonaiskustannusajattelusta on hyötyä monissa organisaation toimintaan ja prosesseihin liittyvissä tehtävissä, kuten toimintatapojen, asiakaspalvelun ja lopputuotteen kehittämisessä, ulkoistamispäätöksissä, sekä toimittajien valinnassa ja suorituskyvyn mittaamisessa. Kokonaiskustannusajattelu parantaa myös hankintatoimen hintatietoisuutta ja luo syvällisempää ymmärrystä hankinnan elinkaaren vaikutuksista. Sen käyttöönotto lisää systemaattista ja objektiivista kustannusten tarkastelua ja pakottaa huomioimaan hankintojen laadullisten tekijöiden taloudellisia vaikutuksia sekä riskejä entistä laajemmin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 152-156.)

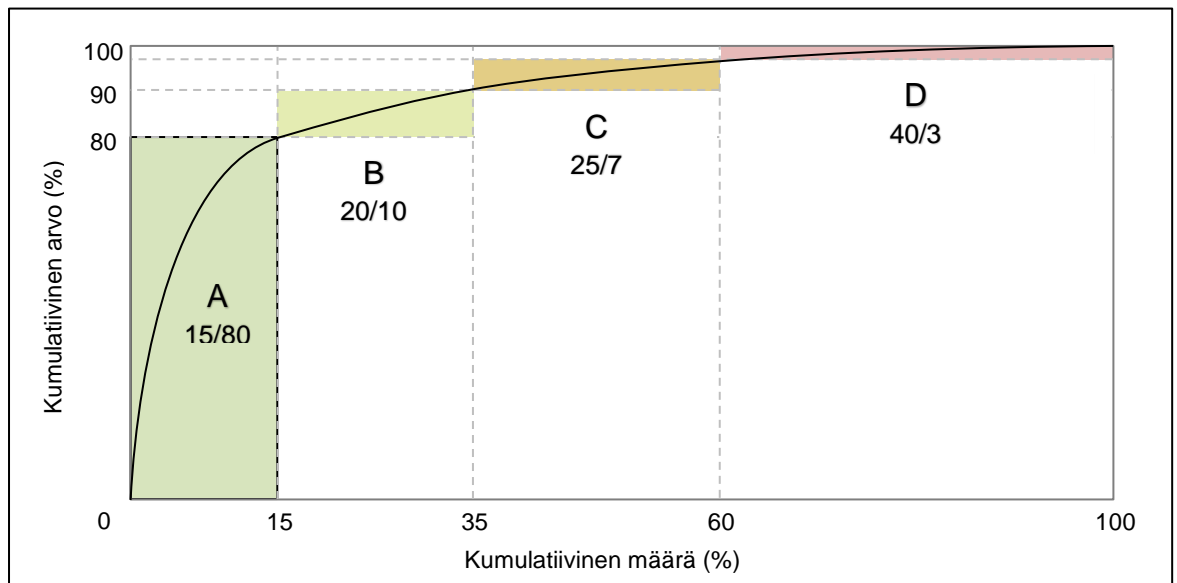
Ellram ja Siferd (1993, 166) ovat tutkineet erityisesti hankintatoiminnan aiheuttamia kokonaiskustannuksia. Tutkimuksen pohjalta tunnistettiin kuusi erillistä toimintokokonaisuutta, jotka vaikuttavat hankintojen lopulliseen hintalappuun. Kustannuksia aiheuttivat *johtamiseen, toimitukseen, huoltoon ja palveluun, kommunikointiin, hintaan sekä laatuun* liittyvät yritystoiminnot. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2018, 154) ovat jalostaneet Ellramin ja Siferdin tutkimusta kokoamalla sen pohjalta selkeän ja havainnollisen taulukon hankintatoimintaa ympäröivistä kustannuksista (taulukko 4).

Taulukko 4. Kokonaiskustannusten jaottelu (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 154; mukailleen Ellram & Siferd 1993, 175-180).

Hankintaa edeltävät	Hankinnan aikaiset	Hankinnan jälkeiset
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarpeen identifiointi</li> <li>• Tarveanalyysi</li> <li>• Toimittajien etsintä</li> <li>• Toimittajien arviointi</li> <li>• Toimittajien ladunvarmistus</li> <li>• Toimittajien valinta</li> <li>• Toimittajan ja oman yrityksen yhteistyön kehittäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinta</li> <li>• Tilaus</li> <li>• Osapuolten välinen tiedonsiirto</li> <li>• Toimitusjärjestelyt ja niiden varmistukset</li> <li>• Toimitus</li> <li>• Laaduntarkistukset, reklamointi</li> <li>• Maksuliikenne</li> <li>• Seuranta ja raportointi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Virheellisten tuotteiden palautukset</li> <li>• Korjaus ja uudelleentyöstäminen</li> <li>• Tuotantolinjan seisokit</li> <li>• Myynnin menetykset</li> <li>• Arvonalentumiset ja maine</li> <li>• Ylläpito ja huolto</li> <li>• Tuotetuki ja koulutus</li> <li>• Toimittajan koulutus- ja kehittämiskulut</li> <li>• Kierrätys ja elinkaaren päättäminen</li> </ul>

Kirjallisuuslähteissä viitataan myös usein niin sanottuun Pareton 80/20-sääntöön, jonka mukaan viidennes (20 %) tarkasteltavasta kohteesta aiheuttaa suurimman osan (80 %) vaikutuksista (mm. Bragg 2010, 73; Huuhka 2019, 44; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 141; Koch 1998). Esimerkiksi yksittäisen yrityksen myymästä tuotevalikoimasta 20 % voi tuottaa jopa 80 % voitoista, jolloin loput tuotteet jakaantuvat jäljelle jäävän voittoviidennesalueelle pitkäksi hännäksi. Tällöin herää kysymys siitä, miten häntäpään tuotteet vaikuttavat yrityksen toimintaan ja onko niiden valmistamisella sekä myymisellä todellista merkitystä liiketoiminnalle. Iloranta & Pajunen-Muhonen (2018, 27) soveltavat 80/20-sääntöä myös suoraan hankintoihin: Jos yrityksen sisäiset resurssit kattavat toiminnasta 20 % ja ulkoiset resurssit (hankinnat) 80 %, olisi kannattavampaa kehittää hankintojen toimivuutta, kuin pyrkiä järjestelemään jäljelle jäävää, sisäisten resurssien viidesosaa tehokkaammaksi.

Organisaatio saa karkean kuvan toiminnan kehittämiskohteista käyttämällä niin sanottua *ABCD-analyysiä*, jonka avulla raha-arvoltaan merkittävimmät hankintakohteet jaetaan suuruusjärjestyksen mukaisesti A-, B-, C- ja D-kategorioihin. A-kategoria pitää sisällään kaikki ne hankinnat, jotka muodostavat noin 80 % kustannuksista. Loput 20 % jaetaan kategorioihin B, C ja D sopivilla prosenttiosuuksilla. Analyysi muodostaa kuvauksen, jonka avulla erilaisten hankintojen vaikutusaste saadaan näkyviin (kuvio 7). Hankintojen analysointia voidaan jatkaa tarkastelemalla erityisesti häntäpään hankintojen merkitystä organisaation liiketoiminnan kannattavuuteen. (Huuhka 2019, 44-47.)



Kuvio 7. Esimerkki ABCD-analyysistä (Huuhka 2019, 46).

Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2018, 107) toteavat analyysin olevan vielä varsin käyttökelpoinen, joskin se laittaa kaikki hankinnat samalle viivalle ottamatta kantaa niiden taustatekijöihin, monimutkaisuuteen tai riippuvuuksiin. Huuhkan (2019, 47) mukaan analyysin heikkoutena on liiallinen yksipuolisuus, joka johtaa helposti yhtä yksipuolisiin ratkaisuihin. Malli antaa kuitenkin suuntaviivoja kehityskohteiden löytämiseen ja auttaa hahmottamaan mahdollisten kehittämistoimien kannattavuutta.

ABCD-analyysiä voidaan jatkojalostaa nk. *spendianalyysillä*, jonka avulla saadaan tuotettua dataa hankintojen luokittelua, kokonaismenojen tarkastelua, toiminnan suunnittelua ja toimittajahallintaa varten. Analyysin pohjalle tarvitaan yrityksen tarkka hankintahistoria, joka saattaa olla yrityksestä ja toimialasta riippuen hyvin pirstaloitunut ja hankalasti yhdenmukaistettava. Laadukkaasti toteutettu spendianalyysi on kuitenkin ensiar-

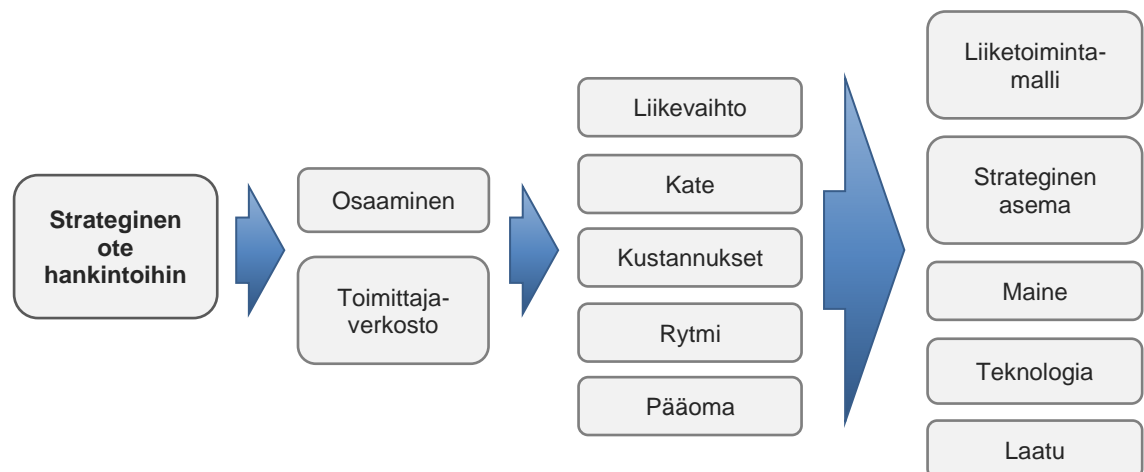


voisen tärkeä esimerkiksi hankintatoiminnan ja toimittajamäärien optimoinnissa. Spendianalyysin pohjalta samankaltaisia tavara- ja palveluhankintoja sekä niiden ryhmiä saadaan yhdistettyä yhtenäisillä tavoilla koordinoitaviksi kokonaisuuksiksi. Näitä kokonaisuuksia kutsutaan *hankintakategorioiksi*. Käytettävien kategorioiden määrä riippuu organisaation koosta ja luonteesta. Esimerkiksi suuri, globaalisti toimiva organisaatio joutuu hallittavuuden takia pilkkomaan hankintansa useampaan kategoriaan, kun taas pieni, paikallisesti toimiva yritys pärjää hyvin matalalla hankintaorganisaatiolla. (Huuhka 2019, 47-49, 55-57.)

Kategoria-ajattelun keskeisenä osana ovat kategoriakohtaiset toimintamallit eli *kategoriastrategiat*, joiden avulla hankintatoiminnassa sovitetaan yhteen erilaisten hankintatarpeiden sekä toimittajamarkkinoiden piirteet. Kategoriastategia tulisi johtaa suoraan organisaation omasta strategiasta, sillä onnistuneesti toteutettujen hankintojen yhteys liiketoiminnan menestykseen on ilmeinen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 145-147.)

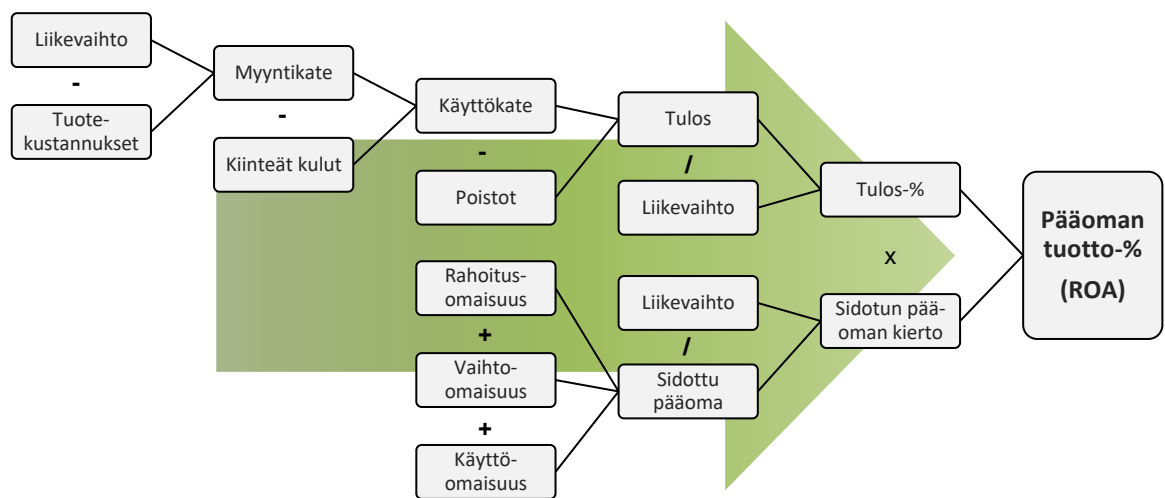
#### 2.4. Hankintaosaamisen merkitys yritystoiminnassa

Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2018, 25) toteavat ammattitaitoisesti tehtyjen hankintojen vaikuttavan yrityksen toiminnan kaikkiin osa-alueisiin (kuvio 8). Näitä alueita ovat muun muassa katteet, liikevaihto, varastojen kiertonopeudet sekä yleinen toiminnan joustavuus. Hankinnat vaikuttavat myös yrityksen imagoon ja maineeseen, mikä itsessään saattaa parantaa asemaa markkinoilla. Esimerkiksi kuluttaja voi tehdä ostopäätöksen vain siitä syystä, että tuote on tunnetun ja luotettavan valmistajan tekemä.



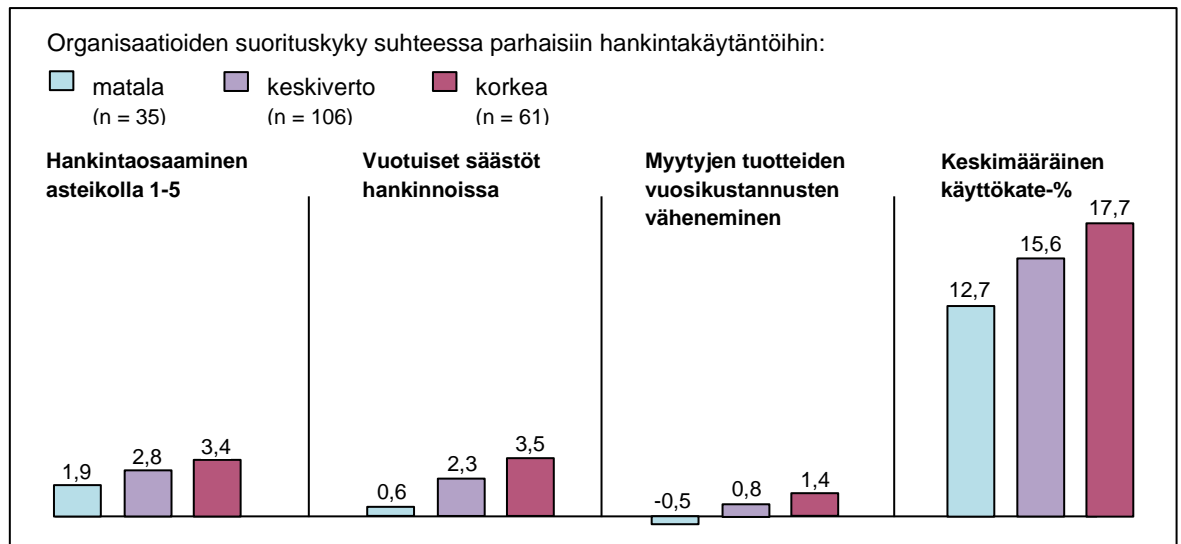
Kuvio 8. Hankintojen monisyiset vaikutukset kilpailukykyyn (mukaillen Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 25).

Hankintaosaamisen kehittämisen vaikutusta yrityksen tulokseen voidaan kuvata myös niin sanotulla DuPont-mallilla (kuvio 9), joka on eräs käytetyimmistä kannattavuuden suhteellisuuden mittareista (ks. esim. Huuhka 2019, 30). Mallilla saadaan laskettua *pääoman tuotto-%* (return of assets, ROA), joka tarkoittaa yritykseen sitoutuneen kokonaispääoman käytön tehokkuutta ja tuottavuutta. Hankintaosaaminen ja hankinnoissa onnistuminen vaikuttavat suoraan DuPont-mallin kaikkiin tekijöihin (ks. ed. kuvio 8) ja tätä kautta yrityksen kilpailukykyyn (esim. Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 31). Mallin liikevaihtopainotteisuuden takia on kuitenkin syytä huomata, että se soveltuu pääasiassa vain yksityissektorin tarpeisiin, sillä esimerkiksi valtionhallinnon laitoksissa liikevaihtoa ei ole käytännössä ollenkaan.



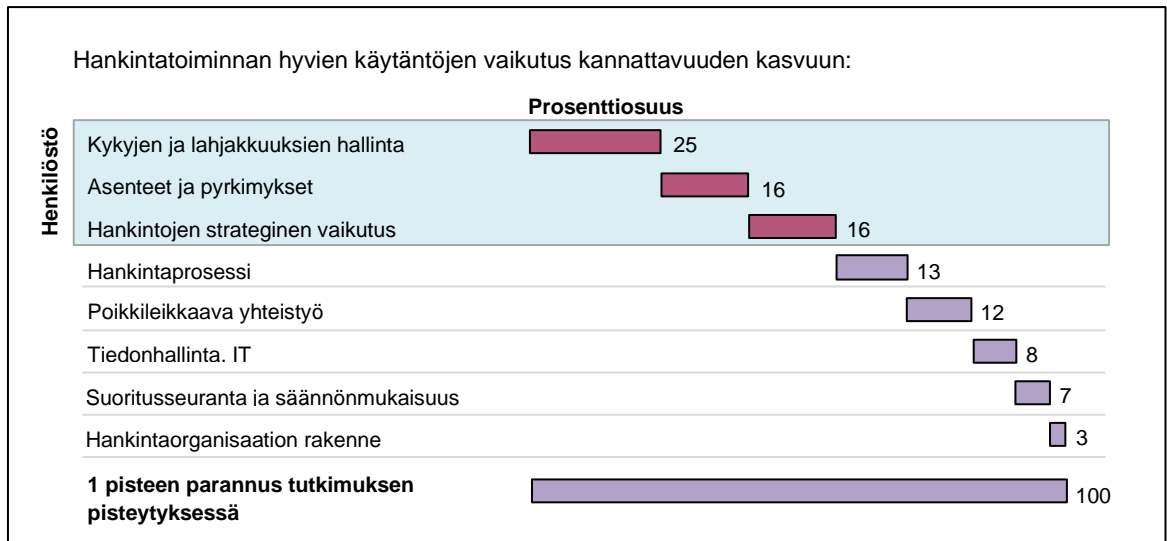
Kuvio 9. DuPont-malli (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 31).

Hankintaosaamisen suora vaikutus liiketoiminnan tulokseen näkyy myös Reinecken, Spillerin ja Ungermanin (2007) tekemästä tutkimuksesta, jossa tarkasteltiin kolmen vuoden ajan yli kahtasataa suuryritystä ympäri maailmaa. Tulokset osoittivat selkeän yhteyden henkilöstön osaamisen ja yrityksen menestyksen välillä (kuvio 10). Menestyneimpien yritysten liiketulos oli keskimäärin viisi prosenttiyksikköä suurempi heikompiin yrityksiin verrattuna. Tämä johtui pääosin siitä, että parhaat yritykset näkivät hankinnat *strategisesti tärkeänä toimintona*, palkkasivat *kyvykkäitä hankintatyöntekijöitä* ja panosivat myös työntekijöidensä *säännölliseen kouluttamiseen*. Lisäksi hankintaorganisaatiot pyrkivät parantamaan jatkuvasti toimintaansa ja tekivät poikkileikkaavaa yhteistyötä markkinoinnin, myynnin, tuotekehittäjien, toimittajien ja muiden sidosryhmien kanssa. Heikoimmat yritykset puolestaan pitivät hankintatointia lähinnä hyvin rajoittuneena, rutiininomaisena tukitoimintona. (Reinecke ym. 2007, 1-8.)



Kuvio 10. Osaamisen vaikutus kannattavuuteen (mukaiillen Reinecke ym. 2007, 7).

Tutkimuksen mukaan suurimmaksi kannattavuuteen vaikuttavaksi tekijäksi nousi *kykyjen ja lahjakkuuksien hallinta*. Tämän lisäksi kaksi seuraavaksi tärkeintä tekijää olivat yrityksen *asenteet ja pyrkimykset* suhteessa hankintatoimeen sekä koettu *hankintojen strateginen vaikutus*. (Reinecke ym. 2007, 7.) Vaikutustekijät on esitetty kuviossa 11.



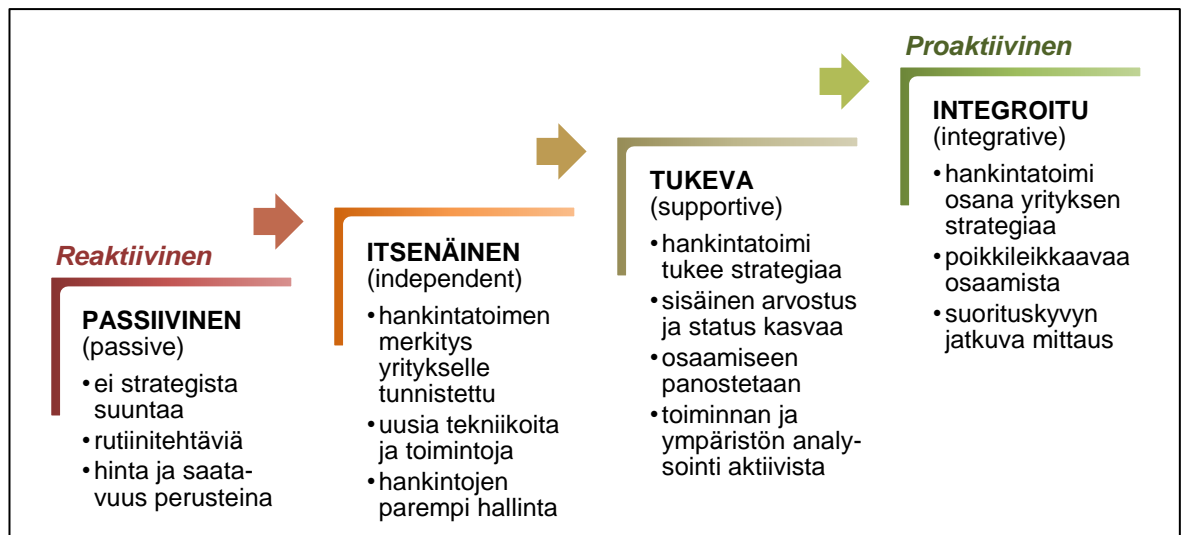
Kuvio 11. Hankintatoimen tehokkuuden tekijät (mukaiillen Reinecke ym. 2007, 8).

Jiangin (2017) mukaan tehokkaasti toimivan hankintatoimen henkilöstöltä vaaditaan *korkeaa moraalialia, vahvoja yhteistyö-, kommunikaatio- ja organisointitaitoja, sopivaa työkokemusta* sekä *korkeatasoista ammattimaisuutta*. Huuhka (2019, 37-38) puolestaan toteaa kaupallisten ja teknisten koulutusalojen olevan hankintaosaamisen keski-

össä. Erityisesti *strategisen johtamisen, taloushallinnon ja liikejuridiikan ymmärrys, neuvottelu- ja esiintymistaidot* sekä *kieli- ja kulttuuritaidot* ovat elintärkeitä osaamisalueita hankintatoimen henkilöstölle. Organisaation johdon tehtävänä on tunnistaa nykyisen osaamisen lisäksi myös tulevaisuuden osaamistarpeet ja määrittellä hankintastrategian pohjalta kilpailukykyä luovat hankintatoimen *ydinkyvykkyydet* (core capabilities).

## 2.5. Hankintojen maturiteetti sekä sisäinen laatu

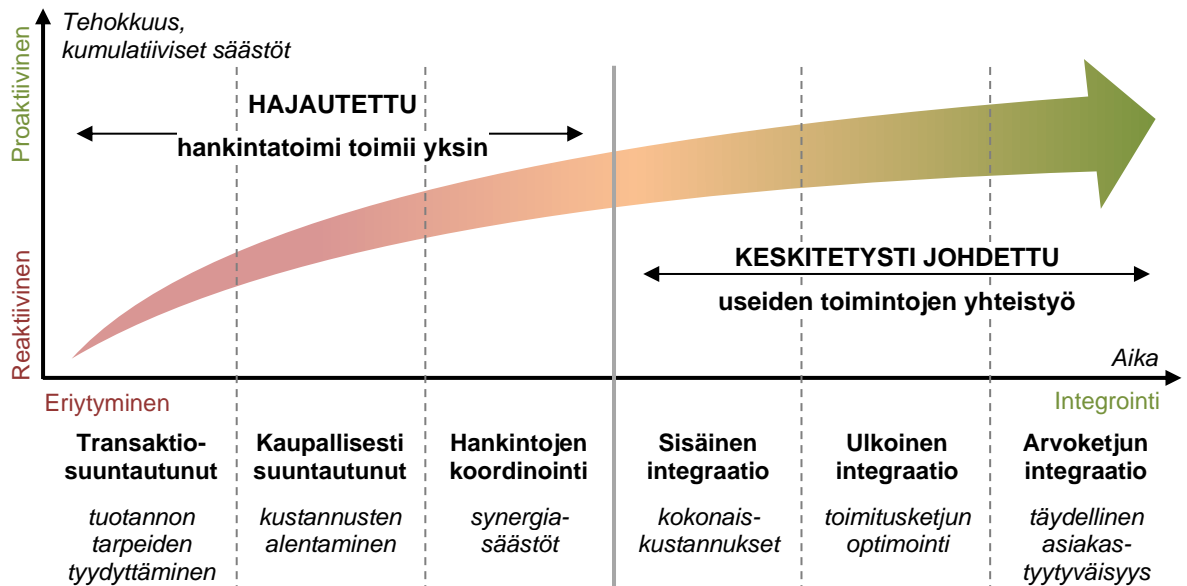
Erilaisilla kehitys- ja maturiteettimalleilla pyritään kategorisoimaan objektin (esim. organisaatio, prosessi, funktio) sijaintia kahden raja-arvon välillä. Hankintojen maturiteetissa on kyse erityisesti *hankintatoiminnan kehitysasteen tilasta*. Toisaalta maturiteetti määrittelee myös *hankintatoiminnan asiakkaiden saamaa laatua ja palveluastetta*. Maturiteettia tutkimalla voidaan tunnistaa organisaation nykytila sekä määrittellä tarvittavat tulevaisuuden kehityskohteet. Van Poucken (2016, 32) mukaan hankintojen maturiteettia tutkineet Reck ja Long (1988, 2-8) muodostivat tietyvästi ensimmäisen hankintojen maturiteetin kehitystä kuvaavan mallin (kuvio 12). Mallissa on määritelty neljä eri maturiteettitasoa: *passiivinen* (passive), *itsenäinen* (independent), *tukeva* (supportive) ja *integroitu* (integrative) (Huuhka 2019, 18).



Kuvio 12. Hankintojen maturiteettitaso (Huuhka 2019, 18; mukailen Reck & Long 1988, 2-8).

Reckin ja Longin mallia laajempi malli on Keoughin vuonna 1993 lanseeraama viisiporainen hankintojen kehityskaarimalli, jossa hankinnat muuttuvat passiivisista, hajaute-

tuista ja transaktiosuuntautuneista ulkoisesti integroiduiksi sekä toimitusketjun optimointiin tähtääviksi, keskitetysti johdetuiksi hankinnoiksi (Huuha 2019, 19). Van Weele (2018, 72) jatkojalosti Keoughin mallia lisäämällä mukaan kuudennen vaiheen, *arvoketjun integraation* (kuvio 13).



Kuvio 13. Kehityskaarimalli (mukaillen van Weele 2018, 72; Keough 1993, 2).

Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2018, 91-94) kuvaavat van Weelen ja Keoughin kehityskaarimallin eri osia seuraavasti:

*Transaktiosuuntautunut* hankintatoiminta on organisoitu vain tuotannon tarpeita varten. Sen tehtävänä on löytää parhaat toimittajat materiaaleille ja tavaroille. Toiminta on hyvin reaktiivista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 91-92.)

*Kaupallisesti suuntautuneen* hankinnan pääpaino on toimittajaneuvotteluissa ja mahdollisimman halvassa hinnassa. Osto-organisaatio toimii jokseenkin itsenäisesti, mutta sen status hierarkiassa on matala. Osaaminen perustuu käytännön kokemukseen, muodolliseen prosessiin sekä tinkimiseen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 92.)

*Koordinoitu hankinta* maksimoi neuvotteluvoimaa keskittämällä organisaation hankinnat yhdelle osastolle. Keskittämisen myötä hankinnoille hahmotellaan omaa strategiaa ja hankinnat kiinnostavat myös ylintä johtoa. Hankintahenkilöstö on koulutautuneempaa ja tehtävät selkeämpiä. Kokonaislaatuun ja vuorovaikutustaitoihin kiinnitetään ennistä enemmän huomiota. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 92-93.)

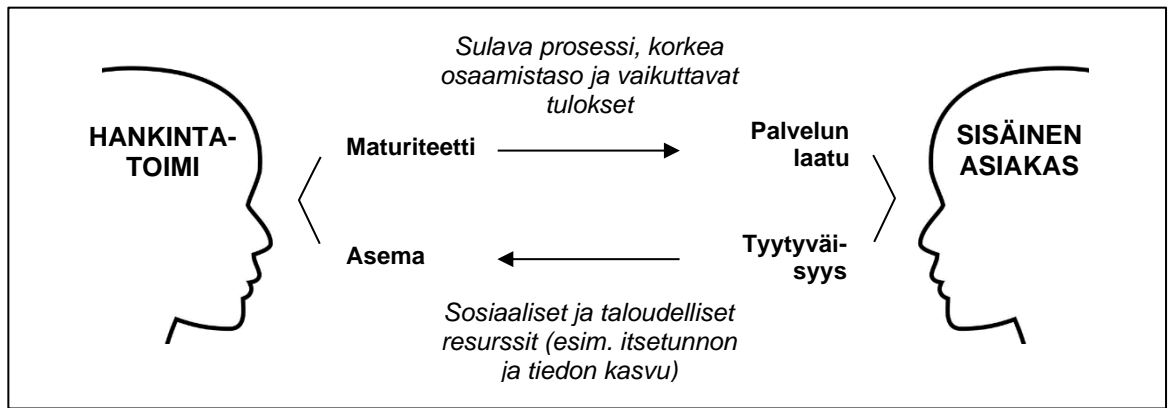
*Sisäisen integraation* myötä toiminnassa haetaan kokonaisedullisinta tietä. Hankinnat nähdään organisaatiota yhdistävänä prosessina ja hankintatoimi osallistuu muun liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiseen päätöksentekoon. Hankintoja koordinoidaan keskitetysti ja pienemmät ostot hajautetaan osastoille. Henkilöstöltä odotetaan entistä korkeampaa koulutustaustaa sekä laajaa liiketalouden sekä yritystoiminnan osaamista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 93.)

*Ulkoisen integraatio* siirtää yhteistyön toimittajaverkoston, jossa vuoropuhelua käydään jo tuotannon suunnitteluvaiheessa. Hankinnoissa painotetaan suoritusten ja kyvykkyyksien hallintaa. Päävastuu strategisen hankinnan tehtävistä on organisaation yksikkörajoja leikkaavilla tiimeillä. Hankintahenkilöstön koulutustaso on korkea. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 93-34.)

Viimeisessä vaiheessa, *arvoketjun integraatio*ssa huomio kiinnittyy entistä enemmän loppuasiakkaan kokemaan arvoon ja sen lisäämiseen. Arvoa tuotetaan tiiviisti koko toimittajaverkoston kanssa. Yhteistyösopimukset ja yhteiset liiketoimintasuunnitelmat, kuten allianssimallit, kuuluvat integraatioon. Organisaatioiden väliset rajat ovat häilyviä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 94.)

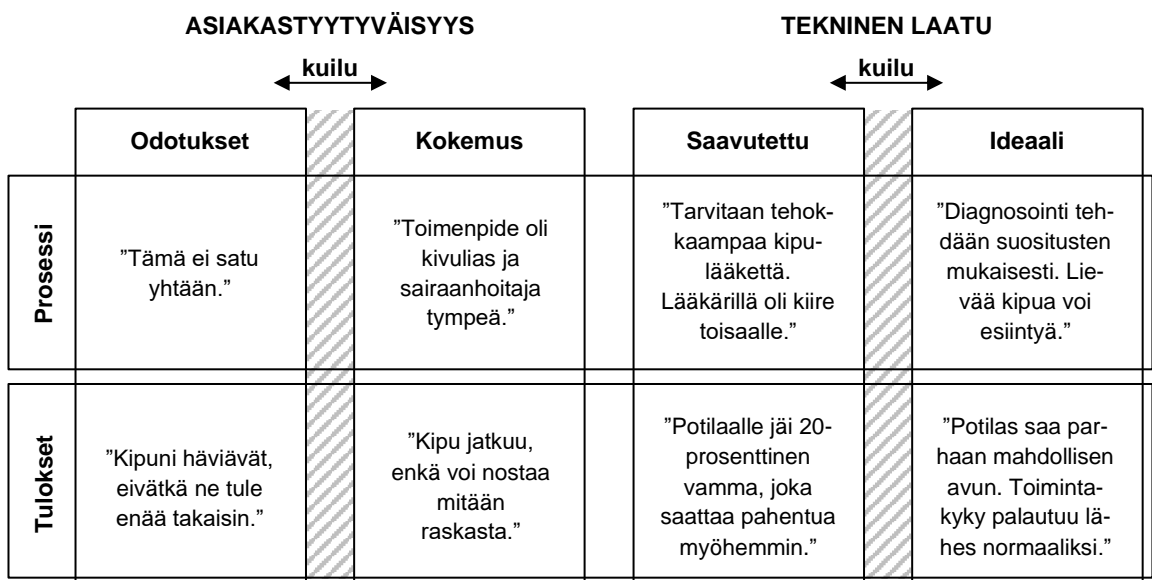
Huuhkan (2019, 24) mukaan kehityskaarimalleja on käytettävä harkiten ja organisaation omiin tarpeisiin sopivalla tavalla. Eteneminen kaaren tasolta toiselle ei ole itseisarvo, ja kaikki organisaatiot eivät välttämättä kykene edes tavoittamaan täydellistä integraatiota. Hankintatoimen eräs haaste onkin tasapainottaa kehitymisestä saatavat hyödyt niistä aiheutuvien kustannusten kanssa.

Van Poucke (2016, 68, 72-73) on tutkinut hankintojen maturiteetin kehittymistä. Hänen mukaansa hankintatoimi saavuttaa korkeimman potentiaalinsa vain silloin, kun *organisaation sisäiset asiakkaat antavat hankinnoille arvostusta ja kokevat saamansa palvelun vastaavan tarpeitaan*. Ilman sisäisten asiakkaiden tukea hankintatoimintaa ei voida kutsua kypsyyssasteeltaan korkeaksi tai strategisesti tärkeäksi toiminnoksi. Hankintatoimen ja sisäisten asiakkaiden välille syntyy jatkuva, kaksisuuntainen vuorovaikutussuhde (kuvio 14), jossa *hankintojen maturiteetti ja asema kehittyvät sisäisten asiakkaiden kokeman laadun ja tyytyväisyyden mukaan*. Hankintatoimi voi parantaa kokemusta palvelemalla asiakkaan tarpeita mahdollisimman yksilöllisesti ja asiakaslähtöisesti. Toisaalta, mikäli hankintatoimen palvelualltiuteen ei tule asiakkaan puolelta vastakaikua, saattavat pyrkimykset hankintojen kehittämiseen ja maturiteetin kasvattamiseen lakata kokonaan. (Van Poucke 2016, 68, 72-73.)



Kuvio 14. Hankintatoimen ja sisäisen asiakkaan välinen vuorovaikutussuhde (van Poucke 2016, 72).

Asiakkaiden odotukset ja kokemukset *sisäisen palvelun laadusta* (internal service quality, ISQ) ovat osa hankintamaturiteetin tasoa (van Poucke 2016, 73). Harveyn (1998, 585-586) mukaan laatuun vaikuttavat kaksi osa-aluea: *subjektiivinen, koettu asiakastytyväisyys suhteessa odotuksiin* sekä *saavutettu tekninen laatu suhteessa ideaaliseen laatuun*. Näistä molemmista alueista voidaan eriyttää halutut tulokset sekä itse toteutusprosessi. Asiakkaan odotusten ja kokemusten sekä teknisen laadun tason väleihin jäävät kuilut määrittelevät kokonaislaadun kokemuksen tason (kuvio 15).



Kuvio 15. Laadun kokemuksen osa-alueet (mukailien Harvey 1998, 586).

Kuviossa 15 esitettyjä näkökulmia voidaan soveltaa myös hankintatoiminnan laatuun. Van Poucke (2016, 116) hyödyntää Harveyn matriisia ja jakaa hankintojen palvelun laadun kolmelle tasolle: *operatiiviseen, taktiseen ja strategiseen* tasoon (taulukko 5).

Taulukko 5. Sisäisen laadun tasot (van Poucke 2016, 116).

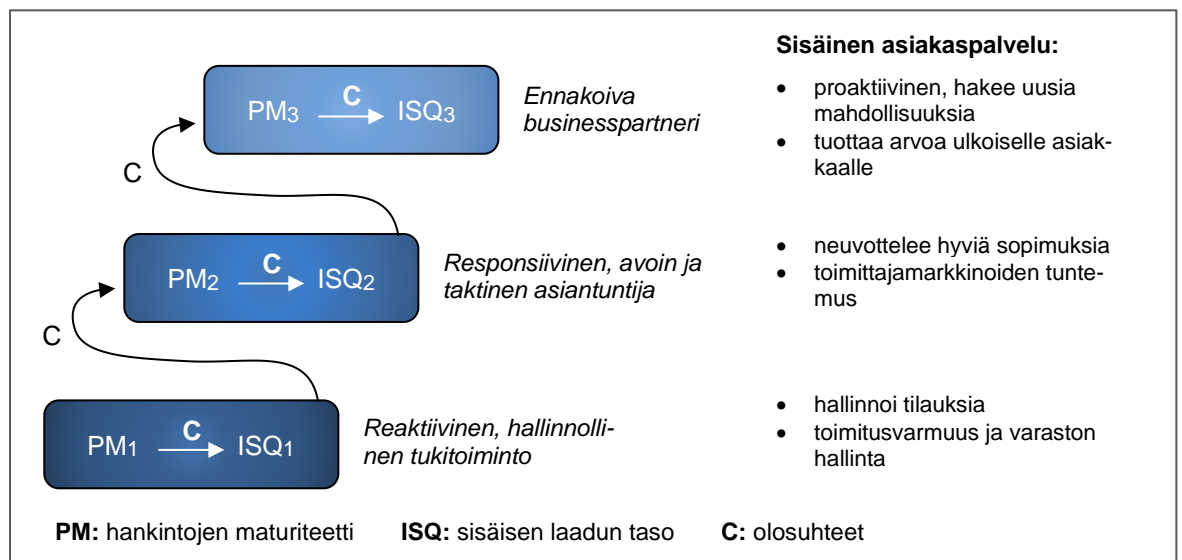
Hankinnan taso:	Operatiivinen tuki	Taktinen asiantuntija	Strateginen kumppani
<i>Prosessiperusteiset sisäisen laadun odotukset</i>			
Palveluasenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vetäytynyt</li> <li>• Reaktiivinen</li> <li>• Virallinen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avoin ja responsiivinen sisäisiä asiakkaita kohtaan</li> <li>• Joustava</li> <li>• Yhteistyökykyinen</li> <li>• Vastuu omasta tehokkuudesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ennakoiva, konsulttoiva</li> <li>• Ottaa (osittaista) vastuuta asiakkaan toiminnan tehokkuudesta</li> </ul>
Kompetenssi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reaktionopeus</li> <li>• Tarkkuus</li> <li>• Hallintoon suuntautuminen</li> <li>• Kohteliaisuus ja empaattisuus</li> <li>• Ongelmanratkaisu</li> <li>• Hankintatekninen tieto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ymmärrys asiakkaan liiketoimintatarpeista</li> <li>• Hankintatekninen osaaminen markkinoista, vaatimuksista, synergiasta</li> <li>• Osaa haastaa toimintaa</li> <li>• Analyttinen ajattelija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osaa asettua sisäisen asiakkaan asemaan</li> <li>• Sisäisen asiakkaan liiketoiminnan tarpeiden mukainen luova "out of the box" -ajattelija</li> <li>• Hakee uusia mahdollisuuksia</li> </ul>
<i>Tulosperusteiset sisäisen laadun odotukset</i>			
Taktiset hankintatulokset	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hyvät sopimukset</li> <li>• Hinta-laatusuhde</li> <li>• Toimittajahallinta</li> <li>• Riskienhallinta</li> <li>• Nopea toteutus</li> <li>• Tietoa markkinoista ja muutoksista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sopimus sisältää lisäarvoa</li> <li>• Toimittajasuhteiden hallinta: strateginen kumppanuus sekä kilpailukyvyyn lisäys</li> <li>• Kehittämisen neuvonta</li> </ul>
Operationaaliset hankintatulokset	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sopimuksen ja toimituksen yhdenmukaisuuden tarkkailu</li> <li>• Statustietoa toimittajista ja ongelmista</li> <li>• Toimitusongelmien ratkaisu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongelmien ehkäisy ja riskienhallinta</li> <li>• Jatkuvuuden hallinta</li> <li>• Suoritus palaute</li> <li>• Edistynyt sopimusten seuranta</li> <li>• Ongelmien selvitys</li> </ul>	X

*Operatiivisella tasolla* hankintoja toteutetaan pääasiassa reaktiivisesti ja virallisesti. Toiminta on vetäytynyt erilleen muusta organisaatiosta ja suuntautuu ennen kaikkea hallinnollisiin tehtäviin. *Taktinen hankintatoimi* puolestaan on jo lisännyt sisäistä laatuaan ja toimii avoimesti sekä responsiivisesti asiakkaitaan kohtaan. Ymmärrys liiketoiminnan vaatimuksista kasvaa ja ongelmia osataan ennakoita. Taktinen hankintatoimi ottaa myös vastuuta omasta tehokkuudestaan. Korkeimmalla laatutasolla toimiva *strateginen hankintatoimi* ennakoii asiakkaan tarpeita, hakee aktiivisesti uusia mahdollisuuksia ja



ottaa ainakin osittaista vastuuta myös asiakkaan toiminnan tehokkuudesta. Tällöin hankintatoimi tuottaa asiakkaalleen myös selkeää lisäarvoa ja kilpailukykyä.

Van Poucken (2016, 96-98) mukaan hankintojen maturiteetti kehittyi laadun kanssa rinnakkain. Maturiteetin kasvun aiheuttama laatuodotusten ylitys palauttaa statuksen ja arvostuksen kasvua kuvion 14 mukaisesti. Mikäli hankintatoimi tuottaa asiakkaan odotuksia ylittävää palvelua, *tulee korkeammasta palvelutasosta ajan kuluessa normi*. Pelkkä proaktiivisuuden tai vastaavasti integraatiotason kasvattaminen ei riitä maturiteettitason muutokseen, vaan hankintatoimen on palveltava asiakastaan *sekä aktiivisemmin että laajemmin*. Van Poucke erottelee maturiteetti-laatusuhteelle kolme eri tasoa (*reaktiivinen, responsiivinen ja ennakoiva*) sekä kuvaa tasojen vaikutuksia sisäisen asiakkaan odotuksiin ja laatukokemukseen kuvion 16 mukaisesti.



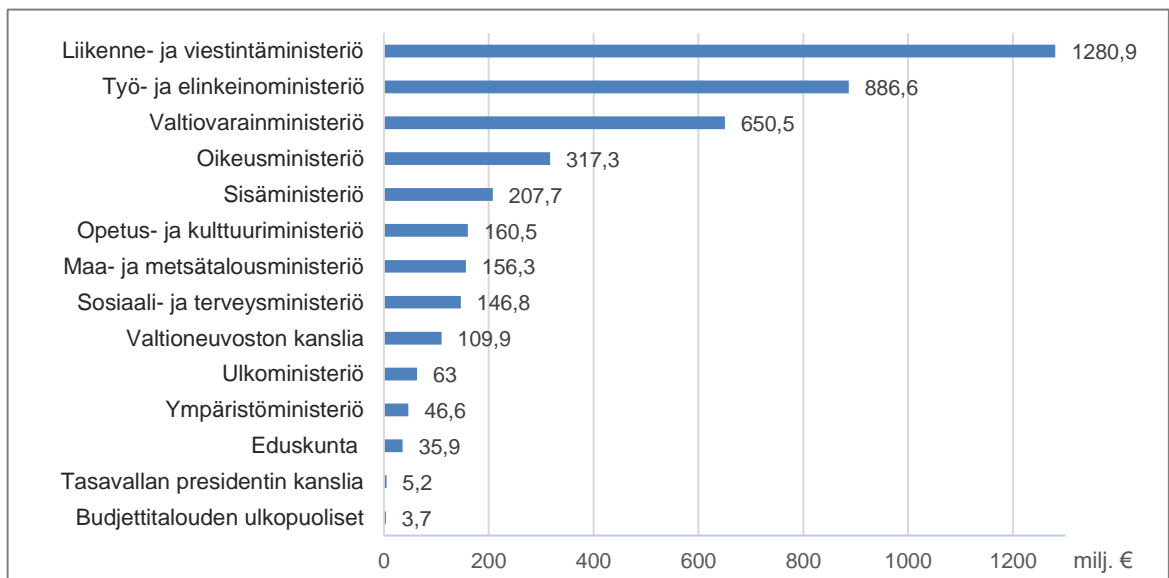
Kuvio 16. Hankintojen maturiteetti ja sisäinen laatu (van Poucke 2016, 98).

Van Poucke (2016, 98-99) huomauttaa, että maturiteetti-laatusuhde ei ole automaattinen mekanismi, vaan tason kasvatus vaatii jatkuvaa vuorovaikutusta hankintatoimen ja sisäisen asiakkaan välillä. Maturiteettitason kasvu perustuu ennen kaikkea luottamukseen ja luottamus puolestaan lisääntyy viiveellä. Alemmat tasot on myös hallittava täysin, ennen kuin siirtyminen ylemmäksi on mahdollista. Asiakkaan laatukokemukseen voivat vaikuttaa myös organisaation toimintaympäristön ulkopuoliset muuttujat, joita hankintatoimi ei voi kontrolloida. (Van Poucke 2016, 98-100.)

### 3 HANKINNAT VALTIONHALLINNOSSA

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sananmukaisesti mahdollisimman julkisesti ja avoimesti tehtäviä, verovaroin rahoitettuja tavara-, palvelu- ja rakennushankintoja. Julkisen hankinnan käsitteeseen sisältyy myös ajatus julkisen vallan käyttämisestä, jolloin julkisuudella ja avoimuudella pyritään valvomaan julkisten varojen käyttöä ja estämään epäasiallisia menettelyitä, väärinkäytöksiä ja korruptiota. (Määttä & Voutilainen 2017.) Suomessa julkisia hankintoja tehdään vuosittain noin 35 miljardin euron arvosta (Valtioneuvosto 2019a).

Valtionhallinto hankki tavaroita ja palveluita vuoden 2018 aikana noin 4,07 miljardin euron edestä, mikä on julkisen sektorin yhteenlasketusta kokonaisvolyymistä 11,6 %. Valtionhallinnon hankinnat jakautuivat 14:lle eri hallinnonalalle, joista suurimpia euromääräisiä hankkijoita olivat liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön alaiset hankintayksiköt (kuvio 17). Näiden yksiköiden tekemien hankintojen yhteenlaskettu arvo oli peräti 2,81 miljardia euroa, mikä muodostaa 69 % kaikista valtionhallinnon eri aloilla tehdyistä hankinnoista. (Tutki hankintoja 2019.)



Kuvio 17. Valtion hankintojen jakautuminen vuonna 2018 (Tutki hankintoja 2019).

EU-lainsäädännöstä johdettu *hankintalaki*, virallisesti laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (L 1397/2016), asettaa tarkat menettelytavat julkisten hankintojen toteuttamiselle sekä määrittelee toiminnalle selkeät päämäärät. Näitä päämääriä

ovat tehokas julkisten varojen käyttö, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistäminen sekä yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien takaaminen (L 1397/2016, 2 §).

Lain piiriin kuuluvat kaikki valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset sekä valtion liikelaitokset. Lakia noudattavat myös evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen. Lisäksi lakia sovelletaan esimerkiksi sellaisissa hankinnoissa, joissa rahoituksesta yli 50 % tulee julkisista varoista. Lakia on noudatettava läpileikkaavasti *hankinnan kaikissa vaiheissa*, myös kilpailutuksen jälkeen varsinaisen toimitussopimuksen täytäntöönpanon aikana. Hankintalain lisäksi julkisiin hankintoihin vaikuttaa myös *hallintolaki* (L 434/2003), joka määrittelee hyvässä hallinnossa käytettävät periaatteet sekä menettelytavat. Hallintolaki velvoittaa virkamiestä toimimaan tasapuolisuuden periaatteen mukaan myös niissä hankinnoissa, jotka jäävät hankintalain vaikutuspiirin ulkopuolelle. (Määttä & Voutilainen 2017.)

Hankintalain alaisuuteen voidaan käytännössä määritellä kuuluvaksi kaikki tavara- tai palveluhankinnat sekä rakennusurakat. Hankintalaki ei sovellu kuitenkaan julkishallinnon omaisuuden myymiseen tai vuokraamiseen, sillä tällaisessa tapauksessa tilaajan ja toimittajan roolit ovat vaihtuneet (ks. esim. MAO:154/07). Julkisilla hankinnoilla tähdätään EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseen, jotta tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus toteutuisi mahdollisimman hyvin. Hankintalain (1 §) asettama kilpailutusvelvoite pyrkii takaamaan hankintojen *avoimuuden, tasapuolisuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden* periaatteet sekä lisäämään samalla yritysten kilpailukykyä kansallisilla ja kansainvälisillä markkinoilla. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21.)

Yksittäisen julkisen hankinnan *ennakoitu kokonaisarvo* määrittelee hankintaprosessissa käytettävät toimintatavat sekä hankintaa koskevan lainsäädännön soveltamislaajuuden. Yleiset perusteet ennakoitun arvon laskemisesta on esitetty hankintalain 27 §:ssä. Hankinnat luokitellaan kokonaisarvon mukaisesti *pienhankintoihin, kansallisiin hankintoihin ja EU-hankintoihin*, joille kaikille on määritetty euromääräiset *kynnysarvot*. Mikäli hankinta tehdään osissa, lasketaan kokonaisarvoksi näiden osien yhteenlaskettu euromääräinen arvo. Hankintalaki kieltää ehdottomasti hankinnan pilkkomisen siten, että sillä pyritään tietoisesti välttämään tai kiertämään hankintalain velvoittamia toimintatapoja. Taulukossa 6 on kuvattu julkisten hankintojen kynnysarvot (ilman arvonlisäveroa) sekä niiden suhde hankintalakiin vuoden 2018 tietojen mukaisesti. EU-komissio päivittää kynnysarvoja kahden vuoden välein ja seuraava päivitys on tulossa voimaan 1.1.2020 alkaen.

Taulukko 6. Hankintalajit, vuoden 2019 kynnyksarvot ja suhde hankintalakiin (mukaillen Hilma 2019).

Hankintalaji	Pienhankinta	Kansallinen hankinta	EU-hankinta
Tavarat	< 60 000 €	≥ 60 000 €	≥ 144 000 €
Palvelut	< 60 000 €	≥ 60 000 €	≥ 144 000 €
Sos. ja terveysalan palvelut	< 400.000 €	≥ 400 000 €	≥ 1 000 000 €
Muut erityiset palvelut	< 300 000 €	≥ 300 000 €	≥ 1 000 000 €
Käyttöoikeussopimukset	< 500 000 €	≥ 500 000 €	≥ 5 548 000 €
Rakennusurakat	< 150 000 €	≥ 150 000 €	≥ 5 548 000 €
Käyttöoikeusurakat	< 500 000 €	≥ 500 000 €	-
<b>Hankintalain soveltaminen</b>	<i>Ei</i>	<i>Kyllä</i>	<i>Kyllä</i>

*Pienhankinnat* ovat kansallisen kynnyksarvon alittavia kokonaisuuksia, eivätkä ne kuulu hankintalain säädösten piiriin. Tästä huolimatta ne on toteutettava hankintalain henkeä noudattaen. (JHNY 2019.) Pienhankintojen toteutusta ohjataan virastokohtaisilla ohjeilla, joten näiden eri toteutustapojen avaaminen ei ole tämän työn kannalta merkittävää.

*Kansalliset hankinnat* ovat kansallisen kynnyksarvon ylittäviä ja EU-rajan alittavia hankintoja. Nämä hankinnat on kilpailutettava joko *avoimesti*, jolloin kaikki kelpoisuusehdot täyttävät toimittajat voivat osallistua, tai *rajoitetusti*, jolloin osallistujamäärää rajataan erillisten osallistumishakemusten perusteella. Hankinta voidaan suorittaa myös niin sanottuna *neuvottelumenettelyinä*, jolloin hankintayksikkö valitsee osallistumishakemusten kautta neuvotteluun osallistuvat toimittajat ja neuvottelee heidän kanssaan saman pöydän ääressä suoraan hankinnan ehdoista. Kansallisista hankinnoista julkaistaan aina hankintailmoitus Hansel Oy:n ylläpitämässä *HANKI-tarjouspalvelussa* (Hanki 2019). Tiettyjen tiukkojen edellytysten täytyessä hankinta voidaan tehdä myös suora-hankintana ilman kilpailutusta, mutta tällainen toimintatapa tulee perustua hankintalaissa esitettyihin edellytyksiin. Perusedellytyksenä kansallisten hankintojen toteuttamiselle on se, että hankittavalle tavaralle tai palvelulle on olemassa *selkeä, totuudenmukainen tarve*. Hankinnalle tulee löytyä myös määrärahaa joko hankintasuunnitelmasta tai sisäisestä budjetista. (Valtiovarainministeriö 2017, 80-82.)

*EU-hankintoja* ovat kaikki EU-kynnyksarvon ylittävät hankinnat. Pääsääntöisesti myös nämä hankinnat on aina kilpailutettava, vaikka tietyissä tilanteissa suora-hankintakin on mahdollinen toteutustapa. EU-hankinnasta on annettava ilmoitus joko HANKI-tarjouspalvelussa tai HILMA-ilmoituskanavassa (Hilma 2019), sekä myös EU:n laajuudessa,

hankintoja kokoavassa TED-tietopankissa (TED 2019). (Valtiovarainministeriö 2017, 155.) EU-hankinnoissa voidaan käyttää kansallisiin hankintoihin verrattuna useampia menettelytapoja. Nämä menettelyt on kuvattu taulukossa 7.

Taulukko 7. EU-hankintamenettelyt (Valtiovarainministeriö 2017, 138-139).

<b>Hankinta-menettely</b>	<b>Kuvaus</b>
<i>Avoim menettely</i>	Yksivaiheinen, selkeä, käynnistetään hankintailmoituksella, ei neuvottelumahdollisuutta, sopii perushankintoihin.
<i>Rajoitettu menettely</i>	Kaksivaiheinen, käynnistetään hankintailmoituksella, ei neuvottelumahdollisuutta.
<i>Neuvottelumenettely</i>	Kaksivaiheinen, käynnistetään hankintailmoituksella. Tarkoituksena on mukauttaa tarjoukset vastaamaan hankintayksikön vaatimuksia. Lopullisten tarjousten jälkeen ei neuvotella.
<i>Kilpailullinen neuvottelumenettely</i>	Kaksivaiheinen, käynnistetään hankintailmoituksella. Tarkoituksena on löytää hankintayksikölle soveltuva ratkaisumalli, joka parhaiten täyttää sen tarpeet. Lopullisten tarjousten saavuttua parhaan tarjoajan kanssa voidaan tarjouksesta neuvotella tietyin edellytyksin.
<i>Innovaatio-kumppanuus</i>	Monivaiheinen, käynnistetään hankintailmoituksella. Tarkoitettu innovatiivisen eli sellaisen tavaran, palvelun tai rakennusurakan hankintaan, joita ei ole markkinoilla. Menettelynä on neuvottelumenettely. Kehitystyön tulokset voidaan hankkia kumppanilta ilman tarjouskilpailua tietyin edellytyksin.
<i>Suora-hankinta</i>	Yksivaiheinen, ei hankintailmoitusta, neuvottelumahdollisuus yhden tai useamman toimittajan kanssa. Edellyttää aina laissa määriteltyjen suora-hankinnan edellytysten täyttymistä. Vapaaehtoinen suora-hankintailmoitus.
<i>Suunnittelu-kilpailu</i>	Menettely, jonka tarkoituksena on hankkia suunnitelma, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla ja jossa voidaan antaa palkintoja
<i>Puitejärjestely</i>	Yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välinen sopimus, jossa sovitaan joko kaikista hankintaan sovellettavista ehdoista tai osa ehdoista jätetään auki. Käynnistetään yleensä avoimella, rajoitetulla tai neuvottelumenettelyllä.
<i>Dynaaminen hankintajärjestelmä</i>	Täysin sähköinen hankintamenettely tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille (eli tuotteille). Avoin kaikille ehdot täyttävillä tarjoajille sen keston ajan.
<i>Sähköinen huutokauppa</i>	Sähköisesti alenevin hinnoin tai tarjouksen sisältämiä tekijöitä koskevin uusin arvoihin toteutettava huutokauppa-menettely sen jälkeen, kun hankintayksikön valitseman hankintamenettelyn perusteella tarjoajat on arvioitu ja tarjoukset käsitelty.

Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista valvoo ja tarkastaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto (L 1397/2016, 139 §). Virasto ottaa tapauksia selvitykseen joko ulkopuolisten tekemien ilmoitusten pohjalta tai itsenäisesti omasta aloitteestaan (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019a). Epäselvät julkiset hankintatapaukset päätyvät virastosta *markkinaoikeuden* käsiteltäväksi. Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee hankinta-asioiden lisäksi myös kilpailu- ja valvonta-asioita, markkinaoikeudellisia asioita

sekä teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita (Markkinaoikeus 2019). Julkisten hankintojen valvontaa ja virheitä on käsitelty tarkemmin luvussa 3.7.

### 3.1. Julkisen ja yksityisen sektorin erot

Hankintatoiminnan tavoitteet ovat kutakuinkin samankaltaisia sekä julkisella että yksityisellä sektorilla: tarkoituksena on hankkia tavaroita tai palveluita oman liiketoiminnan tarpeisiin mahdollisimman hyvällä hinta-laatusuhteella ja matalalla riskillä. Suurimmat erot sektoreiden välillä syntyvät julkista toimintaa määrittelevästä lainsäädännöstä sekä rahoitus pohjan vaatimasta läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta. Hankintalakiin sisältyy myös erityinen periaate toimittajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta. Nämä vaatimukset muodostavat julkisesta hankintatoiminnasta huomattavan rajatun, säännellyn ja valvotun kokonaisuuden, jossa toiminta on sovitettava ensisijaisesti aina lakien asettamiin raameihin.

Oulasvirta (2007, 52-53) toteaa julkisen organisaation toiminnan perustuvan pääasiassa yhteiskuntapoliittisille tavoitteille, jotka muodostuvat edustuksellisen demokratian kautta normeiksi, säädöksiksi tai lakipykäliksi. Julkisen organisaation toteuttama palvelu ja sen laatu ovat aina tiettyjen reunaehtojen sekä kriteerien mukaisia, ja näitä reunaehtoja sovelletaan ensisijaisesti organisaation asiakkaana olevan yhteisön (eikä niinkään yksilön) tarpeisiin. Oulasvirta viittaa myös Christopher Pollittin ja Stephen Harrisonin (1994, 1-11) määrittelemiin julkisen ja yksityisen sektorin eroihin:

1. Julkiset organisaatiot vastaavat toimistaan poliittisille päättäjille.
2. Palvelutoiminnan tavoitteet ja etusijajärjestykset ovat sekä epätarkkoja että vailla yksimielistä hyväksyntää.
3. Organisaatio sijaitsee monitahoisessa verkostossa.
4. Ympäristöstä puuttuvat kilpailijat tai niitä on harvoja.
5. Palveluiden käytön lisääntyessä organisaation tulot eivät kasva.
6. Palvelu on luonteeltaan muuta kuin ostamista tai myymistä ja sitä on vaikea standardoida. Myös vaikuttavuutta on vaikea mitata.
7. Palveluita tuottavat professionaaliset, itsenäiset ryhmät, joiden toimintaa ohjaavat ammattieettiset säännöt.
8. Toiminta tapahtuu säädösympäristössä.

Siinä missä yksityissektori voi toteuttaa ja rahoittaa hankintansa vapaasti, joutuu julkinen sektori vastaamaan moneen erilaiseen vaatimukseen tai rajoitukseen sekä osoittamaan hankinnoissa avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja objektiivisuutta. Julkisten hankintojen sääntelyllä sekä avoimuudella pyritään ennen kaikkea vähentämään korruptiota ja verovarojen väärinkäyttöä. Toisaalta hankintalain tuoma kilpailutusvelvoite pakottaa julkishallinnon toimijaa kilpailuttamaan hankintansa säännöllisin väliajoin uudestaan, mikä vaikeuttaa osaltaan pitkäaikaisten kumppanuuksien syntymistä. Julkisessa kilpailuttamisessa pyritään myös mahdollisimman laajaan toimittajapohjaan, mikä on optimointiin tähtäävään yksityissektoriin verrattuna poikkeuksellisen päinvastainen tavoite.

### 3.2. Hankintaprosessit

Hankintalain mukaan kaikki sellaiset hankinnat, jotka kuuluvat lain piiriin, on pääsääntöisesti aina kilpailutettava. Hankinnan ennakoitu arvo vaikuttaa suoraan siihen, miten kilpailuttaminen käytännössä toteutetaan. Kansallisten sekä EU-hankintojen toteutusprosessien pääkohdat ovat kutakuinkin samankaltaiset, mutta niissä on myös tiettyjä eroavaisuuksia muun muassa hankinnasta annettavien julkisten ilmoitusten määrässä.

Prosessin vaiheet voidaan jakaa seuraaviin osiin:

- suunnittelu, valmistelu ja toteutusvaihtoehdon valinta
- kohteen määrittely (tarvekuvaus) ja hankintaehdotuksen teko
- hankintamenettelyn valinta
- tarjouspyynnön laatiminen ja hankinnasta ilmoittaminen
- ehdokkaiden osallistumishakemusten arviointi ja tarjoajien valinta (kaksivaiheinen menettely)
- tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen
- tarjoajien soveltuvuuden arviointi (muut kuin kaksivaiheinen menettely)
- tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastaminen
- tarjousten vertailu
- hankintapäätös ja siitä tiedottaminen
- sopimuksen ja tilauksen tekeminen
- sopimuksenaikaisen toiminnan ja toimituksen valvonta
- sopimushallinta ja toimittajayhteistyö
- laskutus ja maksaminen
- määrärahojen seuranta. (Valtiovarainministeriö 2017, 52.)

Valtion hankintakäsikirja (Valtiovarainministeriö 2017, 42-43) kuvaa kattavasti myös kaikki ne poikkeustapaukset, joissa kynnysarvot ylittävään hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Poikkeukset koskevat muun muassa Suomen ja Euroopan talousalueen ulkopuolisen maan välistä kauppaa, kansainvälisen järjestön tai rahoituslaitoksen rahoittamia hankintoja, salassapitoa tai erityisiä turvallisuusjärjestelyitä vaativia puolustus-hankintoja, sekä myös valtion hankintayksiköiden välisiä tai sidosyksiköiltä tehtäviä hankintoja. Julkinen hankinta voidaan tietyin edellytyksin toteuttaa myös ns. *suorahankintana*. Tämä tarkoittaa sitä, että hankinnasta ei järjestetä tarjouskilpailua ja toimittaja valitaan suoraan. Suorahankintoja voidaan toteuttaa vain silloin, kun seuraavat hankintalain 40 §:n edellytykset täyttyvät:

1. Aikaisemmin järjestetyssä tarjouskilpailussa ei ole saatu tarjouksia.
2. Hankinnalle on vain yksi toimittaja teknisestä tai tekijänoikeudellisesta syystä.
3. Kyseessä on taideteoksen tai taiteellisen esityksen hankkiminen.
4. Hankintayksiköllä on äärimmäinen kiire (muista kuin itsestään johtuvista syistä).
5. Hankinta tehdään tutkimukseen, tuotekehittelyyn tai tieteelliseen tarkoitukseen.
6. Hankinta koskee perushyödykemarkkinoilla olevia tuotteita (esim. polttoaine).
7. Tavara hankitaan erityisen edullisesti esim. konkurssipesästä.
8. Hankinta tehdään suunnittelukilpailun voittajalta.

Hankintalain 41 §:n mukaan suorahankintamenetelmää voi soveltaa myös sellaisiin lisätilauksiin, joissa tarkoituksena on aikaisemmin tehdyn hankinnan osittainen korvaaminen tai laajentaminen. Tällöin suorahankintana tehdyn lisätilauksen edellytyksenä on se, että toimittajan vaihtaminen johtaisi teknisiin yhteensopimattomuuksiin ja aiheuttaisi hankintayksikölle tätä kautta suhteettomia vaikeuksia.

### **3.3. Valtionhallinnon hankintaorganisaatio**

Valtiovarainministeriö ohjaa keskitetysti valtionhallinnon hankintoja sekä niiden kehittämistä ja päättää yhteishankinnoista sekä yleisistä hankintojen sopimusehdoista. Valtiovarainministeriö tuottaa *valtion konsernitason hankintastrategian*, joka luo hankintalinjaukset kaikille valtionhallinnon toimijoille. Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan vastaa julkisten hankintojen lainsäädännön valmistelusta sekä tiedottamisesta ja on mukana EU-tasoisessa lainsäädäntöyhteistyössä. Muut ministeriöt toteuttavat itsenäisesti oman hallinnonalansa virastojen ja laitosten hankintatoimien ohjauksen ja seurannan valtiovarainministeriön antamien ohjeiden mukaisesti. (Valtiovarainministeriö 2017, 20-22.)



Valtion viraston tai laitoksen alaisuudessa toimivan hankintatoimen ensisijainen tehtävä on *tehostaa julkisten varojen käyttöä* sekä luoda organisaatiolle *tuloksellisen toiminnan edellytykset*. Hankintatoimen tulee myös toimia hankintalain mukaisesti mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti sekä pyrkiä avoimuuteen, syrjimättömyyteen ja tarjoajien tasapuoliseen kohteluun. Hankintojen keskitetystä ohjauksesta huolimatta julkishallinnon toimijat voivat kilpailuttaa hankintansa suhteellisen vapaasti itse, kunhan tämä tapahtuu hankintalain ja hankintakäsikirjan mukaisesti. (Valtiovarainministeriö 2017, 26.) Itsenäinen kilpailuttaminen on edelleen huomattavan suosittua, sillä esimerkiksi vuonna 2018 valtion omistaman yhteishankintayhtiö Hansel Oy:n kautta tehtiin hankintoja yhteensä vain 1,5 miljardin euron edestä, mikä on valtiotalon hankintojen kokonaisvolyymistä noin 37 %. Tästä summasta yhteishankintojen osuus oli 900 miljoonaa euroa (60 %) ja asiakaskohtaisten kilpailutusten arvo 600 miljoonaa euroa (40 %). (Hansel Oy 2019a.)

OECD:n (2019, 10, 38, 43) toteuttaman raportin mukaan valtion, kaupunkien ja kuntien tekemissä hankinnoissa voitaisiin saavuttaa *jopa 25 %:n säästöt toimimalla nykyistä keskitetyimmällä mallilla*. OECD:n mukaan keskittämällä tuotetaan useita etuja, kuten suuruuden ekonomiaa ja parempia hintoja, matalampia transaktiokustannuksia sekä kasvanutta hankintaosaamista ja -kapasiteettia. Suomen valtion tapauksessa hankintojen keskittämistä Hanselin kaltaisiin yhtiöihin ei vielä toistaiseksi ole erikseen veloitettu lainsäädännössä, vaikkakin valtion ohjauksen mukaisesti yhteishankintojen ja olemassa olevien puitejärjestelyiden käyttäminen on joissain tapauksissa pakollista (Valtiovarainministeriö 2019a). Tulevaisuudessa yhteishankintayksiköillä tulee kuitenkin olemaan entistä isompi rooli julkisten hankintojen toteutuksessa. Tästä nähtiin jo ensimmäisiä merkkejä keväällä 2019, kun Hansel Oy ja kuntasektorin KL-Kuntahankinnat yhdistyivät yhdeksi, koko julkishallinnon kattavaksi yhteishankintayksiköksi. Fuusiolla tavoiteltiin parempaa palvelua sekä hinta- ja prosessihyötyjä. (Hansel 2019a.)

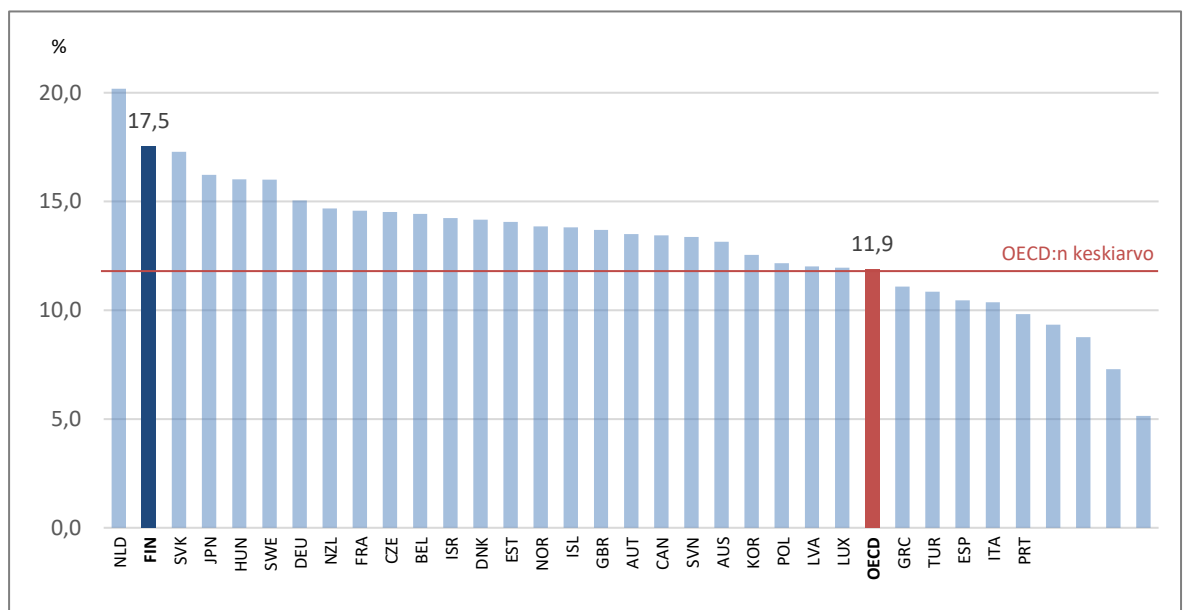
### **3.4. Julkisten hankintojen kehittäminen ja tehostaminen**

Tulostavoitteiden kiristymisen takia tehostamispaineet ovat kasvaneet ja julkisella sektorilla hallinnoidaan entistä monimutkaisempia monitoimittajaympäristöjä. Julkisen sektorin on täytynyt sovittaa ajatusmaailmaansa liiketoimintalähtöisemmäksi, mikä on puolestaan siirtänyt hankintojen painopisteen pelkästä lainmukaisuudesta kokonaisvaltaisempaan vaikuttavuuden arviointiin. Lisäksi muut yksityissektorilta tutummat osaamis-

alueet, kuten strateginen osaaminen, toimittajamarkkinoiden tuntemus sekä kumppanuussuhteiden kehittäminen ovat nousseet julkishallinnossa tärkeään rooliin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 377-381.)

Hankinnoilla on suuri rooli julkishallinnon toiminnassa, sillä julkisen sektorin tehokkuudella on merkittävä vaikutus kansalliseen talouteen ja hyvinvointiin. Yleishyödyllisten palveluiden suoran tuottamisen lisäksi valtiot voivat ohjata yksityisen liike-elämän toimintaa käyttämällä hankintoja eräänlaisena *strategisena talouskasvun vipuvartena*, mikä parantaa osaltaan myös kansallista hyvinvointia. Valtion tekemillä hankintavalinnoilla voidaan esimerkiksi vahvistaa kilpailua ja parantaa pienten ja keskisuurten yritysten asemaa. Lisäksi valtio voi edesauttaa uusien teknologioiden tai palveluiden kysyntää ja pääsyä markkinoille. (OECD 2019, 11-15.)

OECD:n vuonna 2019 julkaiseman raportin mukaan julkisten hankintojen osuus Suomessa on huomattavan suuri muihin jäsenmaihin ja OECD:n keskiarvoon verrattuna (kuvio 18). Suomen valtion kokonaiskustannukset nousivat vuosina 2009–2015 yhteensä 9,3 prosenttiyksikköä, ollen vuonna 2015 peräti 56,1 % bruttokansantuotteesta (BKT). Samalla aikavälillä valtion tulot kasvoivat vain kahden prosenttiyksikön verran, mikä antoi lähtölaukauksen pääministeri Sipilän hallituksen toteuttamille kilpailukykytoimenpiteille. Vuoden 2015 kokonaiskustannuksista julkiset hankinnat haukkasivat jopa 30,8 %, joka oli BKT:sta noin 17,5 %. (OECD 2019, 14-15.)



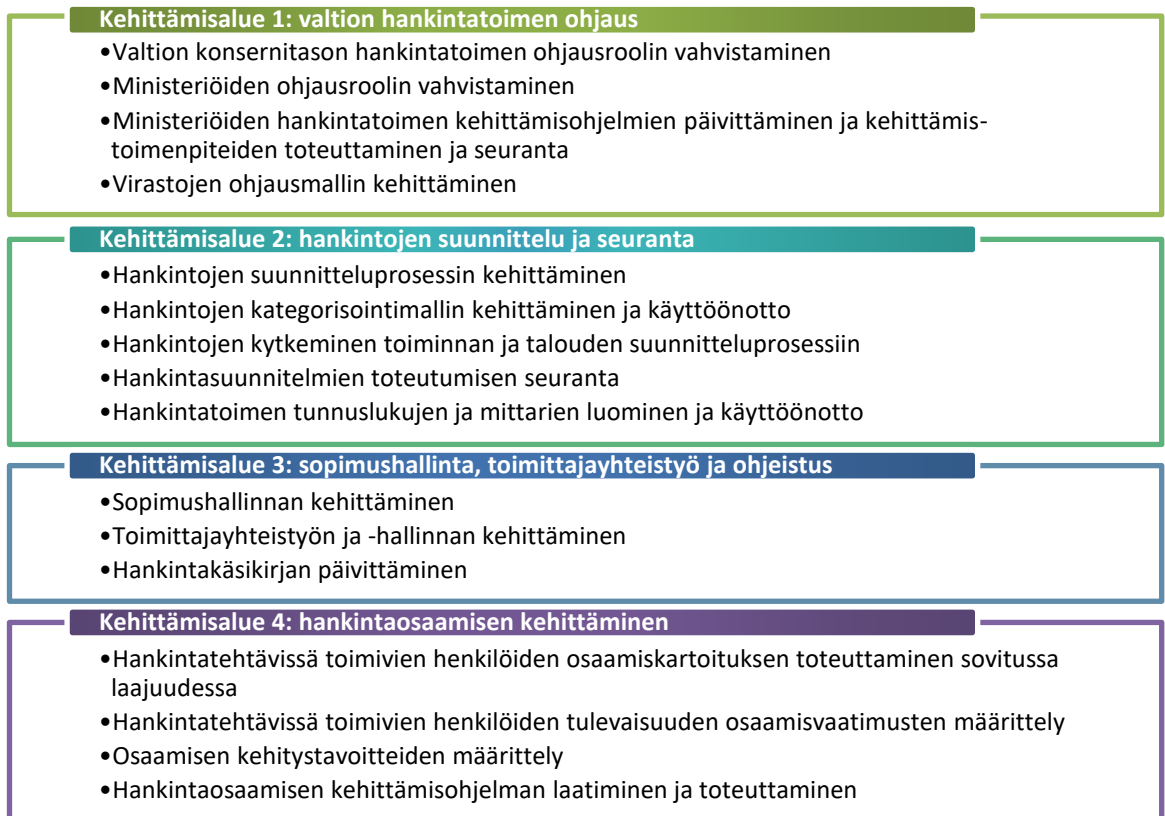
Kuvio 18. OECD:n jäsenten tekemien hankintojen %-osuus BKT:ista vuonna 2015 (mukaillen OECD 2017, 173).

Julkisen hankintatoimen tehostamisella on myös kansainvälisellä tasolla huomattava taloudellinen merkitys: McKinseyn vuonna 2017 tekemän tutkimuksen mukaan noin 3,5 biljoonan dollarin globaali rahoitusvaje olisi mahdollista korjata vuoteen 2021 mennessä, mikäli julkisten hankintojen ohjauksessa ja johtamisessa noudatettaisiin parhaiten suoriutuvien maiden toimintatapoja (McKinsey & Company 2017, 8-9). Toisaalta OECD:n mukaan jo 1 %:n parannus hankintakustannuksissa saattaa merkitä jäsenmaille peräti 43 miljardin euron vuosittaisia säästöjä (OECD 2019, 15).

Nyholm ym. (2016, 51-57) toteavat Suomen julkisen sektorin olleen 1980-luvun lopulta alkaen murroksessa: 1990-luvun kehitystrendiksi noussut *uusi julkinen johtaminen* (new public management) ja sen jälkeen 2000-luvulta eteenpäin näkyvyyttä saanut *uusi julkinen hallinta* (new public governance) ovat vaikuttaneet julkishallinnon toimintaan ja organisointiin. Siinä missä uuden julkisen johtamisen ajattelutapa korosti yksityisen sektorin johtamisoppeja sekä kustannusajattelua, uusi julkinen hallinta painottaa lisääntyntä yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten (ts. asiakkaiden) kanssa. Nämä suuntaukset eivät ole sinällään toisistaan erillisiä, vaan ne voidaan nähdä peräkkäisinä malleina samassa kehityskaaressa.

Uuden julkisen johtamisen ja julkisen hallinnan vaikutukset näkyvät myös julkisten hankintojen viimeaikaisissa kehittämistoimissa. Valtiovarainministeriö toteutti vuonna 2013 valtion hankintatoimen nykytilasta kartoituksen, jolla pyrittiin selvittämään eri hallinnonalojen alla toimivien virastojen hankintakäytäntöjä ja käytäntöjen vastaavuutta ohjeisiin sekä suosituksiin (Valtiovarainministeriö 2013). Tuloksien pohjalta käynnistettiin vuonna 2014 *HANKO-kehittämishanke*, josta on saatavilla vuonna 2016 koostettu loppuraportti (Valtiovarainministeriö 2016).

HANKO-hankkeessa pyrittiin löytämään uusia toimintatapoja hankintojen ohjaukseen ja suunnitteluun, osaamisen kehittämiseen sekä hankintojen toteuttamisen seurantaan. Päätaavoitteena oli valtion *hankintaprosessin tehostaminen ja tuottavuuden sekä suunnitelmallisuuden lisääminen*. Erityisen huomion kohteena oli myös *valtion konsernitason hankintatoimen ohjausroolin vahvistaminen ja selkeyttäminen*. Näillä tavoitteilla valtion hajautettua hankintatoimintaa haluttiin muuttaa keskitetyimmäksi. Kuviossa 19 on esitetty HANKO-hankkeen kehittämisalueet pääpiirteittäin.



Kuvio 19. HANKO-hankkeen kehittämisaalueet (mukailien Valtiovarainministeriö 2016, 15).

HANKO-hankkeen kautta saatuja tuloksia on jalkautettu valtion virastoihin ja laitoksiin erillisessä hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmassa, *Handi-hankkeessa* (Handi 2019; Valtiovarainministeriö 2019b). Vuonna 2016 käynnistetty hanke on osa Sipilän hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” -kärkihanketta ja sen tarkoituksena on toteuttaa valtion yhtenäistetty hankintaprosessi sekä lisätä myös julkisten hankintojen automaatioastetta. Tavoitteena on noin 15 miljoonan euron säästöt. Hankkeen toimikausi päättyy vuoden 2019 lopussa, mutta se poikinee myös uusia jatkokehityskohteita.

Valtiovarainministeriö (2019a) määrittelee Handi-hankkeelle seuraavat tavoitteet:

- Valtion hankinnat toteutetaan oikeellisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti edistämällä markkinoiden kilpailua toimittajien välillä.
- Hankinta on yksinkertaista, yhdenmukaista ja ohjattua. Tilaaminen on helppoa.
- Hankintoja tarkastellaan päästä päähän -prosessina.
- Hankintojen digitalisointi tukee valtiokokonaisuuden ja yksittäisten virastojen toimintaa sekä tuottaa niille säästöjä.
- Hankintatoimen automaatioaste kasvaa ja manuaalinen työ vähenee.

- Valtion hankintojen työnjako konsernitoimijoiden ja virastotoimijoiden välillä on selkeä ja toimiva.

Handi-hanke on jo muutaman vuoden ajan vaikuttanut valtionhallinnon eri toimijoiden käytännön arkeen. Vuoden 2017 aikana virastot ja laitokset sitoutuivat hankkeen toteutukseen ja kuhunkin organisaatioon perustettiin hankkeen edellyttämä muutosprojekti nimettyine vastuuhenkilöineen. Kaikki valtionhallinnon toimijat siirtyivät myös yhteiseen ja täysin sähköiseen kilpailutusjärjestelmään, HANKI-tarjouspalveluun (Hanki 2019). Tilaamiseen ja laskunkäsittelyyn tarkoitetun sähköisen palvelun käyttöönotto on tapahtunut portaittain ja viimeiset yksiköt aloittavat varsinaisen *Handi-palvelun* käytön vuoden 2019 lopussa ennen hankkeen päättymistä. (Valtiovarainministeriö 2018, 1-4.)

### 3.5. Innovatiivisuus ja ympäristönäkökulma

Sekä hankintalaki (L 1397/2016) että Eurooppa 2020 -strategia (Valtiovarainministeriö 2019c) painottavat molemmat yhä enenevässä määrin ympäristöystävällisyyttä. Hankintalain 2 §:n mukaisesti hankintoja tulee tehdä *kestävästi* sekä *ympäristönäkökulmat ja sosiaaliset näkökulmat huomioon ottaen*. Eurooppa 2020 -strategia puolestaan tähtää ilmastonmuutoksen torjuntaan ja kasvihuonepäästöjen vähentämiseen. Nämä tavoitteet tarkoittavat käytännössä sitä, että kestävyys ja ympäristöystävällisyys tulisi huomioida hankintaprosessin *kaikissa vaiheissa* aina suunnittelusta, tarvekartoituksesta, kilpailutuksesta ja toimittajavalinnasta varsinaiseen täytäntöönpanovaiheeseen asti. Ympäristöystävällisyys koskee näin hankinnan koko elinkaarta ja heijastuu sieltä sekä viraston omaan että kilpailutuksessa valitun toimittajan päivittäiseen toimintaan.

Hankintalain alaisuuteen kuuluvat myös niin sanotut *innovatiiviset hankinnat*, joista valtioneuvoston kanslia teetti vuonna 2017 tutkimuksen (Valovirta ym. 2017). Tutkimuksessa käytiin läpi noin 70 innovatiivisten hankintojen kategoriaan luokiteltavaa tapausta, joiden avulla innovatiiviselle hankinnalle luotiin selkeät raja-arvot. Innovatiivisesti hankitun tavaran tai palvelun on oltava *uusi tai merkittävästi paranneltu hankinta*, minkä lisäksi sen on myös *lisättävä julkisen palvelun tuottavuutta, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta*. Innovatiivisten hankintojen nähdään luovan sekä yhteiskunnallisia että taloudellisia etuja. Näitä ovat julkisten palveluiden parantumisen lisäksi yksityisyriyten osaaamisen kysynnän ja toimintamahdollisuuksien kasvaminen. Innovaatiohankinnat muodostuvat myös tärkeäksi valtio- ja kuntaorganisaatioiden strategisen kehittämisen välineeksi, sillä niiden kautta voidaan luoda mm. uudenlaista liiketoimintaa. Haasteeksi on

noussut vaikuttavuuden todellinen mittaaminen, sillä yleiset kehitystavoitteet eivät näy välttämättä yksittäisen hankinnan tarvemäärittelyssä. Myös rajanveto tavallisen hankinnan ja innovatiivisen hankinnan välillä on vielä vaikeaa, sillä uutuuden taso voi olla kyseenalainen tilanteissa, joissa kansallisesti uusi tavara tai palvelu on ollut jo kansainvälisesti yleisessä käytössä. (Valovirta 2017, 6-12, 35-36.)

Hankintalain 93 §:n mukaisesti hankintayksikkö voi edellyttää hankinnoissa erityistä ympäristön, sosiaalisten näkökulmien tai innovatiivisuuden huomioimista asettamalla tarjouspyyntöön edellä mainittuihin osa-alueisiin liittyviä vertailuperusteita. Lisäksi hankintojen vaikuttavuutta voidaan hakea myös sopimusehtojen ja -kannustimien asettelusta. Vastuullisten, ympäristöystävällisten ja innovatiivisten hankintojen toteuttaminen vaatii ennen kaikkea viraston johdon tukea, minkä takia näiden näkökulmien huomiointi tulisi kirjata organisaation hankintastrategiaan, hankintaohjeisiin tai muihin toimintalinjauksia määritteleviin virallisiin dokumentteihin. (Valtiovarainministeriö 2017, 254-257.)

### **3.6. Hankintaosaamisen merkitys julkisissa hankinnoissa**

Luvuissa 2.3 ja 2.4 esiteltiin hankintojen strategisen merkittävyyden sekä hankintaosaamisen vaikutuksia yrityksen kannattavuuteen. Tämän lisäksi luvussa 3.1 esitetyt yksityisen ja julkisen sektorin erot nostavat hankintaosaamisen julkishallinnon suurimmaksi menestystekijäksi. Muun muassa Van Weele (2018, 139) kuvaa Euroopan unionin monimutkaisen hankintadirektiivin noudattamisen vaativan runsaasti *oikeanlaista, korkeatasoista osaamista hankintoja toteuttavalta henkilöstöltä*. Vaatimuksista huolimatta osaaminen uupuu useasta julkisesta organisaatiosta tai hankintatoimesta ei ole muodostettu selkeästi vastuutettua, ammattimaista kokonaisuutta, jossa henkilökunta on koulutautunut riittävästi tehtäviinsä. Lisäksi hyvin monessa julkishallinnon organisaatiossa päätöksentekoa ohjaavat poliittiset linjaukset, joilla ei ole aina rationaalista, faktaan perustuvaa pohjaa. Ylhäältä annetut päätökset voivat täten poiketa suorittavan tason tai koko organisaation omista näkemyksistä. Van Weele kritisoi myös julkishallinnon budjettilähtöistä johtamistapaa, jonka vuoksi tehokkaan toiminnan ja määrärahojen säästymisen seurauksena seuraavan vuoden budjetista höylätään ”turhia” varoja pois. Tällainen johtamistapa ei edesauta osaamisen, innovoinnin ja kestävien hankintamenetelmien juurruttamista julkisten hankintojen prosesseihin.

Vuosina 2014–2016 toteutetun HANKO-hankkeen (Valtiovarainministeriö 2016, 43-51) eräänä pääkehittämisaikana oli julkishallinnon *hankintaosaamisen ja ammattimaisuuden parantaminen*. Hankintaosaamisen määritelmän pohjana käytettiin kaikille yhteistä hankintaprosessia, josta tunnistettiin sen eri vaiheissa tarvittava erityisosaaminen. Hanke peilasi valtionhallinnon hankintaosaamistarpeita sekä OECD:n julkisten hankintojen neuvoston julkaisemiin kehittämissuosituksiin (OECD 2015) että EU:n julkisten hankintojen kehittämistavoitteisiin (EU 2017; EU 2019a), joissa kaikissa korostetaan erityisen painokkaasti julkisten hankintojen tehtävissä toimivien henkilöiden *koulutustason ja ammattimaisuuden lisäämisen tarvetta*. HANKO-hanke määritteli em. suositusten pohjalta seuraavat valtionhallinnon hankintaosaamisen kehityskohteet:

1. Johdon tietämyksen ja ymmärryksen lisääminen hankintatoimen merkityksestä.
2. Hankintaprosessin tuloksellisen ja tehokkaan toteutuksen varmistaminen.
3. Laaja-alaisen hankintaosaamisen korostaminen.
4. Positiivinen vaikuttaminen hankintahenkilöstön työhyvinvointiin, työn sujuvuuteen ja itsensä kehittämisen motivaatioon. (Valtiovarainministeriö 2016, 44-45.)

Osaamisen kehittäminen on tarkoitus jalkauttaa siten, että ministeriöt tukevat ja seuraavat toimenpide-ehdotusten täytäntöönpanoa omalla hallinnonalallaan. Virastotason vastuu hankintaosaamisen käytännön kehittämisestä on hankintatoimen esimiehellä tai hankinnoista vastaavalla henkilöllä.

### **3.7. Julkisten hankintojen valvonta ja riskit**

Hankintalain ja sitä ohjaavien direktiivien monimutkaisuuden takia julkisissa hankinnoissa tapahtuu vuosittain eritasoisia virheitä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) valvontaraportin (2019b, 4-5) mukaan virastoon tuli vuoden 2018 aikana yhteensä 101 hankintojen valvontaan liittyvää asiaa. Puolet tapauksista olivat ulkopuolisten tekemiä ilmoituksia ja puolet virasto otti tutkittavakseen oma-aloitteisesti. Näistä tapauksista 62:ssa oli arvioitu kyseessä olevan hankintalain vastainen suorahankinta tai laitton hankintasopimukseen tehty muutos (ks. esim. MAO:64/19, MAO:65/19 ja MAO:141/19). Suorahankintojen ja sopimusasioiden lisäksi virasto tutki hankintamenettelyitä ja niissä esiintyviä virheitä, kuten tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaarantumista. Raportin mukaan valtaosa vuoden 2018 vihjeistä ja toimenpidepyynnöistä koski kuntasektoria, jossa toteutetaan suurin osa Suomen vuosittaisista julkisista hankinnoista.

KKV:n valvontaraportin (2019b, 10-25) perusteella vuoden 2018 tapauksien virheellisiä menettelyitä olivat:

- väärin perustein tehdyt suoraankinnot ja kilpailuttamatta jättämiset
- hankintasopimusten lainvastainen muuttaminen kilpailutuksen jälkeen
- sidosyksikkösäännösten virheellinen tulkinta
- hankintailmoituksen julkaisematta jättäminen
- virheellinen hankinnan ennakoitu arvo ja kynnysarvon ylittäminen.

KKV on saanut päätökseen 11 hankintalain vastaiseksi todettua tapausta, joista kuudessa virasto antoi hallinnollista ohjausta ja lopuissa esitti asian viemistä markkinaoikeuteen. Julkisia hankintojen virheellisiä menettelyitä tarkasteltaessa on huomattava, että lain tahaton noudattamatta jättäminen ei estä seuraamuksia, vaikka selkeimmät seuraukset syntyvätkin hankintalain tuottamuksellisesta ohittamisesta. Toisaalta seuraamuksen suuruutta määriteltäessä on otettava huomioon virheen laatu, hankinnan arvo ja hakijalle aiheutuvan vahingon määrä. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019b, 9.)

Mikäli KKV vie tapauksia markkinaoikeuteen, voi virasto hankintalain (L 1397/2016, 141 §) mukaisesti esittää *tehottomuusseuraamuksen määräämistä, seuraamusmaksun määräämistä, sopimuskauden lyhentämistä tai hankintapäätöksen kumoamista*. Hankintapäätöksen kumoaminen voidaan tehdä niissä tapauksissa, joissa virasto on jo esittänyt aikaisemmin tehottomuusseuraamuksen määräämistä. Lain mukaan markkinaoikeus voi määrätä vain sellaisia seuraamuksia, joita KKV on sille esittänyt. Markkinaoikeuden tulee kuitenkin ottaa huomioon virheen laatu sekä kohteena olevan hankinnan arvo, sillä seuraamusmaksun määrä on maksimissaan 10 % hankinnan kokonaisarvosta. KKV:n raportin mukaan yksikään vuoden 2018 hankinta ei ollut päätyneet kumottavaksi, vaan virasto oli esittänyt toimenpiteiksi lähinnä seuraamusmaksujen määräämistä. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019b, 17.)

Euroopan komissio ja Euroopan investointipankki toteuttivat vuonna 2018 selvityksen Euroopan rakenne- ja investointirahastojen rahoittamien projektien hankintavirheitä ehkäisevistä käytännöistä (EU 2018, 7). Selvityksen mukaan projekteihin kanavoidut määrärahat kattavat peräti 19 % EU:n BKT:stä (EU 2019d), joten hankintojen lainmukainen toteutustapa on oleellinen osa tehokasta ja avointa julkisten varojen käyttöä. Toteutustavalla vaikutetaan sekä itse hankinnan onnistumiseen, että myös vahvistetaan luottamusta julkisen sektorin toimintaan. Selvitys jakaa käytännön hankintaprosessin kuuteen eri vaiheeseen. Näitä vaiheita ovat *suunnittelu ja valmistelu, tarjouspyynnön julkaisu,*



tarjousten vastaanottaminen, tarjoajien arviointi, voittajan valinta ja sopimuksen teko sekä sopimuksen täytäntöönpano (taulukko 8).

Taulukko 8. Yleisimmät virheet hankintaprosessissa (mukaillen EU 2018, 16-103).

<b>1. Suunnittelu ja valmistelu</b>	
	Tarvekartoituksen ja vaatimusten riittämättömyys.
	Epärealistinen aikataulu.
	Sidosryhmien tunnistamatta jättäminen.
	Väärän hankintamenetelmän valinta.
	Resurssien riittämättömyys (raha, henkilöstö).
	Hankintahenkilöstön eturistiriidat.
	Riittämätön dokumentointi.
	Hankinnan pilkkominen osiin kynnysarvojen alittamiseksi.
	Suorahankinnat väärin perustein.
	Virheet puitesopimusten ehtojen tulkinnassa.
	Hankinnan kohteen riittämätön tai epäselvä kuvaus.
<b>2. Tarjouspyynnön julkaisu</b>	
	Virheet tarjouspyynnössä tai julkaisutavassa.
	Hankintailmoituksen tekemättä jättäminen.
	Tarjousajan tai muiden määriteltyjen odotusaikojen lyhentäminen.
	Tarjouspyynnön sisällön muuttaminen ilman tarjousajan jatkamista.
	Valintakriteerien muuttaminen kesken kilpailutuksen.
	Sopimusluonnoksen muuttaminen kesken kilpailutuksen.
	Syrjivät valintakriteerit tai tekniset vaatimukset.
	Referenssivaatimusten tason epäsuhta hankinnan kohteeseen.
	Tiettyä tarjoajaa suosiva kommunikointi.
<b>3. Tarjousten vastaanottaminen</b>	
	Tarjousten poissulkeminen väärin perustein.
	Tarjousten hyväksyminen väärin perustein.
	Valintakriteerien muuttaminen tarjousajan päättymisen jälkeen.
	Subjektiiiviset valintaperusteet.
<b>4. Tarjousten vertailu</b>	
	Vertailukriteerien lieventäminen kesken arvioinnin.
	Neuvottelu avoimessa tai rajoitetussa kilpailussa.
	Läpinäkyvyyden puuttuminen, dokumentaation puutteet.
	Eturistiriidat ja tarjoajan suosiminen.
	Tarjousten muutosten salliminen.
	Poikkeuksellisten matalien tarjousten poissulkeminen ilman riittävää selvitystä ja perustelua.
<b>5. Voittajan valinta ja sopimuksen teko</b>	
	Hankintapäätöksen julkaisematta jättäminen.
	Sopimusluonnoksen muuttaminen neuvottelemalla.
	Hintaneuvottelut avoimessa tai rajatussa menettelyssä.
<b>6. Sopimuksen täytäntöönpano</b>	
	Sopimuksen laajuuden muuttaminen jälkikäteen.
	Lisätöiden hankkiminen ilman kilpailutusta suoraan valitulta toimittajalta ja hankinnan ennakoidun arvon ylittäminen.
	Lisätöiden hankkiminen valitulta toimittajalta neuvottelumenettelyllä ilman kilpailutusta ja hankinnan ennakoidun arvon ylittäminen.

Valtio sekä kunnat voivat vaikuttaa julkisten hankintojen kautta merkittäväällä tavalla sekä alueelliseen että valtakunnalliseen talous- ja markkinatilanteeseen. Täten virheelisillä tai epäonnistuneilla hankinnoilla on myös laajakantoisia taloudellisia seurauksia. Julkisten hankintojen virheitä voidaan ennaltaehkäistä ainoastaan *riittäväällä riskienhallintatoiminnalla*, jossa hankintoja tekevän henkilöstön osaamistasolla ja ammattitaidolla on suuri rooli: Mahdollisten virhetilanteiden, väärinkäytösten ja korruption havaitseminen ja raportoiminen vaatii sekä hankintaprosessin että lakien ja säädösten syvällistä tuntemusta. (OECD 2019, 59-60.) Yleisimmät julkisten hankintojen riskit sekä niiden lieventämisestä seuraavat taloudelliset vaikutukset on esitetty taulukossa 9.

Taulukko 9. Yleiset hankintariskit sekä niiden lieventämisen vaikutukset (OECD 2019, 60; mukailen OECD 2009).

Hankinnan vaihe	Potentiaalinen riski	Lieventäminen	Talousvaikutus
<i>Markkina-analyysi</i>	Riittämätön ymmärrys markkinoista johtaa markkinoita vääristävään strategiaan.	Alan asiantuntijan tekemä yksityiskohtainen ja perusteellinen markkina-analyysi.	Ylläpitää markkinoiden tasapainoa.
<i>Varhainen markkinavuoropuhelu</i>	Tiettyjen yritysten, kuten PK-sektorin kiinnostuksen vähyys.	Potentiaalisten toimittajien kanssa käytävä laaja vuoropuhelu.	Tuo PK-yrityksille sekä uusille tulokkaille lisää mahdollisuuksia.
<i>Määrittelykset</i>	Hankinnan määrittelyssä suositaan vanhoja toimittajia tai hankinta sidotaan tiettyihin teknologioihin.	Geneeriset määrittelykset ja keskittyminen tuloksiin (outcome) syötteiden (input) sijasta.	Sallii toimittajille uudet ja innovatiiviset lähestymistavat. Muuttaa mahdollisesti markkinoiden teknologioita.
<i>Hankintastrategian kehittäminen</i>	Valituilla tuloksilla (esim. hinta, kestävyys, PK-yhteistyö) on negatiivinen vaikutus markkinoiden dynamiikkaan.	Strategia on linjassa yleisen valtion hankintastrategian ja haluttujen markkinavaikutusten kanssa.	Markkinat ohjautuvat kohti valtion asettamia yhteisiä tavoitteita.
<i>Tarjouskilpailu</i>	Vaikeudet korruption tai epärehellisten käytäntöjen tunnistamisessa.	Riskienhallinnan ja -ehkäisyn toimenpiteet tarjousvaiheessa.	Valinnassa suositaan tehokkaita ja rehellisiä toimijoita epärehellisten sijasta.
<i>Vertailu ja valinta</i>	Väärät kriteerit johtavat väärän toimittajan valintaan ja tahraavat julkishallinnon mainetta.	Selkeät valintamenetelmät sekä useamman valitsijan käyttäminen valintaprosessissa.	Kilpailutuksiin osallistuvien toimittajien määrän kasvu. Luottamus hankintaprosessiin.
<i>Sopimushallinta</i>	Liian ankara / lempeä sopimusehtojen soveltaminen toimittajaa kohtaan.	Sopimushallinnan kehittäminen ja toimittajasuhdeosaamisen kasvattaminen.	Projektien toteutus budjetin mukaisesti ajallaan. Valtion talouden ja maineen kasvu.

OECD (2009 1-3) on toteuttanut myös erityisen ohjeistuksen julkisten hankintojen *riskiindikaattorien* (red flag indicators) käytöstä. Näillä indikaattoreilla pyritään nostamaan

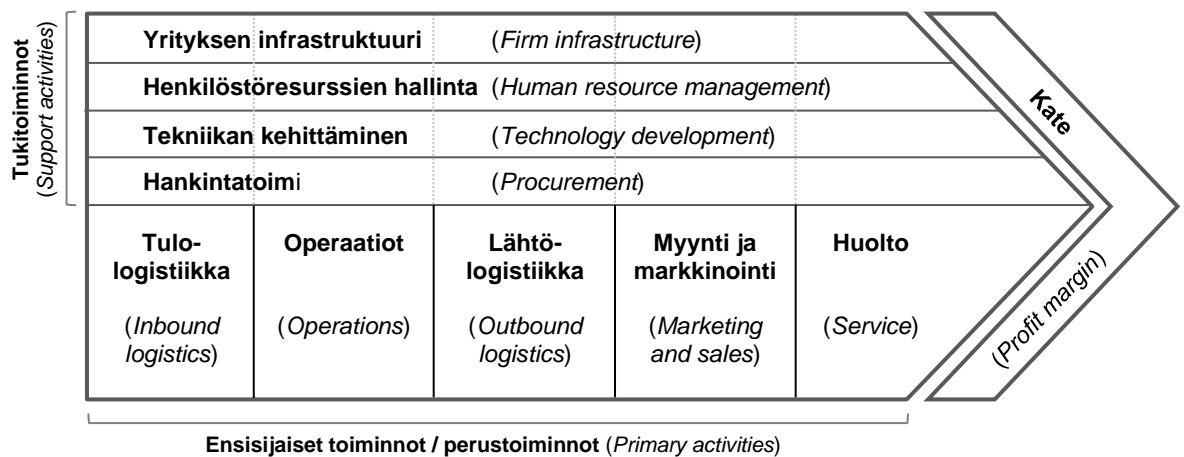
hankintahenkilöstön tietoisuutta yleisimmistä poikkeamista hankintaprosessissa. Potentiaalisten riskien jatkuva tunnistaminen ja niistä raportointi sekä riski-indikaattoreiden seuranta auttavat muodostamaan tehokkaan hälytysjärjestelmän, jonka avulla hankintaprosessissa tapahtuviin virheisiin voidaan puuttua ajoissa. Riski-indikaattorit ovat toimijakohtaisia, mutta OECD on määritellyt myös yleisimpiä riskikohteita (taulukko 10).

Taulukko 10. Yleiset hankintojen riski-indikaattorit (mukaillen OECD 2009, 2-3).

Vaihe	Aihealue	Indikaattori
<i>Ennen kilpailutusta</i>	Tarvekartoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarvekartoituksen tekemättä jättäminen.</li> <li>Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden laiminlyönti.</li> <li>Päätöksenteon puolueettomuuden vaarantuminen.</li> </ul>
	Suunnittelu ja budjetointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hankintasuunnitelman irrottaminen strategisista päämääristä tai päätöksentekoprosessista.</li> <li>Hankinnan ennakoitun arvon ja markkinahintojen ristiriita.</li> </ul>
	Vaatimusmäärittely	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kilpailun karsiminen liiallisilla rajoituksilla.</li> <li>Teknisten vaatimusten epäselvytykset.</li> <li>Ulkomaisten tarjoajien erityisrajoitukset.</li> <li>Valintakriteerien epäselvyys.</li> <li>Palveluntuottajan tai muun edunsaajan tekemät vaatimukset.</li> <li>Tarjoajien anonymiteetin tai liikesalaisuuksien loukkaukset.</li> <li>Epäkelpojen yritysten hyväksyminen.</li> </ul>
	Hankintatavan valinta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hankintastrategian ja valintakriteerien puutteet.</li> <li>Poikkeuskäytäntöjen väärinkäyttö, kuten sopimusten pilkkominen, kiire tai kansalliseen turvallisuuteen vetoaminen.</li> <li>Tarjousaikojen eroavaisuudet tarjoajien välillä.</li> </ul>
<i>Kilpailun aikana</i>	Kilpailusta ilmoittaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ilmoituksen tekemättä jättäminen tai liian lyhyt ilmoitusaika.</li> <li>Ilmoitusten julkisuuden rajoittaminen.</li> <li>Ei-julkisen tai sensitiivisen tiedon levittäminen.</li> <li>Ilmoituksen sisältämä tieto ei riitä tarjousten laatimista varten.</li> <li>Tarjouksien avaaminen ennen avaustilaisuutta.</li> </ul>
	Vertailu ja tarjousten arviointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rajoitettujen tarjousten vastaanottaminen.</li> <li>Huomattavat samankaltaisuudet tarjousten välillä.</li> <li>Kohtuuttomat viiveet arvioinnissa ja voittajan valinnassa.</li> <li>Valintakomitean jäsenten eturistiriidat.</li> </ul>
	Valinta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poissulkuperusteiden määrittelyn epäonnistuminen.</li> <li>Vertailuperusteiden muutokset kesken vertailun.</li> <li>Valintakriteerien poikkeaminen aikaisemmin ilmoitetuista.</li> <li>Toimitettujen sertifikaattien todentamisen vaikeudet.</li> <li>Valintaproseduurin dokumentoinnin puutteet.</li> </ul>
<i>Kilpailutuksen jälkeen</i>	Sopimus-hallinta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sopimusehtojen muuttaminen ajan tai hinnan suhteen.</li> <li>Tuotteen tai palvelun laadun erot sovittuun tasoon nähden.</li> <li>Sanktioiden puuttuminen sopimuksista.</li> <li>Sopimusmuutosten seurannan puutteet.</li> </ul>
	Maksaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toimittajakontrollin sekä auditointien puute.</li> <li>Väärennetty kirjanpito tai kulujen siirtely sopimusten välillä.</li> <li>Myöhästynyt laskutus tai maksut.</li> <li>Laskutus virheellisesti tai väärin perustein.</li> </ul>

## 4 PROSESSIT JA SUORITUSKYVYN MITTAAMINEN

Prosessit ovat organisaation sisällä tapahtuvan toiminnan ketjuja, joilla pyritään saamaan aikaan *arvoa asiakkaalle*. Arvoketjuajattelun isänä pidetään usein Michael Porteria, joka esitteli käsitteen vuonna 1985 ilmestyneessä kirjassaan ”Competitive Advantage” (ks. esim. Hannus 1994, 52; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 43; Van Weele 2018, 4-6). Porter (1998, 37) jakaa organisaation toiminnan *ensisijaisiin toimintoihin* (primary activities) sekä organisaatiota horisontaalisesti leikkaaviin *tukitoimintoihin* (support activities). Näiden yhteistuloksena syntyy *katetta* (profit margin). Porterin alkuperäinen arvoketju on esitelty kuviossa 20.



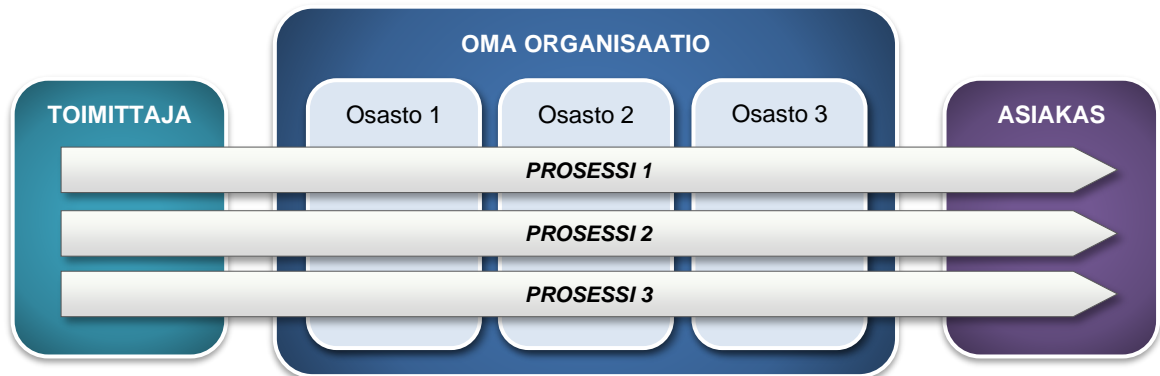
Kuvio 20. Porterin arvoketjumalli (Porter 1998, 37).

Arvoketjun mukaan organisaation tuottama arvo määräytyy sen perusteella, mitä asiakkaat suostuvat organisaation tuotteista tai palveluista maksamaan. Mikäli aikaansaatu arvo ylittää toimintojen toteuttamisen kustannukset, on organisaation toiminta kannattavaa (Hannus 1994, 52). Porterin mallia on kuitenkin kritisoitu siitä, että se jättää hankinnat tukitoiminnoksi, eikä nosta niitä strategisesti tärkeään asemaan ensisijaisten toimintojen joukkoon (esim. Huuhka 2019, 16).

### 4.1. Prosessiajattelu toiminnan pohjana

Prosessiajattelussa organisaatiota ei nähdä hierarkkisena, erillään olevien yksiköiden pyramidina, vaan toisiaan seuraavien tehtävien saumattomana ketjuna (esim. Laamanen 2003, 20-23). Tämä ketju ei ole riippuvainen linjaorganisaation pystysuuntaisista

rakenteista tai kerroksista, sillä se kulkee ketterästi vaakasuunnassa suoraan organisaation läpi (kuvio 21). Esimerkiksi Hannus (1994, 18) toteaa perinteisen funktionaalisen organisoinnin ja tulosjohtamisen johtavan ennen pitkää organisaation eri osien *keskinäiseen kilpailuun sekä ristiriitoihin*. Tällöin asiakkaan näkökulma unohtuu, kun organisaation sisällä keskitytään kiistelemään vastuualueista. Hannuksen mukaan prosessiajattelun perimmäisenä lähtökohtana on *kaiken organisaation energian fokusointi ainoastaan sellaisiin toimiin ja kokonaisuuksiin, jotka tuottavat asiakkaalle arvoa*.



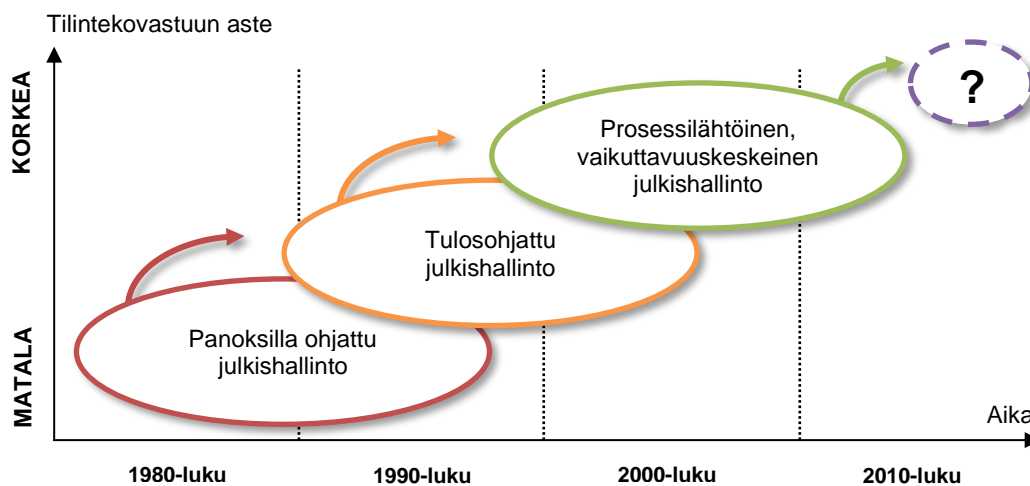
Kuvio 21. Esimerkki prosessiorganisaatiosta (mukaillen Laamanen 2003, 20-21).

Laamasen (2003, 26-29) mukaan prosessin käsite muodostuu *toiminnasta* (activity), *resursseista* (resources) ja *tuotoksista* (artifact). Näihin edellä mainittuihin liittyy olennaisena osana myös *suorituskyky* (performance). Parhaimmillaan toiminta alkaa asiakkaasta ja päättyy takaisin asiakkaaseen. Lisäksi prosessiajattelu auttaa organisaatiossa työskenteleviä ihmisiä näkemään oman roolinsa suhteessa kokonaisuuteen, mikä taas parantaa organisaation itseohjautuvuutta. Tällä tavoin saadaan myös vähennettyä funktionaalisille organisaatioille tyypillistä osaoptimointia. Laamanen tiivistää prosessiajattelun olevan ennen kaikkea *asiakkaan tarpeen tyydyttämiseen tähtäävää toimintaa, jossa organisaation olemassaolon tarkoitus muodostetaan vain ja ainoastaan asiakkaalle tuotettavan arvon pohjalta* (kuvio 22).



Kuvio 22. Prosessiorganisaation olemassaolon tarkoituksen muodostuminen (mukaillen Laamanen 2003, 27).

Prosessiajattelu on rantautunut julkishallintoon huomattavasti yksityissektoria hitaammin. Virtasen ja Wennbergin (2005, 14-15, 26-27, 32) mukaan valtionhallinto ja kunta-sektori olivat 2000-luvun alkutaipaleella suuren murroksen edessä. Tulosohjauksen jälkimainingeissa alettiin puhua *prosessilähtöisyydestä, oppivasta organisaatiosta, tulosketjuajattelusta* sekä *tulosvastuusta*. Heidän mukaansa tämä ajattelutapa on ollut ”pieni-*muotoinen vallankumous*” erityisesti niissä hallinnon rakenteissa, jotka ovat olleet perinteisesti hyvin jäykkiä ja muuttumattomia. Prosessiajatteluun siirtyminen tarkoittaa lähes aina sitä, että *vanhoja organisaatorakenteita täytyy purkaa, jotta tilalle saataisiin kehitettyä jotain parempaa*. Tästä syystä prosessiajattelu aiheuttaa usein muutosvastarintaa, eikä sen kaikkia hyötyjä osata välttämättä hahmottaa muutoksen alkuvaiheessa. Julkishallinnon kehitysvaiheet 1980-luvulta nykypäivään on kuvattu kuviossa 23.



Kuvio 23. Julkishallinnon kolme kehityssykliä (Virtanen & Wennberg 2005, 49).

#### 4.2. Lean-ajattelun soveltaminen

Organisaation prosessit eivät ole staattisia, kiveen hakattuja kuvaajia, vaan niitä on syytä tarkastella ja parantaa jatkuvasti. Tähän pyrkii esimerkiksi *Lean-ajattelu*, jonka juuret ovat Japanissa, toisen maailmansodan jälkeisessä autoteollisuudessa. Leanilla pyritään aikaansaamaan kevyt ja joustava organisaatio eliminoimalla prosesseista *kaikki hävikkiä tuottavat toiminnot*. Hävikiksi ymmärretään tässä tapauksessa mikä tahansa sellainen toiminta, joka *ei tuota asiakkaalle arvoa*. Hävikki voi siis koskea sekä aineellisia että aineettomia resursseja. Perimmäisenä tavoitteena on saada aikaan täysin asiakkaan tarpeiden mukainen lopputulos. (Cole 2011, 3-4.)

Lean on eräänlainen kattokäsite erilaisille prosessijohtamisen koulukunnille (kuvio 24). Näitä koulukuntia ovat muun muassa *asiakaslähtöinen laatujohtaminen* (Total Quality Management, TQM), *aikaan perustuva johtaminen* (Time Based Management, TBM), *tarjontaketjun hallinta ja johtaminen* (Supply Chain Management, SCM) sekä *toiminto-perusteinen laskenta ja johtaminen* (Activity Based Management, ABM). (Hannus 1994, 208.)

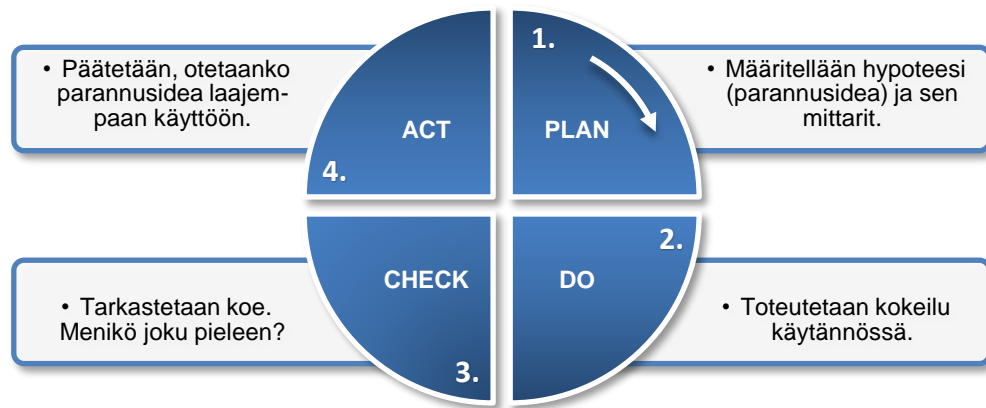


Kuvio 24. Lean eri koulukuntien ja ohjausperiaatteiden kattokäsitteenä (mukaillen Hannus 1994, 208).

Cole (2011, 3-4, 5) toteaa Leanin vaikuttavan positiivisesti koko arvoketjuun aina toimitajasta loppuasiakkaaseen asti: Onnistunut prosessien virtaviivaistaminen ja hävikin poistaminen parantaa yhteistyötä eri organisaatio-osien välillä ja näkyy asiakkaalle esimerkiksi kohonneena laatutasona tai alentuneina kustannuksina. Hannus (1994, 213) puolestaan määrittelee Leanin tunnuspiirteiksi erityisesti *nuukuuden* ja *tehokkuuden*: Leanin mukaisesti organisoidussa toiminnassa voidaan saada puolitettua tuotteen tai palvelun valmistamiseen tarvittava työpanos sekä vähennettyä virheiden määrää noin kolmasosaan niiden normaalista ilmenemismäärästä. Torkkolan (2015) mukaan Leanissa on ennen kaikkea kyse *kokonaisvaltaisesta johtamisjärjestelmästä*, jota voidaan soveltaa myös tuotekehityksen, toimittajahallinnan, asiakastuen ja hallinnon tehtäviin sekä asiantuntijaorganisaatioiden johtamiseen. Pohjimmiltaan Lean-ajattelulla tavoitellaan aina *työn sujuvaa virtausta*, josta on karsittu pois *vaihtelu* (varianssi), *ylikuormitus* ja *hukka*.

Toinen olennainen käsite Leanissa on myös niin sanottu *Demingin ympyrä* (kuvio 25), joka kuvaa Lean-ajattelussa tapahtuvaa jatkuvan parantamisen toistuvaa sykliä: *suunnittelua* (plan), *toteutusta* (do), *tarkastusta* (check / study) ja *toimintaa* (act). Tämä sykli

voidaan käydä käyttötilanteen mukaan läpi kerran tunnissa, päivässä, viikossa tai vuodessa. Olennaista on se, että sykliä sovelletaan ja sitä käytetään aktiivisesti toiminnan jatkuvaan parantamiseen. (Torkkola 2015.)



Kuvio 25. Demingin PDCA-ympyrä (mukaillen Torkkola 2015).

#### 4.3. Suorituskyky ja sen mittaaminen

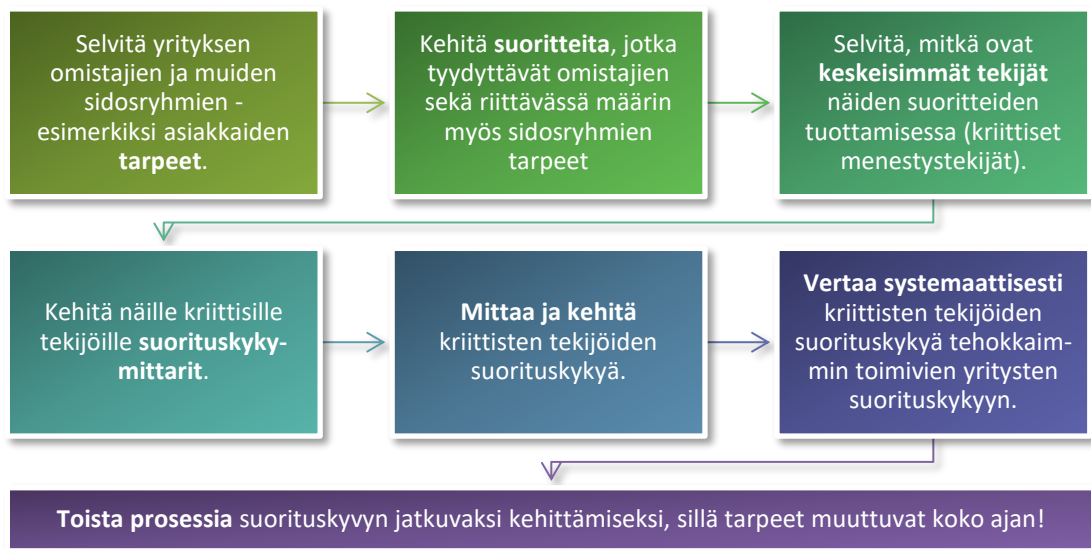
Suorituskyvyn määritelmä on hyvin monimuotoinen. Muun muassa Lönnqvistin, Kujan-sivun ja Antikaisen (2006, 19) mukaan organisaation suorituskyvyllä tarkoitetaan kykyä saavuttaa eri sidosryhmien asettamia tavoitteita. Laitinen (2003, 26) puolestaan määrittelee suorituskyvyn yrityksen kyvyksi maksimoida omistajien saamaa hyötyä samalla, kun muiden sidosryhmien tarpeet tulevat myös riittävällä tasolla tyydytetyiksi. Laamanen (2005, 18) toteaa suorituskyvyn olevan osoitettua, toistuvaa kykyä toimia tarkoituksenmukaisella tavalla suhteessa asetettuihin odotuksiin. Edellä mainittujen kuvauksien lähestymiskulmissa saattaa olla hienoisia painotuseroja, mutta jokaisessa määritelmässä on pohjimmiltaan kyse yrityksen menestykseen vaikuttavista tekijöistä.

Suorituskyvyn mittaaminen ja analysointi on ainoa käytännön keino havainnollistaa yrityksen toimintaa sekä tuottaa objektiivista tietoa päätöksenteon tueksi (Huuhka 2019, 201). Järvenpää, Länsiluoto, Partanen ja Pellinen (2017, 329-331) kuvaavat suorituskyvyn mittaamista ohjausprosessina, jossa tunnuslukujen avulla selvitetään ennalta valittujen, liiketoiminnallisesti tärkeiden tekijöiden tilaa suhteessa tavoitteisiin. Mittaamisella tuotetaan oleellista tietoa organisaation kaikille tasoille: johto saa kirkastettua tavoitteitaan, kun taas operatiivinen taso voi kohdistaa käytännön toiminnan yrityksen kannalta merkityksellisiin asioihin. Suorituskykymittariston lähtökohtana on tunnistettava sekä yksilölliset, strategiaan perustuvat yleiset *menestystekijät* (success factors)



että myös toiminnan jatkuvuuden kannalta ehdottomat *kriittiset menestystekijät* (critical success factors) (Järvenpää ym. 2017, 332).

Laitisen (2003, 27) mukaan suorituskyvyn kehittäminen on jatkuva prosessi, jossa tapahtuu koko ajan muutoksia: sidosryhmien tarpeet, optimaaliset suoritteet ja niihin vaikuttavat tekijät sekä itse suorituskykyä kuvaavat mittarit muuttuvat jatkuvasti. Tästä syystä suorituskykyä tulee arvioida säännöllisesti. Laitisen esittämä suorituskyvyn kehittämisen jatkuva prosessi on kuvattu kuviossa 26.



Kuvio 26. Suorituskyvyn kehittäminen prosessina (mukaillen Laitinen 2003, 27).

Suorituskyvyn mittaamista varten on luotu useita erityyppisiä mittauskehikoita. Näistä tunnetuin lienee 1990-luvun alkupuolella kehitetty Robert Kaplanin ja David P. Nortonin *tasapainotettu tulokortti* (Balanced Scorecard). Tulokortti tarkoitettiin alun perin vain ylimmän johdon nopeaksi yleismittaristoksi, mutta sen käyttö laajeni hyvin nopeasti koko organisaation johtamisjärjestelmäksi. Tulokortti yhdistää sekä määrällisiä että laadullisia mittareita samaan viitekehykseen ja pakottaa organisaation johdon keskittymään osaoptimoinnin sijaan kokonaisuuksiin. Mittareiden valinnassa oleellista on myös se, että niitä ei ole liikaa. (Laitinen 2003, 375-376.)

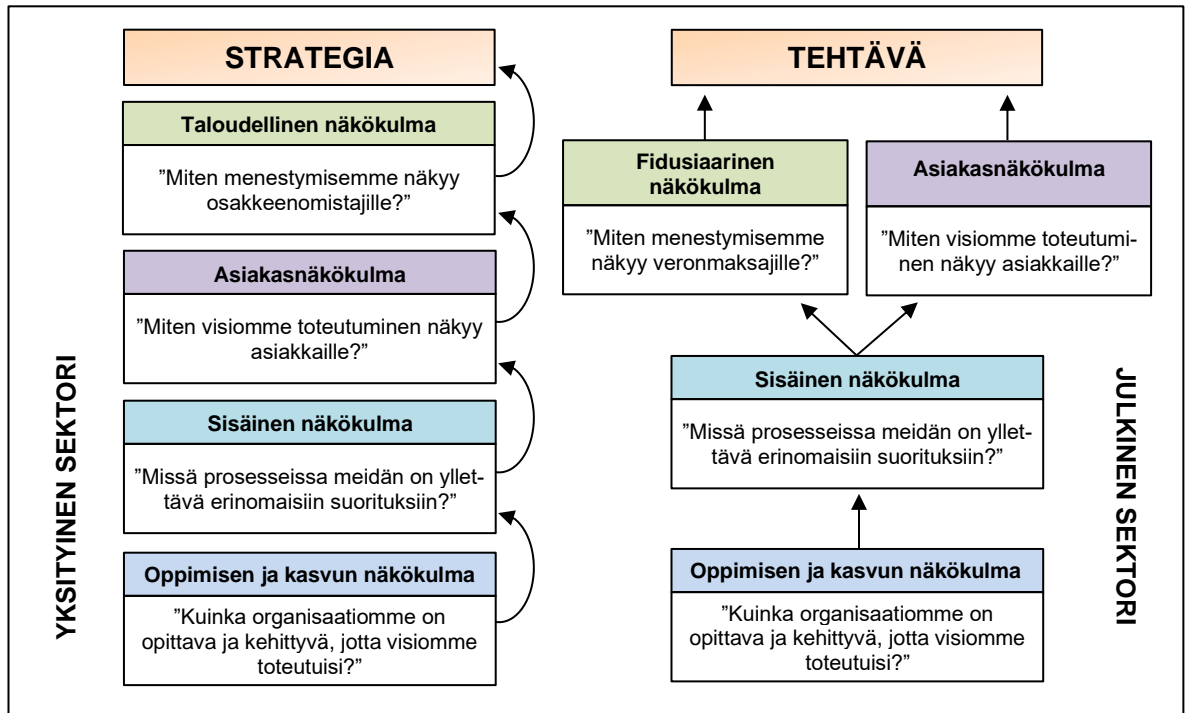
Alkuperäisen mallin mukaisessa tulokortissa (kuvio 27) käsitellään neljää organisaation näkökulmaa: *taloutta, asiakkaita, sisäisiä prosesseja* sekä *oppimista ja kasvua*. Näkökulmille muodostetaan erilaisia *strategiakarttoja*, joiden pohjalta organisaation toimintaa tasapuolisesti kuvaavat tunnusluvut määritellään. Tulokortin onnistuneen käyttöön-

oton kannalta mallin tulee olla *kiinnitetty organisaation strategiaan*. Tämän lisäksi erittäin tärkeää on myös se, että tavoitteiden sekä mittareiden välille syntyy *aito syy-seuraussuhde*. Tällä tavoin tasapainotetusta tuloskortista saadaan yrityksen strategiaa tukeva seurantajärjestelmä. (Järvenpää ym. 2017, 335-338.)



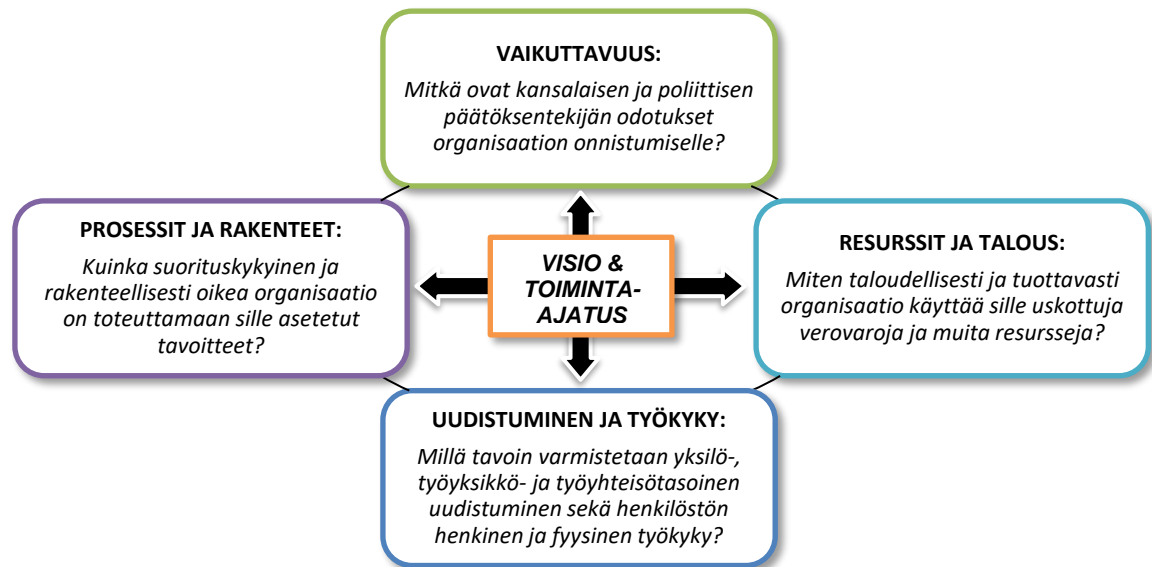
Kuvio 27. Tasapainotettu tuloskortti (mukaillen Kaplan & Norton 1996, 9).

Tasapainotettua tuloskorttia voidaan soveltaa myös julkishallintoon. Tällöin talousnäkökulma vaihtuu *fidusiariseksi näkökulmaksi*, joka kuvaa hallinnon huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta suhteessa rahoittajina toimivien veronmaksajien tavoitteisiin. Julkishallinnon organisaation tehokkuus syntyy pyrkimyksistä sekä asiakkaiden että rahoittajien tarpeiden tyydyttämiseen. (Kaplan & Norton 2004, 31.) Yksityisen ja julkisen sektorin strategiakartan erot on esitetty kuviossa 28.



Kuvio 28. Strategiakartat: yksinkertainen arvon tuottamisen malli (mukaiillen Kaplan & Norton 2004, 30).

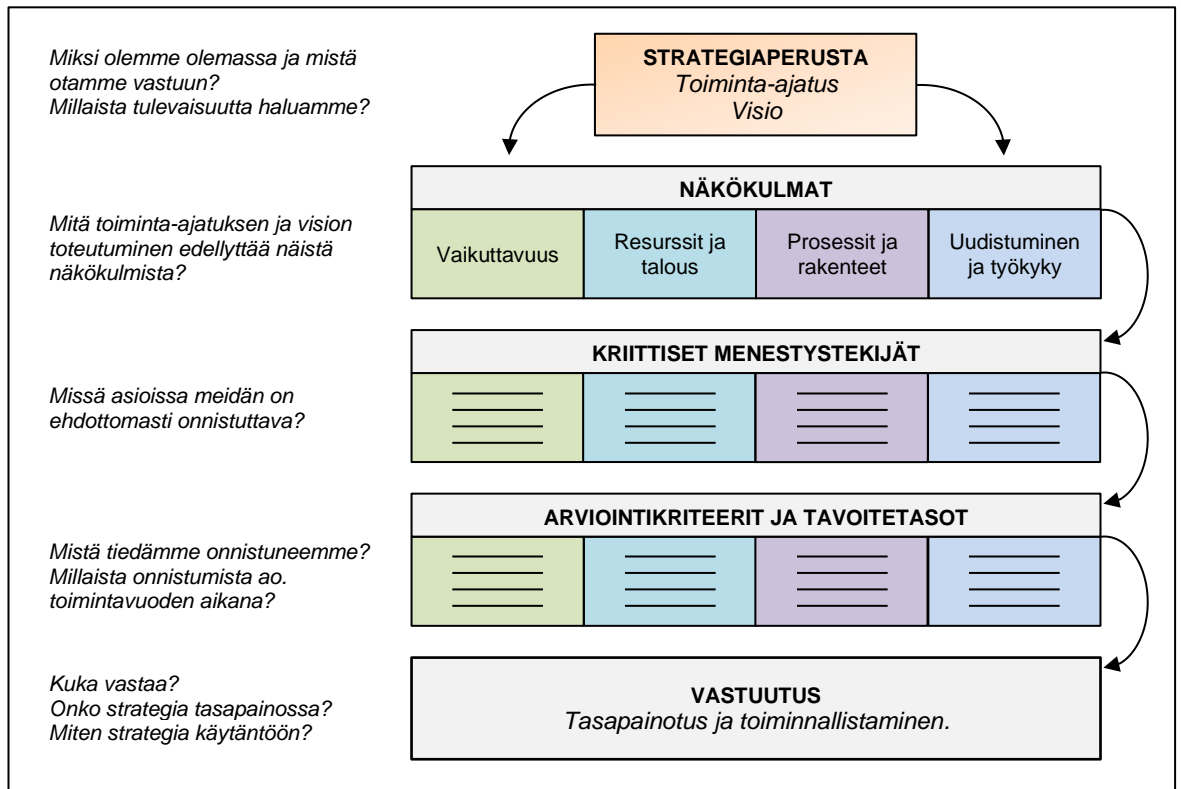
Määttä ja Ojala (1999) ovat soveltaneet tasapainotetun tuloskortin periaatteita ja toteuttaneet sen rinnalle suomalaiseseen julkishallintoon räätälöidyn version: *tasapainoisen onnistumisen mallin*. Malli on rakenteeltaan hyvin samanlainen kuin Kaplanin ja Nortonin tuloskortti, mutta alkuperäisten näkökulmien tilalla ovat *vaikuttavuus, resurssit ja talous, uudistuminen ja työkyky* sekä *prosessit ja rakenteet* (kuvio 29). Tasapainoisen onnistumisen malli ottaa paremmin huomioon julkishallinnon luonteen sekä erityispiirteet ja sen keskeisenä lähtökohtana onkin *tulevaisuuteen suuntautuva strateginen johtaminen* julkisten organisaatioiden ja niiden toimintaympäristön näkökulmasta. Malli korostaa yksityisen ja julkisen sektorin toimintalogiikan eroja: Julkishallinnon toiminta on huomattavan tarkasti säänneltyä ja lisäksi poliittiset päätöksentekijät ratkaisevat viime kädessä toiminnan vaikuttavuuden viitearvot. (Määttä & Ojala 1999, 50-51.)



Kuvio 29. Tasapainoinen onnistuminen (mukailen Määttä & Ojala 1999, 53, 58).

Tasapainoisen onnistumisen mallissa *vaikuttavuudella* tarkoitetaan julkisen organisaation yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisastetta. Vaikuttavuus voi olla välillistä (esimerkiksi ministeriöiden ohjeistus) tai välitöntä (kuntien tarjoamat palvelut). *Prosessit ja rakenteet* puolestaan kuvaavat niitä toimintoja, joilla on ratkaiseva merkitys vaikuttavuuden saavuttamisessa. *Resurssien ja talouden* hallinnalla on tarkoitus osoittaa organisaation sidosryhmille – kuten veronmaksajille tai poliittisille päättäjille – miten organisaatiolle uskotut varat käytetään mahdollisimman taloudellisesti, tuottavasti ja kustannustehokkaasti. *Uudistumisen ja työkyvyn* kautta organisaatio pyrkii varmistamaan sellaisen henkilöstön osaamisen sekä fyysisen ja henkisen työkyvyn tason, jolla kaikki muut edellä mainitut näkökulmat saadaan mahdollisimman tehokkaasti toteutettua. (Määttä & Ojala 1999, 58-61.)

Mallin keskiöön nostetun *toiminta-ajatuksen* ja *vision* merkitys on jäänyt julkishallinnossa valitettavan vähälle huomiolle. Toiminta-ajatuksen ja vision kirkastamisella voidaan nostaa organisaation vetovoimaa sekä selkeyttää vastuita ja parantaa henkilöstön sitoutumista. Toisaalta ilman visiota julkinen organisaatio ei kykene katsomaan riittävän kauas tulevaisuuteen vaan ajautuu toimimaan ”kuten laki ja asetus määrää”. Vision tarkoitus on luoda organisaatiolle yhteisesti hyväksyttävä, motivoiva sekä jaettu suunta, joka osoittaa *nykytilaa parempaan tulevaisuuteen*. Toiminta-ajatus ja visio ovat tasapainoisen onnistumisen mallin strategiakartan olennainen perusta (kuviokuva 30). (Määttä & Ojala 1999, 55-57.)



Kuvio 30. Tasapainoinen onnistuminen prosessina (Määttä & Ojala 1999, 54).

Kriittiset menestystekijät ovat sellaisia asioita, joissa onnistuminen on ratkaisevaa organisaation olemassaolon kannalta. Niiden on oltava yhtä aikaa *sekä strategisesti tärkeitä että organisaation vaikutusmahdollisuuksien piirissä*. Vaikutusmahdollisuuksien tunnistamisen jälkeen voidaan määrittellä arviointikriteerit ja tavoitetasot. Kriteerien ja tavoitteiden on oltava sellaisia, että niiden perusteella voidaan erottaa onnistuminen epäonnistumisesta. Tämä tapahtuu määrittelemällä kriteereille maksimi- ja minimiarvot sekä käytännön realistiset tavoitetasot. (Määttä & Ojala 1999, 62-65.)

## 5 HANKINTATOIMINTA RUOKAVIRASTOSSA

Ex-virastot Mavi, Evira ja Mitpa toteuttivat vuonna 2018 nykytila-analyysin hankintojen tilasta yhteistyössä Hansel Oy:n kanssa. Analyysin pohjalta suunniteltiin Ruokavirastolle uusi, sekä hankintalakiin (L 1397/2016) että Valtion hankintakäsikirjaan (Valtiovarainministeriö 2017) perustuva toimintamalli. Hankintakäsikirja toimii konsernitason ohjauvälineenä ja pyrkii tukemaan hankintatoiminnan järjestämistä sekä organisointia. Lisäksi käsikirja yhtenäistää valtion eri hallinnonalojen kirjavia hankintakäytäntöjä opastamalla virastoja ja laitoksia omaksumaan hankintasäädösten ja konsernitason hankintastrategian vaatimat toimintatavat. Vaikka eri hallinnonalat saavat muodostaa oman hankintaorganisaationsa suhteellisen vapaamuotoisesti, hankintakäsikirjassa (Valtiovarainministeriö 2017, 29) kuvataan kuitenkin selkeästi virastotason hankintatoimen yleiset periaatteet:

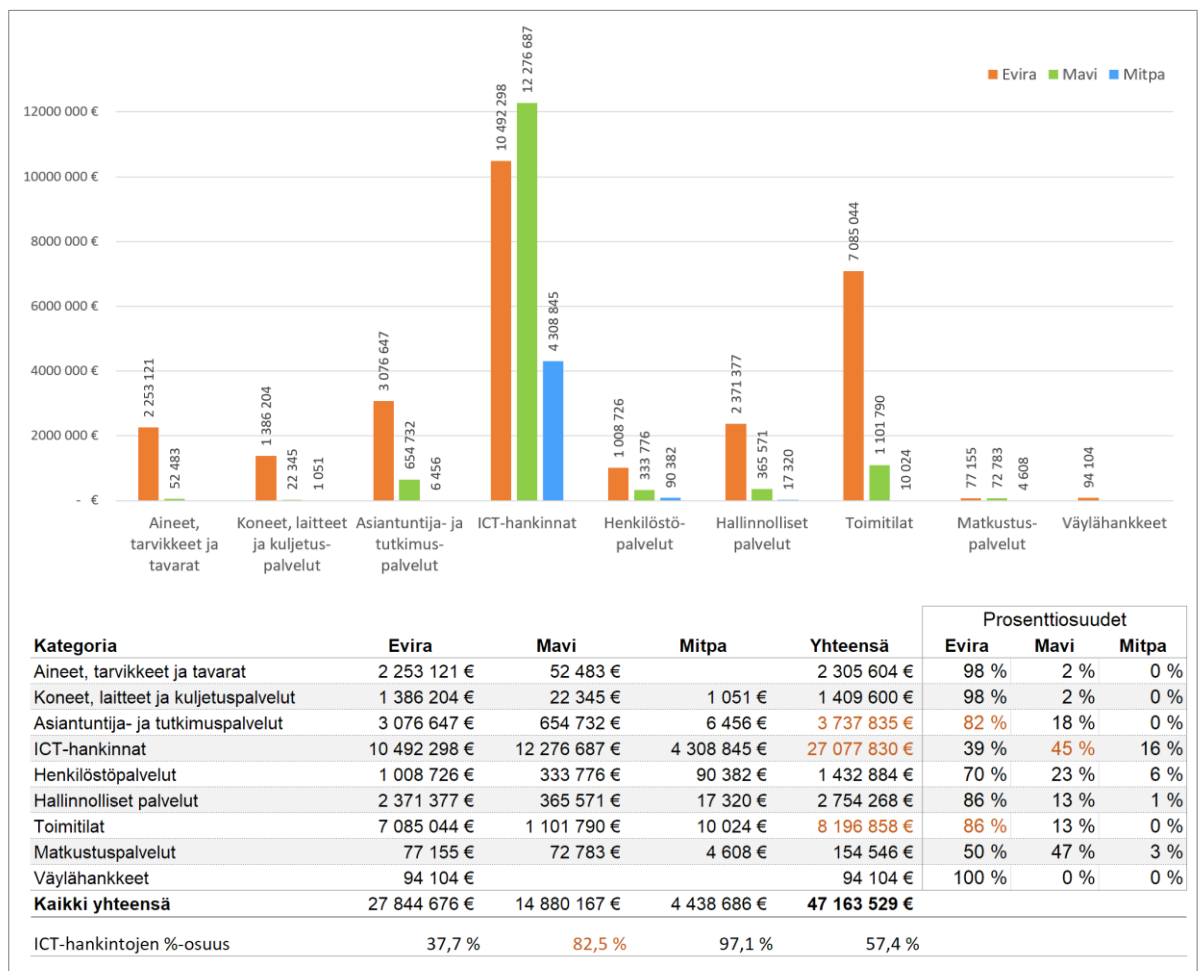
Viraston hankintatoimen tulee valtion hankintastrategian mukaisesti olla oma johdettu kokonaisuus ja sen toteutuksen tulee olla suunniteltua, tehokasta ja laadukkuuteen tähtäävää. Hankintatoimen tulee tukea viraston tulostavoitteiden saavuttamista.

Hankintakäsikirjassa todetaan valtion virastojen ja laitosten olevan itse vastuussa hankintatoimensa ohjeistamisesta ja hankintojen lainmukaisesta toteuttamisesta konsernitason ohjeiden mukaisesti. Hankinnoille on myös osoitettava selkeä vastuutaho tai henkilö. Käsikirja korostaa myös erityisesti *hankintojen valtuuksien ja hyväksymisoi-keuksien selkeää määrittelyä* joko työjärjestyksellä, viraston sisäisellä hankintaohjeella tai muulla vastaavalla asiakirjalla. Käsikirja ottaa lisäksi kantaa keskittämisen ja hajauttamisen problematiikkaan ja toteaa keskittämiseen pyrkivän toimintamallin antavan paremmat edellytykset hankinta-asiantuntijuuden laadulle sekä kehittämislle. Käsikirjan mukaan hankintatoimen keskittäminen vähentää päällekkäisyyksiä ja hankintatoimi kykenee täten palvelemaan tehokkaasti laajempaa asiakasjoukkoa turvaten samalla hankintaosaamisen saatavuuden ja riittävyyden koko organisaatiossa.

Ruokaviraston hankintatoimen suunnittelu oli osa fuusiovalmistelua eli nk. *EMMA-hanketta*. Hankintatoimen muodostaminen aloitettiin hankintakäsikirjan ohjeiden mukaisesti kartoittamalla kunkin viraston *taustatiedot*, toteuttamalla *spendianalyysit* ja *toimittaja-analyysit*, sekä muodostamalla *hankintakategoriat* valtiovarainministeriön suositusten pohjalta. Lisäksi valmisteluvaiheessa luotiin viraston sisäinen, pääjohtajan hyväksymä

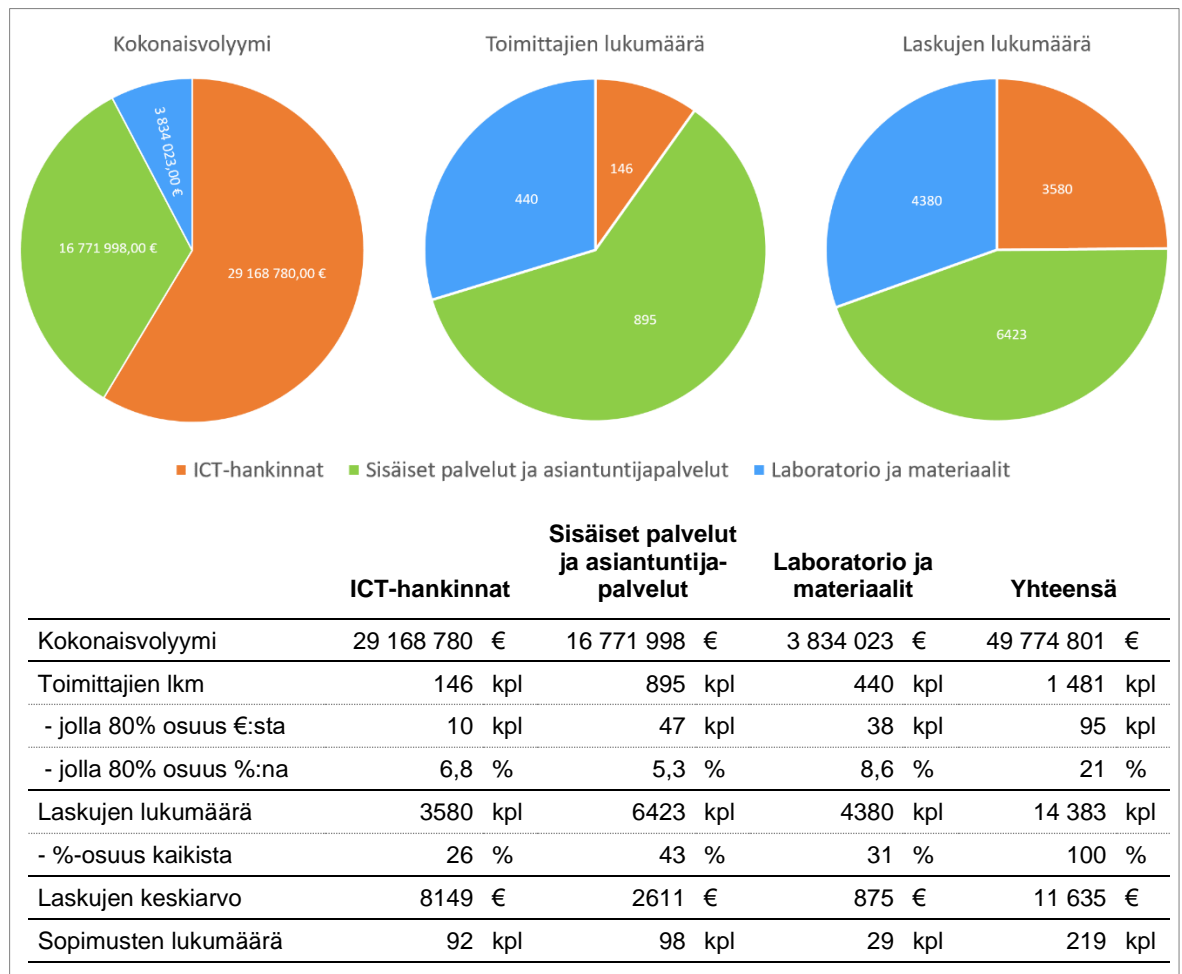
*hankintaohje*, jossa kuvataan virallinen hankintaprosessi sekä toimintatavat. Hankintaohjeen liitteeksi toteutettiin hankintojen vastuutaulukko (ns. RACI-taulukko), joka esittää hankintaprosessien eri vaiheiden vastuutukset hankintatoimen henkilöstön ja substanssin hankintayhdysheiköiden välillä.

Virastojen kulurakenteen kartoitus muodostettiin vuoden 2017 laskutustietojen pohjalta (kuvio 31). Kulurakenteesta nähdään, että suurin osa kaikkien virastojen hankintakustannuksista, yhteensä 27 milj. €, muodostuu ICT-hankinnoista. Toimitilat ovat toiseksi merkittävin kulukohde, jossa kustannukset kohoavat reiluun kahdeksaan miljoonaan euroon. Maaseutuviraston ICT-hankinnat kattoivat kyseisen viraston ostoista peräti 82,5 %. Mitpan korkeassa prosentissa on huomioitava organisaation toiminnan luonne, sillä Mitpa tuotti pääasiassa IT-palveluita (ml. alihankintaa) koko hallinnonalalle. Kokonaisuutta tarkasteltaessa ICT-hankintojen osuus kaikista hankinnoista on 57,4 %.



Kuvio 31. Virastojen kulurakenne vuoden 2017 tiedoilla (Hansel 2019b).

Ex-virastojen kulurakenteen pohjalta Ruokavirastolle muodostettiin kolme pääkategoriaa: *ICT-hankinnat, sisäisten palveluiden ja asiantuntijapalveluiden hankinnat sekä laboratorio- ja materiaalihankinnat*, joihin edellisen kuvion 31 tiedot yhdisteltiin tarkemalla tasolla. Muun muassa ICT-hankintoihin otettiin mukaan osa asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden kustannuspaikan kuluista. Kategorioiden pohjalta toteutettu spendianalyysi osoittaa kategorioiden huomattavat eroavaisuudet (kuvio 32).



Kuvio 32. Ruokaviraston spendianalyysi vuoden 2017 tiedoilla (Hansel 2019b).

Spendianalyysin mukaan Ruokaviraston ICT-hankinnat muodostavat 58,6 % kaikkien kategorioiden kokonaisvolyymistä. Kategorian toimittajamäärä on kuitenkin huomattavasti muita pienempi, ja kriittinen 80 %:n osuus hankintojen kustannusten euromäärästä jakaantuu vain kymmenelle IT-toimittajalle. Yhdeltä tällaiselta toimittajalta tehdyt ostot ovat keskimäärin 2,3 milj. € / vuosi. Sisäisten palveluiden ja asiantuntijapalveluiden puolella 80 %:n hankintaosuus jakaantuu 47:lle toimittajalle, jolta kultakin hankitaan tavaroita tai palveluita vuodessa keskimäärin 285 481 €:lla. Laboratorion ja materiaalien osalta vuosittainen ostettava euromäärä on pienin, ja 80 % hankinnoista tulee yhteensä



38:lta toimittajalta. Yhdeltä näistä toimittajista ostetaan tavaroita ja palveluita keskimäärin 80 716 €:lla vuodessa.

Vuoden 2017 tietojen mukaan kaikkien hankintojen yhteenlaskettu osuus muodostaisi *peräti 67 % Ruokaviraston kokonaiskustannuksista* (Hansel 2019b; Netra 2019). Tässä prosenttiluvussa on kuitenkin huomioitava se, että hankintojen osuuden laskennassa on käytetty vain Eviran ja Mavin tietoja. Mitpan pienen koon takia sen euromääräinen irrottaminen Maanmittauslaitoksen kokonaiskustannuksista osoittautui liian haasteelliseksi. Toisaalta hankintojen kokonaismääriä (kuvio 31, s. 62) tarkasteltaessa Mitpan osuus kaikkien ex-virastojen hankintakustannuksista on hyvin pieni (noin 9,2 %), joten sen poisjättäminen ei aiheuttane liian suuria vääristymiä suuntaa-antavissa laskelmissa.

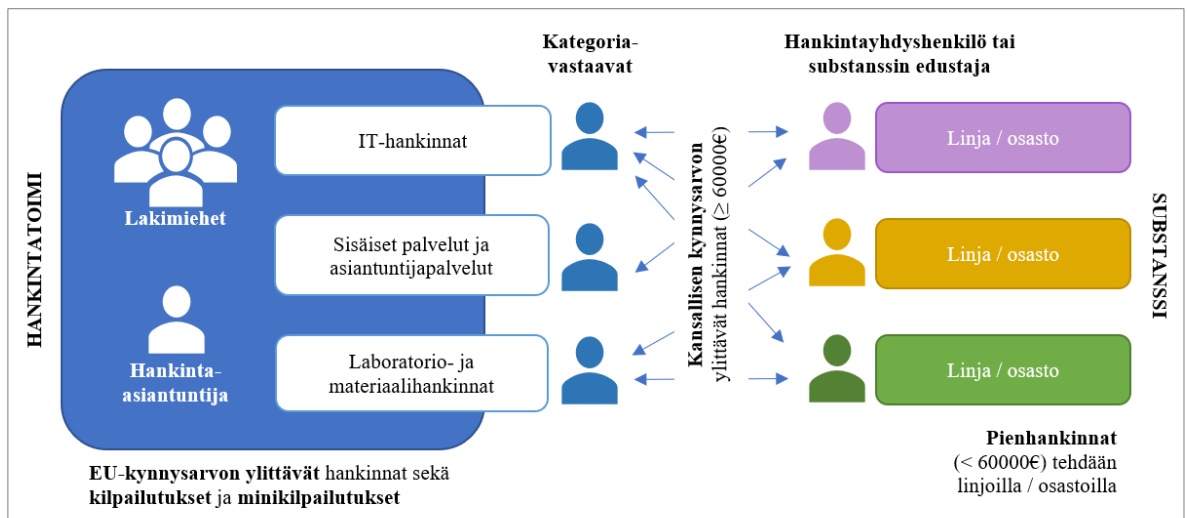
Varsinaisten hankintakustannusten lisäksi myös hallinnollinen työ – kuten laskutus, kirjanpito ja sopimusten hallinta – tuottaa kuluja. Spendianalyysistä nähdään, että ICT-kategoriasta tulleet laskut muodostavat laskutuksen kokonaismäärästä vain 26 %, kun taas sisäisten palveluiden osuus on peräti 43 %. Yhtä lailla ICT-kategoriassa on kokonaisvolyyymiin nähden vähän toimittajia verrattuna sisäisiin palveluihin. Hankintatoiminnan jatkokehityksessä tulisi kiinnittää entistä paremmin huomiota hallinnollisen työn määrän vähentämiseen ja kokonaiskustannusten pienentämiseen. Erityisen selkeästi tämä tarve näkyy sisäisten palveluiden kategoriassa, jossa hallinnollista työtä on runsaasti enemmän suhteessa muihin kategorioihin.

### **5.1. Nykyinen rakenne ja sen haasteet**

Ruokaviraston hankintatoimi sijaitsee organisaatiota horisontaalisesti leikkaavassa sisäisten palveluiden (*SIPA*) toimintakokonaisuuden alaisessa asiantuntijapalveluiden (*ASIA*) yksikössä. Hankintatoimeen kuuluu tällä hetkellä kahdeksan työntekijää: neljä lakimiestä, kolme kategoriavastaavaa sekä yksi EU-hankintoihin keskittyvä hankinta-asiantuntija. Esimiehenä ja hankintojen päävastuuhenkilönä toimii asiantuntijapalveluiden yksikönjohtaja.

Hankintatoimi on pyritty organisoimaan mahdollisimman tehokkaaksi siten, että ensisijainen kontaktipinta on hankinnan aihealueeseen kuuluva kategoriavastaava, joka huolehtii hankinta-asian eteenpäin viemisestä yhdessä lakimiesten avustuksella. Substans-

siosastoille on nimetty myös erilliset hankintayhdyshenkilöt, jotka toimivat kategoriavastaavien yhteyshenkilöinä, avustavat oman osastonsa hankinta-asioissa ja toteuttavat osastolla tehtäviä pienhankintoja itsenäisesti. Kansallisen kynnyсарvon ylittävät hankinnat, EU-hankinnat ja puitejärjestelyiden alta tehtävät hankinnat (ns. minikilpailutukset) toteutetaan keskitetysti hankintatoimessa. Tämä rakenne on linjassa luvussa 2.2 esitettyjen organisointiperiaatteiden kanssa. Ruokaviraston hankintatoimen tavoitetoimintamalli on esitetty kuviossa 33.



Kuvio 33. Hankintojen tavoitetoimintamalli Ruokavirastossa.

Ruokaviraston toiminnan käynnistyttyä tammikuussa 2019 suurin osa nykytilan toimintamalleista ja prosesseista oli vielä kuvaamatta. Lisähaasteita aiheuttivat resurssiongelmat, sillä IT-kategoriaan oli alkuperäisen suunnitelman ja kategorian kokonaistyömäärän mukaisesti tarkoitus rekrytoida kaksi täysipäiväistä kategoriavastaavaa. Virantäytölupa saatiin kuitenkin vain yhdelle. Resurssipulan lisäksi hankintatoimelle on tuonut haasteita myös ensimmäisen toimintavuoden kilpailutusmäärä: Moni Maaseutuvirastolta, Mitpalta ja Eviralta siirtynyt sopimus päättyy vuoden 2020 alkupuolella, tästä syystä ne on kaikki kilpailutettava kiireellisesti uudestaan helmikuun 2020 loppuun mennessä. Työmäärä on hidastanut hankintatoimen sisäistä organisoitumista ja kehitystyötä huomattavasti.

Yleinen viraston hankintaohjeistaminen on myös jäänyt vähälle huomiolle edellä esitetyistä syistä johtuen. Tavoitetoimintamallissa kuvattu yhteistyö hankintayhdyshenkilöiden ja kategoriavastaavien välillä on jäänyt vähäiseksi, sillä yleispätevää pienhankintaohjetta ja hankintayhdyshenkilöiden koulutuksia ei ole vielä valmisteltu. Tämä on vai-

kuttanut suoraan siihen, että kolmen erilaisen ex-viraston hankintakulttuurien yhteensovittaminen ja uuden, selkeän toimintamallin sisäänajo on kohdannut haasteita ja myös vastustusta. Tavoitetoimintamallia sovelletaan virastossa tämän työn kirjoitushetkellä toki osittain, mutta laajempi jalkauttaminen on vielä kesken.

## 5.2. Ruokaviraston strategia

Ruokaviraston oma strategia on vielä työn alla, se valmistunee vuoden 2019 aikana. Tulevaa strategiaa ohjaavat kuitenkin jo nyt sekä pääministeri Rinteen hallituksen *hallitusohjelma* (Valtioneuvosto 2019b), *maa- ja metsätalousministeriön strategia* (Maa- ja metsätalousministeriö 2019b) että ministeriön ja viraston välinen *tulosopimus* (Ruokavirasto 2019b). Oman strategian hahmottuessa Ruokaviraston hankintatoimen kehittämisen suuntaviivat on poimittu edellä mainituista dokumenteista.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa käsitellään julkisia hankintoja useassa kohdassa. Ohjelmasta nousevat esille erityisesti *hankintahenkilöstön osaamisen kartuttaminen, ympäristöystävällisyyden ja kestävyysparantaminen, digitalisaation ja teknologisen kehityksen vauhdittaminen sekä innovatiivisten hankintojen hyödyntämistason kasvattaminen* (Valtioneuvosto 2019b, 42, 105, 107). Lisäksi hallitusohjelmassa (107) todetaan hankintalakia kehitettävän jatkossa siten, että *kokonaistaloudellisuuden näkökulma ja hinta-laatusuhde nousevat pelkkää hankintahintaa tärkeämmiksi vertailuperusteiksi*.

Maa- ja metsätalousministeriön strategiassa (Maa- ja metsätalousministeriö 2019b, 5) on asetettu neljä vaikuttavuustavoitetta. Nämä tavoitteet ovat:

1. Vastuullisen ja uudistuvan ruokajärjestelmän kilpailukyky paranee.
2. Uudistuva ja kestävä luonnonvaratalous lisää hyvinvointia ja korvaa uusiutumattomien raaka-aineiden ja energian käyttöä.
3. Monipuolinen yritystoiminta ja menestyvä maaseutu, monipaikkaisuus ja verkostot vahvistavat yhteiskuntaa.
4. Luotettavat ja laajakäyttöiset paikka-, kiinteistö- ja huoneistotiedot mahdollistavat uutta liiketoimintaa ja turvaavat omistusta.

Strategiassa on listattu myös keskeisimpiä tulevaisuuden toimintaympäristön muutostekijöitä. Näitä ovat muun muassa ilmastomuutos, luonnonvarojen käytön kestävyys, teknologinen murros, väestönrakenteen ja kaupungistumisen kehitys sekä kriittisen inf-

rastruktuurin toimintavarmuus. Ruokaviraston oma päätavoite on tuottaa *turvallisuutta ja kilpailukykyä ruokaketjun kumppanina*. Tähän tavoitteeseen liittyen maa- ja metsätalousministeriön sekä Ruokaviraston välisessä tulossopimuksessa (Ruokavirasto 2019b, 4) on asetettu seuraavat tarkemmat vaikuttavuuspäämäärät:

- asiakaskokemus on positiivinen
- korkealaatuinen ruoantuotanto turvataan kestäväällä tavalla
- kotimainen elintarviketuotanto on kilpailukykyinen
- eläinten hyvinvointi paranee ja elintarviketurvallisuus sekä eläinten ja kasvien terveys säilyy korkeana
- maaseutu on elinvoimainen
- elintarvikkeiden vientiedellytyksiä parannetaan.

Tulossopimuksessa kuvataan myös alustavat tavoitteet vaikuttavuudelle, tuloksellisuu-  
delle sekä voimavarojen hallinnalle. Nämä on tiivistetty taulukkoon 11.

Taulukko 11. Ruokaviraston alustavat tulostavoitteet vuosille 2020–2023 (Ruokavirasto 2019b, 6-13).

<b>Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet</b>	<b>Toiminnan tuloksellisuuden tavoitteet</b>	<b>Voimavarojen hallinnan tavoitteet</b>
A1. Maaseutu on elinvoimainen paikka yrittää ja asua.	B1. Tukijärjestelmät ovat yksinkertaiset, hallinnollinen taakka on keveä ja lainsäädännön laatu on hyvä.	C1. Tehtävät ja toiminta on sopeutettu määrärahojen puitteisiin.
A2. Edellytykset biotalouteen ja ruokaan perustuvien liiketoimintojen kilpailukykyiselle kasvulle ovat hyvät.	B2. Hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminta vastaa ennakkoivasti yhteiskunnan tietotarpeisiin ja vahvistaa kansallista innovaatiojärjestelmää.	C2. Toimitilahallinta ja hankintatoimi sekä toimipaikka-verkko ovat tehokkaita.
A3. Uusiutuvia luonnonvaroja käytetään kestävästi samalla sovittaen yhteen luonnonvarojen käytön ja suojelun tarpeet.	B3. Hallintomme on avoin, palveleva, tehokas sekä kansallisesti että kansainvälisesti verkostoitunut vaikuttaja.	C3. EU:n ja muu ulkopuolinen rahoitus on tehokkaasti hyödynnetty.
A4. Ihmisten, eläinten ja kasvien terveys, hyvinvointi ja turvallisuus on varmistettu vastuullisella toiminnalla.	B4. Hallinnonala hyödyntää digitaalista teknologiaa, yhteisiä tietolähteitä ja integroituja tietovirtoja oman toiminnan ja tuottavuuden sekä koko toimialan kilpailukykyyn edistämiseksi.	C4. Hallinnon rakenteet tukevat tuottavuuden kasvua, ohjaamista ja johtamista.
A5. Luonnonvara-, kiinteistö- ja paikkatiedot palvelevat laajasti yhteiskunnan tarpeita tukien kilpailukykyä.	B5. Valtion ja hallinnonalan konsernipalveluja hyödynnetään täysimääräisesti.	C5. Henkilöstö on osaavaa ja voi hyvin.

Tulossopimuksessa korostuvat erityisesti *asiakasnäkökulma ja asioinnin helppous, ympäristöystävällisyys ja kestävyys, sekä tuottavuuden ja osaamisen lisääminen*. Vaikutavuustavoitteessa C2 on myös otettu kantaa suoraan hankintatoimen tehokkuuden parantamiseen: ”Viraston hankintatointa ja -prosesseja kehitetään ja yhtenäistetään huomioiden valtionhallinnon yleiset vaatimukset.” (Ruokavirasto 2019b, 13.)

### **5.3. Hankintatoimen kehittämistoimet**

Ruokaviraston hankintatoimen kehittämistöimiin ryhdyttiin heti kategoriavastaavien rekrytoinnin jälkeen keväällä 2019. Kehittämisen kohteet liittyivät hankintadatan keräämiseen sekä hankintatoimen sisäiseen ja ulkoiseen kehittämiseen. Hankintatoimi on pitänyt ajalla 1.3. - 31.10.2019 säännöllisiä viikoittaisia kehityskokouksia sekä seitsemän erillistä työpajapäivää. Kaikista kehityskokouksista ja työpajoista on pidetty pöytäkirjaa tai kehitystyön eteneminen on dokumentoitu jollain muulla tavalla, kuten esimerkiksi toiminnasta piirretyt valmiit prosessikaaviot tai toiminnan kehittämisen suunnitelmat. Kokouksiin ja työpajoihin on osallistunut yksittäisiä poissaoloja lukuun ottamatta koko hankintatoimen henkilöstö sekä hankinnoista vastaava yksikönjohtaja.

Työpajoissa on keskitytty päivittämään hankintatoiminnan kuvauksia, kuten EMMA-hankkeen aikana toteutettua hankintaohjetta, hankintakäytäntöjä sekä vastuujaon RACI-taulukkoa. Hankintatoimi on myös hahmotellut tarkempia hankintaprosessikuvauksia sekä toiminnan seurantaan sopivia mittareita ja tavoitteita. Hankintatoimi on myös pohtinut ulkoisia kehittämistoimenpiteitä, kuten muiden virastojen benchmarkausta ja Hansel Oy:n palveluiden hyödyntämistä. Tämän lisäksi Handi-hankkeen aikana toteutettavat kehittämistoimenpiteet koskevat yhteisesti koko valtionhallintoa ja tätä kautta Ruokavirastoa, joten niitä on käsitelty myös työpajoissa säännöllisesti. Esimerkiksi viraston hankintatoimen suorituskyvyn mittaamiseen suunnitellut mittarit tulevat olemaan suurimmaksi osaksi Handi-hankkeessa kehitettyjä valtionhallinnon yhteisiä mittareita.

Tämän työn julkaisuhetkellä marraskuussa 2019 osa kehityskohteista on jo saatu valmiiksi. Osa on kuitenkin vielä joko kesken tai täysin aloittamatta. Hankintatoiminnan kehittämisen osa-alueet sekä niiden mahdolliset jatkokehityksen toimenpiteet on koottu taulukkoon 12.

Taulukko 12. Hankintatoimen kehittämisen kohteet marraskuussa 2019.

Kehityskohde	Osa-alue	Toimenpiteet	Tilanne	Jatkokehitys
<i>Hankintadatan kerääminen</i>	Hankintahenkilöstön tuntikirjaustapojen määrittely tuntijärjestelmään.	Kirjaamisessa käytetään sekä kohdeprojektin seurantakoodia että merkintää "Hankintatoimi".	<i>Valmiina</i>	Selvitetään mahdollisuus jakaa työ vielä tarkempaan osa-alueisiin.
	Hankintoihin liittyvän tiedon säännöllinen kerääminen viraston järjestelmistä.	Ennakoidun arvon ylityksen seuranta.	<i>Tekeillä</i>	Automatisointi?
		Kokonaiskustannuksien määrittely koko hankintaelinkaarelle.	<i>Aloittamatta</i>	-
	Hankintojen seuranta- ja projektin Atlassin JIRA-järjestelmään.	Työkuormituksen sekä prosessien keston seuranta. "Keskiwertohankinnan" määrittely.	<i>Tekeillä</i>	JIRAn raporttien säännöllinen hyödyntäminen. Johdon raportointi.
<i>Sisäisen toiminnan kehittäminen</i>	Roolien ja vastuiden tarkentaminen.	RACI-aulukon päivitys.	<i>Valmiina</i>	-
		Hankintaohjeen päivittäminen.	<i>Valmiina</i>	Erilliset pienhankintaohjeet substanssiosastoille.
	Hankintaprosessin nykytila.	Tuotetaan prosessikuvat RACI-aulukon pohjalta IMS-järjestelmään.	<i>Tekeillä</i>	Tunnistetaan prosessien ongelmakohdat. Päivitetään tarvittaessa.
	Hankintastrategian määrittely.	Hankintojen missio, visio ja tavoitteet. Hankintastrategiakartta.	<i>Tekeillä</i>	Jatkuva päivittäminen esimerkiksi puolivuositain.
	Toiminnan seuranta sekä mittaaminen	Pilotoidaan sekä omia että Handi-hankkeessa määriteltyjä mittareita.	<i>Tekeillä</i>	Mittareiden tarkennus tarpeen mukaan.
	Viraston ohjeistaminen ja hankintakoulutus	Pienhankintaohjeet.	<i>Valmiina</i>	Päivittäminen.
		Hankintakoulutukset substanssin yhdyshenkilöille.	<i>Aloittamatta</i>	Puolivuositain?
		Ohjeet toimittajayhteydenpitoon.	<i>Tekeillä</i>	Päivittäminen.
	Hankintakonsultointi	Hanselin hankintakonsulttien nykytila-analyysi.	<i>Aloittamatta</i>	Mahdollisesti jatkuvalla syklillä?
	Maturiteettimallien hyödyntäminen	Otetaan käyttöön Handin maturiteettimalli (Hanselin Hankintatutka-työkalu).	<i>Aloittamatta</i>	Jatkokehitys ja seuranta?
Riskienhallinta	Hankintariskien jatkuva seuranta ja arvottaminen.	<i>Aloittamatta</i>	Mukaan viraston riskienhallintaan?	
<i>Ulkoisen kehittämisen sekä benchmarkaus</i>	Valtion hankintaverkoston tapaa-	Hankintahenkilöstön osallistuminen verkoston tapaa-	<i>Jatkuvaa</i>	Käytäntöjen systemaattinen kerääminen muilta.
	työpajat ja muutosjohtamisen ryhmä.	Hankintahenkilöstön osallistuminen valtiokonttorin Handi-tapahtumiin.	<i>Jatkuvaa</i>	Seuranta hankkeen päätyttyä?
	KEINO-osaamiskeskusten hyödyntäminen.	Haetaan vuonna 2020 osallistujaksi KEINO-akatemiaan.	<i>Aloittamatta</i>	-

### 5.3.1. Sisäinen kehittäminen ja datan keräys

Hankintatoimen ensimmäinen kehityskohde oli *riittävän selkeän tuntikirjaustavan määrittäminen*. Ilman yhteistä kirjaustapaa eri osastoille toteutettua hankintatyötä on mahdotonta seurata. Ruokavirastossa käytetään valtion yhteistä *Kieku-ajanhallintajärjestelmää*, jossa tunnit kirjataan kiinteille kustannuspaikoille. Järjestelmä on osoittautunut kuitenkin kankeaksi, sillä sen avulla ei voi ainakaan toistaiseksi jakaa hankintatoimintaan käytettyä työaikaa tarkemmin eri vaiheisiin, kuten suunnitteluun, kilpailuttamiseen ja sopimushallintaan. Pelkän ajanhallintajärjestelmän käytöllä toiminnasta ei saada riittävää dataa kehittämisen ja mittaamisen tueksi.

Työaikaseurannan ongelmia helpottamaan luotiin hankintatoimen oma projektitila Ruokavirastossa käytössä olevan Atlassian JIRA -tiketointijärjestelmän päälle. Projektitilan tarkoituksena on työtilanteen ja jonossa odottavien työtehtävien reaaliaikainen seuranta henkilötasolla. Seurannalla pyritään helpottamaan resurssien jakamista ja kuormituksen tasausta sekä tuomaan läpinäkyvyyttä hankintojen toteuttamiseen. Projektitila on kaikkien Ruokaviraston työntekijöiden nähtävillä viraston intranetissä. Työtehtävät liikkuvat ns. kanban-työkalulla hankintatoimelle räätälöidyn kilpailutusworkflow'n mukaisesti. Taulua päivitetään säännöllisesti ja sen toimintaa pyritään parantamaan saadun palautteen pohjalta. JIRA-järjestelmä toimii työaikakirjausten tukena, sillä sen kautta saadaan tarkempaa dataa erilaisiin hankintoihin käytetystä työajasta. Dataa voidaan käyttää suoraan sellaisenaan myös johdon raportointiin.

Ruokavirastossa on otettu käyttöön IMS-prosessienhallintajärjestelmä, johon on tavoitteena toteuttaa prosessikuvaukset kaikista virastossa tapahtuvista toiminnoista. Hankintatoimi on kuvannut omia prosessejaan päivitetyn RACI-työkalun pohjalta järjestelmään syksystä 2019 alkaen. Kuvauksissa on eritelty omat prosessit pienhankinnoille, kansallisen kynnyksarvon ylittävälle hankinnoille ja EU-hankinnoille. Prosessikuvauksiin on otettu myös selvyuden vuoksi mukaan sekä varsinaista kilpailutusvaihetta edeltävät tarvemäärittelytoimenpiteet että sen jälkeen tulevat tilaustoimenpiteet, jotka molemmat tapahtuvat hankintatoimen sijasta substanssiosastoilla. Tarkoituksena on saada ensimmäiset versiot valmiiksi vuoden 2019 loppuun mennessä. Prosesseja tullaan katselmoimaan säännöllisin väliajoin ja niitä päivitetään tarvittaessa.

Ruokavirasto on ollut aktiivisesti mukana valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin järjestämissä Handi-hankkeen työpajoissa, joissa on käsitelty laajasti hankintatoiminnan kehittämistä ja muutosjohtamista yhteistyössä muiden valtionhallinnon laitosten

kanssa. Työpajojen lisäksi Ruokavirasto osallistuu suorituskykymittauksen pilottiin yhdessä Säteilyturvakeskuksen (STUK), Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL), Veron, Tullin ja valtiokonttorin kanssa. Edellä mainitut tahot ovat hahmotelleet Handi-hankkeen yhteydessä valtion hankintatoiminnalle sopivaa yhteistä suorituskykymittaristoa, jonka toimivuutta on tarkoitus testata yhteistyössä marraskuusta 2019 alkaen. Handimittariston lisäksi Ruokaviraston hankintatoimelle on suunniteltu myös omia, suorituskykyyn ja henkilöstön osaamiseen sekä kyvykkyyteen liittyviä mittareita. Mittariston pääperiaatteet on esitetty luvussa 5.5.

Haasteeksi mittaamisessa on osoittautunut pitkän aikavälin vaikuttavuus. Välittöminä hankintatoiminnan tuloksina voidaan pitää esimerkiksi hankinnan toteuttamiseen käytettyä aikaa tai rahaa, mutta ne eivät kuvaa millään tasolla hankitun palvelun tai tuotteen vaikutusta viraston toimintaan tai asiakkaisiin. Esimerkiksi isoon tietojärjestelmäprojektiin kilpailutetun toimittajan valinnan onnistuminen tai epäonnistuminen näkyy usein vasta useamman vuoden viiveellä. Miten tällaisessa tilanteessa voidaan erotella varsinaisen hankintatoiminnan vaikutukset muista ympäristön, olosuhteiden ja sidosryhmien vaikutuksista, ja ennen kaikkea, miten niitä voidaan mitata? Haasteita mittaamiseen tuo myös vielä keskeneräinen strategiatyö, sillä Ruokaviraston strategia ei ole valmis, eikä sitä voida käyttää mittareiden perustana. Tämän lisäksi hankintatoimen vajaat henkilöresurssit vääristävät mahdollisia tehokkuuteen liittyviä mittaustuloksia.

Mittareiden ja seurannan lisäksi Handi-hankkeen yhtenä kehittämisalueena on myös virastokohtaisen hankintatoimen maturiteettitason määrittäminen ja seuranta. Määrittelyyn apuna tullaan käyttämään Hansel Oy:n Hankintatutka-palvelua (Hansel 2019c), josta saataneen tuloksia vasta aivan vuoden 2019 lopulla. Hankintatutkaa ei voida täten käsitellä tässä opinnäytetyössä. Ruokaviraston hankintatoimi on kuitenkin hahmotellut jo alustavasti omaa maturiteettitasoaan luvussa 2.5 esitettyjen maturiteettimallien pohjalta. Maturiteettitason arvio on esitetty luvussa 5.6.

### 5.3.2. Ulkoinen kehittäminen sekä benchmarkkaus

Hankintatoiminnan kehitysjatoksia on haettu myös *hankintaverkostoyhteistyöstä*, jossa valtion eri hallinnonalojen laitokset kokoontuvat puolivuositain keskustelemaan oman hankintatoimintansa hyvistä käytännöistä sekä haastavista tilanteista. Hankintaverkoston osallistujatahoihin kuuluvat Ruokaviraston lisäksi mm. ulkoministeriö, valtioneuvoston kanslia, poliisihallitus, Museovirasto (MV), Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV),



Säteilyturvakeskus (STUK), Traficom, Kela ja Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL). Hankintaverkoston kautta Ruokavirasto on saanut arvokasta tietoa muiden hankintayksiköiden toimintatavoista sekä kehittämistoimenpiteistä. Samalla Ruokavirasto vahvistaa omaa verkostoaan, sillä hankintayksiköiden yhteistyö on keskittämistrendin kautta tiivistymässä ja tulevaisuudessa nähtäneen yhä enemmän hankintayksiköiden välisiä yhteishankintoja.

Toiminnan vakiinnuttua Ruokavirastossa on suunnitteilla hankkia Hansel Oy:ltä lisää *hankintakonsultaatiota* sekä mahdollisesti myös *uusi nykytila-analyysi*. Tämä voidaan toteuttaa kuitenkin vasta sitten, kun hankintatoiminta on saatu tavoitetilan (kuvio 33, s. 65) mukaiseksi ja viraston strategia on vahvistettu. Toinen ulkoinen kehitysmahdollisuus on jatkossa myös työ- ja elinkeinoministeriön ohjaaman sekä rahoittaman *KEINO-osaamiskeskuksen* (Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus) hyödyntäminen. KEINO-osaamiskeskus tuottaa toimintamalleja sekä työkaluja hankintojen johtamisen kehittämiseen, vaikuttavuuden mittaamiseen sekä hankintaosaamisen kehittämiseen (Hankintakeino 2019).

#### 5.4. Hankintatoimen strategia

Hankintatoimen strategiaa on pohdittu kuviossa 30 (s. 60) esitettyjen apukysymysten pohjalta:

1. Miksi olemme olemassa ja mistä otamme vastuun?
2. Millaista tulevaisuutta haluamme?
3. Mitä toiminta-ajatuksen ja vision toteutuminen edellyttää näkökulmista?
4. Missä asioissa meidän on ehdottomasti onnistuttava?
5. Mistä tiedämme onnistuneemme?
6. Millaista onnistuminen on toimintavuoden aikana?
7. Kuka vastaa strategiaperustasta?
8. Onko strategia tasapainossa?
9. Miten strategia jalkautetaan käytäntöön?

Pohdinnan tuloksena Ruokaviraston hankintatoimelle muodostettiin tasapainoisen onnistumisen mallin mukainen alustava strategiakartta (kuvio 34).

<p><b>STRATEGIAPERUSTA:</b></p> <p><i>Hankintatoimen tehtävänä on tuottaa virastolle kustannustehokkaita, laadukkaita, lainmukaisia ja toimivia sopimuksia.</i></p> <p><b>VISIO:</b></p> <p><i>Ruokaviraston hankintatoimi on maturiteetiltaan korkea ja sen käytännön prosessit toimivat tehokkaasti Lean-ajattelun jatkuvan parantamisen periaatteen mukaisesti.</i></p>
--

<b>NÄKÖKULMAT</b>			
<b>Vaikuttavuus</b>	<b>Resurssit ja talous</b>	<b>Prosessit ja rakenteet</b>	<b>Uudistuminen ja työkyky</b>
<i>Hankinnat ovat laadukkaita ja ne tuottavat arvoa sisäiselle asiakkaalle sekä loppukäyttäjälle.</i>	<i>Hankinnat toteutetaan määrärahojen puitteissa mahdollisimman kustannustehokkaasti.</i>	<i>Hankintaprosessi on tehokas sekä lainmukainen ja sitä kehitetään myös jatkuvasti.</i>	<i>Hankintatoimen henkilöstö on osaavaa, koulutettua ja työhönsä motivoitunutta.</i>

<b>KRIITTISET MENESTYSTEKIJÄT</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankinnalla on aito tarve.</li> <li>• Hankinnalle on valittu oikea toteutustapa.</li> <li>• Hankintariskit on minimoitu.</li> <li>• Hankinnassa otetaan huomioon loppukäyttäjät.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankintasuunnitelma on ajan tasalla.</li> <li>• Strategisesti tärkeille hankinnoille on varattu riittävästi määrärahaa.</li> <li>• Kilpailutusta ennen ja jälkeen muodostuvat kustannukset on minimoitu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maturiteettitaso on korkea.</li> <li>• Prosessi noudattaa lakia sekä konsernitason määräyksiä.</li> <li>• Prosessista on poistettu hukkaa aiheuttavat osat.</li> <li>• Kilpailutuksen kestoa pystytään ennakoimaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Henkilöstö on sitoutunut organisaation päämääriin.</li> <li>• Hankintatoimen henkilöstö on korkeasti koulutettua.</li> <li>• Henkilöstö osallistuu täydennyskoulutuksiin.</li> <li>• Motivaation tasoa seurataan säännöllisesti.</li> </ul>

<b>ARVIINTIKRITEERIT JA TAVOITETASOT</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Päätökset ovat läpinäkyviä ja selkeitä (ei valitustarvetta).</li> <li>• Hankinta-asiakirjat ovat selkeitä, läpinäkyviä ja ymmärrettäviä.</li> <li>• Hankinnan kohde on määritetty oikein. Sopimusaikainen toiminta ja yhteistyö onnistunutta.</li> <li>• Mittarina valitusten tai oikaisujen määrä / vuosi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankinnan arvon määrittäminen on realistinen ja suhteessa kilpailutustulokseen.</li> <li>• Saatu tulos vastaa arvioidun tavoite- ja kulasoa.</li> <li>• Hankintoja yhdistellään tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi, jolloin kustannukset minimoituvat ostovolyymien kautta.</li> <li>• Kustannuksissa huomioitu koko sopimuselinkaari.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hukkaa aiheuttaneiden toimien tai tehtävien muuttaminen tai poisto.</li> <li>• Selvä työnjako virastotasolla. Ei päällekkäisyyttä.</li> <li>• Yksiköt osaavat resursoida riittävästi aikaansa hankinta- ja kilpailutustyöhön.</li> <li>• Hankintatoimella vakiintuneet käytännöt ja prosessit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koulutusten lukumäärä vuosi/hlö</li> <li>• Hankintatoimen työhön räätälöidyt koulutukset.</li> <li>• Benchmarking eri virastojen ja yhteistyö hankintayksiköiden kanssa.</li> <li>• Hankintatoimi tuottaa johdolle raportointia tai tietoa hankintojen toteutumisesta ja havaituista kehitystarpeista.</li> </ul>

<p><b>VASTUUTUS</b></p> <p><i>Tasapainotus ja toiminnallistaminen</i></p> <p>Ylin johto (yleisstrategian jalkauttaminen)  Hankintatoimi (hankintastrategian jalkauttaminen ja muokkaus)  Hankintayhdyshenkilöt substanssiosastoilla (pienhankintojen toteutus ja hankintaohjeistus)</p>
---

Kuvio 34. Hankintatoimen alustava tasapainoisen onnistumisen strategiakartta.

## 5.5. Hankintatoimen suorituskyky

Ruokavirasto pyrkii ottamaan vuoden 2019 loppuun mennessä koekäyttöön Handi-hankkeen aikana suunnitellun, valtionhallinnon yhteisen mittarikokonaisuuden, jonka yhtenä päätavoitteena on *hankintojen pitkäaikaisten vaikutusten mittaaminen*. Handi-

mittaristo on jaettu kahteen osaan: *konsernitason* ja *virastotasoon*. Mittareissa keskitytään pääosin hankintojen organisointiin, hankintatoimen suunnitelmallisuuteen sekä kehittymiseen. Mittareilla pyritään varmistamaan hankintatoimen vahva konsernitason perusta, mutta osaa mittareista tullaan käyttämään myös virastotason toiminnan mitaamisessa. Konsernitason mittarit on esitelty taulukossa 13.

Taulukko 13. Konsernitason hankintatoimen mittaristo (Friman 2019).

Teema	Mittari	Tarkennus	Arvo
1. Hankintojen johtaminen on osa toiminnan ja talouden johtamista.	<i>Hankintasuunnitelman olemassaolo.</i>	Tulevat tarpeet on listattu suunnitelmaan. (K1)	Kyllä / Ei
		Suunnitelmaa päivitetään säännöllisesti. (K2)	Kyllä / Ei
		Suunnitelma sisältää strategiset ja kriittiset hankinnat. (K3)	Kyllä / Ei
		Suunnitelma huomioi hankintaan liittyvät ulkoiset kustannukset ja sisäisen resursoinnin. (K4)	Kyllä / Ei
	<i>Hankintatoimella ja hankinnoilla on jalkautettu organisointimalli</i>	Johto on hyväksynyt hankintatoimen linjaukset ja tavoitteet, ne on jalkautettu ja johto on viestinyt linjauksista ja tavoitteista koko organisaatiolle. (K5)	Kyllä / Ei
		Hankintojen suunnittelun ja toteuttamisen (ml. tilaaminen) vastuut ja tehtävät ovat kuvattu sekä jalkautettu. (K6)	Kyllä / Ei
2. Hankintatoimea kehitetään suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti.	<i>Hankintatoimen maturiteetin arviointi.</i>	Handi-hankkeessa muodostetaan virastojen yhteinen maturiteettimalli. Aloitus syksyllä 2019. Jatkoarviointia suoritetaan säännöllisesti. (K7)	Ei vielä tiedossa.
3. Hankintaprosessi toimii joustavasti ja kustannustehokkaasti.	<i>Yhteishankintasopimusten toimivuus.</i>	Hansel toteuttaa asiakastytyväisyyskyselyitä. (K8)	Arvosana 1-10
	<i>Automaattisesti kohdistuneiden laskujen osuus kaikista.</i>	Laskukaava: (automaattisesti kohdistuneet sopimukselliset + tilaukselliset laskut) / kaikki laskut. (K9)	%-osuus
	<i>Hankintatoimeen käytetty työaika.</i>	Laskukaava: hankintatoimeen käytetty työaika / tilausrivit. (K10)	htp / rivi
		Laskukaava: menojen käsittelyyn käytetty työaika / laskujen kpl-määrä. (K11)	htp / kpl
		Laskukaava: hankintatoimeen käytetty työaika / kilpailutusten kpl-määrä. (K12)	htp / kilpailutus
Laskukaava: (menojen käsittelyyn käytetty työaika + hankintoihin käytetty työaika) / hankintojen euromäärä. (K13)		htp / €	

Virastotason mittareissa puolestaan arvioidaan kategoriahallinnan ja hankintaosaamisen tasoa sekä toiminnan tehokkuutta. Tällä tavoin virasto voi kehittää ja kirkastaa omaa kategoriamalliaan sekä tunnistaa järjestelmällisemmin kehittämisen tarpeet. Tavoitteena on luoda ammattimainen toimittajahallinta sekä suunnitelmallinen osaamisen kehityskartta. Virastotason mittarit on esitelty taulukossa 14.

Taulukko 14. Virastotason hankintatoimen mittaristo (Friman 2019).

Mittari	Tarkennus	Arvo
<i>Viraston kategoriahallinnan kehittäminen.</i>	Virastolla on käytössä hankintojen kategorisointi, jossa on tunnistettu ja jaottelu viraston ydintoimintaan liittyvät ja oman toiminnan hankinnat. (V1)	Kyllä / Ei
	Jokaisella kategorialla on ohjeistus kategoriaan liittyvien hankintojen toimintaperiaatteista, joissa kuvataan tyypilliset tai vaihtoehtoiset tavat toimia. (V2)	Kyllä / Ei
	Kategorioille on määritetty vastuuhenkilö, esim. hankinta-asiantuntija, kategoriavastaava tms. (V3)	Kyllä / Ei
<i>Viraston hankintaosaamisen kehittäminen</i>	Virasto on tunnistanut organisaatiossaan lyhyen ja pitkän aikavälin osaamistarpeet kehityskohteineen eri hankintatoimen roolien hankintaosaamisiin liittyen. (V4)	Kyllä / Ei
	Yleisesti hankintaosaamisen kehittämiseen (ei vain hankintahenkilöiden osaamisen kehittämiseen) on tehty suunnitelma, määritetty osaamisen tavoitetasot, keinot ja aikataulut tavoitteisiin pääsemiseen. Suunnitelman toteutumista seurataan. (V5)	Kyllä / Ei
<i>Toiminnan tehokkuus</i>	Automaattisesti kohdistuneiden laskujen osuus kaikista laskuista (ks. konsernitason taulukko 13, s. 74). (K9)	%-osuus

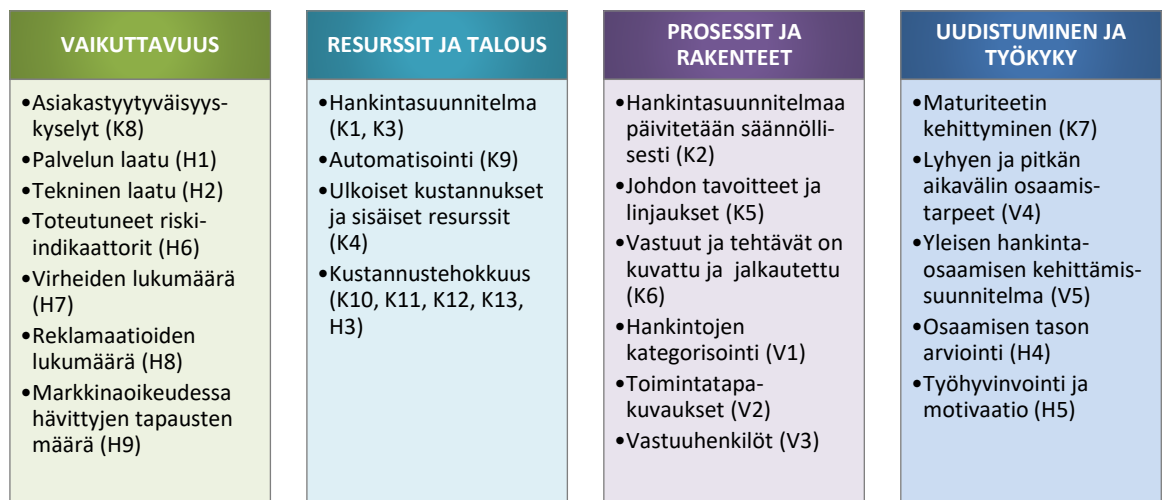
Sisäisten asiakkaiden kokeman laadun ja asiakastyytyväisyyden mittaaminen jää Handi-mittareissa vähemmälle huomiolle, kuten myös riskien ja virheiden hallinta, jota mittaristossa ei ole käytännössä lainkaan mukana. Tästä syystä Ruokaviraston hankintatoimi on muodostanut taulukoissa 13 ja 14 kuvattujen mittarien rinnalle myös omia tarkasteltavia kohteitaan. Näitä ovat muun muassa:

- Sisäisen palvelun laatu sekä hankintaprosessin tekninen laatu.
- Yhteen kilpailutukseen kulunut työaika suhteessa hankinnan arvoon.
- Hankintatoimen osaamisen, työhyvinvoinnin ja motivaation taso.
- Reklamaatioiden määrä / kilpailutus.
- Oikaisuvaatimukset / kilpailutus.
- Markkinaoikeustapaukset (esim. hävityt / vuosittainen kokonaismäärä).
- Kilpailutusten kokonaislukumäärä (pienet, kansalliset ja EU-hankinnat).

Taulukko 15. Ruokaviraston hankintatoimen omat mittarit.

Kohde	Mittari	Arvo
Palvelun laatu	Asiakastyytyväisyyttä (sekä prosessi että tulokset, ks. kuvio 15, s. 30) mitataan säännöllisillä, määrämuotoisilla kyselyillä esim. heti kilpailutusten jälkeen. (H1)	1-10
	Teknistä suoriutumista (sekä prosessi että tulokset, ks. kuvio 15, s. 30) verrataan ennalta asetettuihin viitearvoihin. (H2)	%-osuus
Kustannukset	Yhteen kilpailutukseen (hankintaprosessiin) kuluneen työajan vertaaminen ennalta asetettuihin viitearvoihin. (H3)	%-osuus
Osaaminen ja työhyvinvointi	Hankintatoimen osaamisen tason arviointi erillisenä, säännöllisenä kyselynä. (H4)	1-5
	Työhyvinvointi- ja motivaatiokysely. (H5)	1-5
Riskienhallinta	Toteutuneet riski-indikaattorit kilpailutuksissa. (H6)	Lukumäärä
	Virheiden lukumäärä. (H7)	Lukumäärä
	Reklamaatioiden lukumäärä (H8)	Lukumäärä
	Markkinaoikeudessa hävityt tapaukset (H9)	Lukumäärä

Mittauskohteiksi on valittu sekä määrällisiä että laadullisia kohteita ja mittaristo mukaillee luvussa 5.2 esitettyjä MMM:n hallinnonalan sekä hallitusohjelman päämääriä. Taulukoiden 13-14 Handi-mittarit sekä Ruokaviraston hankintatoimen mittarit on jaoteltu kuviossa 35 tasapainoisen osaamisen mallia mukaileviin kategorioihin. Kuvioista nähdään, että mittarit jakaantuvat kutakuinkin tasaisesti kaikkiin neljään kategoriaan, joskin niitä on lukumäärällisesti runsaasti. Mittarien määrä karsitaan pilotista saatavien kokemusten jälkeen sopivaksi.



Kuvio 35. Valittujen mittareiden jakaantuminen eri osa-alueille.

## 5.6. Hankintatoimen maturiteettitaso

Handi-hankkeen aikana hahmoteltiin valtionhallinnon yhteistä maturiteettimallia ja sitä päästäneen soveltamaan vuoden 2019 lopulla. Valtionhallinto tulee käyttämään maturiteetin mittaamiseen Hansel Oy:n *Hankintatutka-palvelua* (Hansel 2019c). Ruokaviraston hankintatoimen maturiteettia voidaan kuitenkin arvioida alustavasti jo nyt luvussa 2.5 esitettyjen viitekehysten pohjalta.

Kuviossa 12 (s. 27) esitetyn mallin (Reck & Long 1988, 2-8) mukaan Ruokaviraston hankintatoimen voidaan arvioida olevan *itsenäinen* (independent). Tämä on mallissa taso 2/4. Hankintatoimen *merkitys on tunnistettu*, joskaan merkityksestä ei olla organisaation sisällä täysin yksimielisiä. Lisäksi hankintatoimella on käytössään *uusia teknikoita ja toimintoja* (esim. asian- ja sopimustenhallintajärjestelmät, sähköinen kilpailutusjärjestelmä, JIRA-projektitila) ja hankintoja *hallitaan paremmin*. Joiltain osin hankintatoimi täyttää myös seuraavan askelman, *tukevan* (supportive), osa-alueita: esimerkiksi *osaamisen kehittämiseen* panostetaan paljon. Toisaalta kuitenkin vaatimukset strategian tukemisesta ja sisäisen arvostuksen lisääntymisestä jäävät vajaiksi, ja hankintatoimen maturiteettitaso sijaitsee täten Reckin ja Longin mallin keskivaiheilla.

Van Weelen (2018, 72) kehityskaarimallin (kuvio 13, s. 28) jaottelun mukaan Ruokaviraston hankintatoimi asettuu *hankintojen koordinoinnin* (taso 3/6) ja *sisäisen integraation* (taso 4/6) välimaastoon. Hankintatoimi on *keskitetty* ja sille on myös *hahmoteltu omaa strategiaa*, vaikkakin tämä toimenpide on vielä kesken. Hankinnat ovat kuitenkin alkaneet *kiinnostaa myös ylintä johtoa*, ja hankintatoimen henkilöstö on *koulutettua*. Poikkeama tasosta 3/6 tulee ainoastaan siitä, että hankintatoimen tehtävät ovat vielä epäselviä suhteessa muihin organisaation osastoihin. Tason 4/6 vaatimuksista Ruokavirastossa täytyy myös muutama osa-alue: Hankinnat nähdään ainakin paikoitellen *organisaation toimintoja yhdistävänä prosessina* ja *pienempiä ostoja on hajautettu jo osastoille*. Lisäksi hankintahenkilöstöltä löytyy *laajaa liiketalouden osaamista ja korkea koulutustausta*. Ruokavirasto ei kuitenkaan täytä täysin tason vaatimuksia, sillä hankintahenkilöstö ei osallistu tällä hetkellä muun liiketoiminnan suunnitteluun tai strategiseen päätöksentekoon millään tasolla.

Maturiteettiarvion pohjalta voidaan myös tehdä oletus Ruokaviraston maturiteetin ja organisaation yhdenmukaisuuden suhteesta. Kuviossa 6 (s. 20) esitellyn Rozemeijerin, van Weelen ja Weggemanin (2003, 11) määritelmän mukaan viraston hankintatoimi on osittain tai alueellisesti keskitetty, mutta organisaation toimintatapojen yhdenmukaisuus

(esim. hankintatoimen rooli ja arvostus sekä strateginen merkittävyys) on vielä vajaata. Tämän perusteella Ruokavirasto voidaan sijoittaa kuviossa 36 maturiteetin (y-akseli) perusteella *hajautettujen ja osittain tai alueellisesti keskitettyjen hankintojen* välimaastoon, mutta johtuen fuusion keskeneräisyydestä ja toimintatapojen monimuotoisuudesta, putoaa virasto yhdenmukaisuudessa (x-akseli) keskikohdan alapuolelle. Tällä perusteella hankintatoimi tekee virastossa *vain osittain koordinoitua hankintaa*.



Kuvio 36. Ruokaviraston hankintojen taso (mukaillen Rozemeijer, van Weele & Wegeman 2003, 11).

Ruokaviraston hankintatoimen maturiteetti vaikuttaa olevan kaikkien mallien mukaan arvioituna *varsin keskinkertainen*. Se ei ole enää perinteisen reaktiivinen, mutta maturiteettia olisi mahdollista nostaa vielä korkeammaksi. Tähän vaaditaan kuitenkin selkeitä toimenpiteitä tavoitemallin laajemmaksi jalkauttamiseksi sekä erityisesti ylimmän johdon tukea ja tahtotilaa.

## 5.7. Hankintatoimen osaamisen kehittäminen

Handi-mittaristossa mukana ollut osaamisen kehittäminen toteutetaan EU-komission kehittämän *eurooppalaisen osaamisen arvioinnin kehikon* (European Competency Framework, ECF) mukaisesti (EU 2019b). ECF-kehikkoon liittyvä dokumentaatio on vielä tämän työn kirjoittamisen aikana luonnosvaiheessa, mutta sen soveltamista voidaan jo alustavasti aloittaa, vaikka jotkut mallin yksityiskohdat saattavatkin vielä muuttua. Kehikko on laaja itsearvioinnin työkalu, jossa määritellään kattavasti erilaisten hankintaroolien osaamistasovaatimukset sekä parhaimmat käytännöt hankintaosaamisen kasvattamiseen. ECF:n kehittämiseen on osallistunut Suomesta valtiovarainministeriö.

ECF-kehikkoon on määritelty viisi eri pääroolia. Näitä ovat *hankinta-avustaja* (procurement support officer), *julkinen ostaja* (public buyer), *kategoriavastaava* (category specialist), *hankintayksikön johtaja* (procurement department manager) ja *sopimuspäällikkö* (contract manager). Kehikon laajuuden takia pääroolit on esitetty taulukossa 16 vain pääkohdittain. Eri roolien osaamistasot jakautuvat käytännössä vielä kolmeen tarkempaan kategoriaan, joita ovat *keskitaso* (intermediate), *kehittynyt* (advanced) sekä *edistynyt* (expert). Lisäksi kehikossa on määritelty tarkat osaamisvaatimukset hankintaprosessin kaikkiin eri vaiheisiin aina tarvekartoituksesta sopimushallintaan asti. Lopullinen dokumentaatio ECF-kehikosta julkaistaneen kokonaisuudessaan vuoden 2019 loppuun mennessä.

Taulukko 16. Hankintaroolit EU:n osaamisen arvioinnin kehikon mukaan (mukaillen Sinivuori-Boldt 2019; EU 2019c).

Rooli	Määritelmä	Osaamisvaatimukset
Hankinta-avustaja	Avustaa koko henkilöstöä julkisten hankintojen tekemisessä. Varmistaa lainmukaisuuden ja riittävän dokumentaation tason.	Hyvä yleiskuva julkisista hankinnoista. Osaamista tarvittavista työkaluista. Hyvät viestintä- ja yhteistyötaidot. Erinomainen hankintalain tuntemus.
Julkinen ostaja	Kuuluu hankintatiimiin, toteuttaa tarvekuvauksia ja teknisiä määrittelyitä. Maksimoi organisaation ja asiakkaiden saamaa arvoa.	Erinomainen EU-direktiivien sekä hankintalain tuntemus ja kyky soveltaa lainmukaisuutta toimintaan. Vahva kaupallinen osaaminen. Erinomaiset yhteistyötaidot. Ymmärtää hankinnan elinkaarta sekä erilaisia hankintastrategioita.
Kategoriavastaava	Keskittyy tiettyyn hankintakategoriaan ja markkinaan. Tuottaa markkina-analyysejä ja teknisiä määrittelyitä. Luo lisäarvoa loppukäyttäjälle.	Laajat ja yksityiskohtaiset tiedot oman kategorian alalta. Vahva kaupallinen osaaminen. Ymmärtää hankinnan elinkaarta sekä erilaisia hankintastrategioita. Kehittää innovatiivisia ja kestäviä hankintoja.
Hankintayksikön johtaja	Varmistaa hankintatavoitteen toteutumisen organisaation strategian näkökulmasta. Riskienhallinnan ja lainmukaisuuden toteutumisen vastuuhenkilö. Raportointivastuussa.	Ymmärtää EU-direktiivien sekä hankintalain pääkohdat. Erinomainen johtaja ja tiimipelaaja. Analyttinen ja kriittinen ajattelija. Sidosryhmäsuhteiden hallinta. Vahva projektinhallinnan ammattilainen. Erinomaiset viestintä- ja yhteistyötaidot.
Sopimuspäällikkö	Varmistaa hankintaprosessin kulkua ja valvoo tauloutta sekä hankintatoiminnan säännönmukaisuutta.	Erinomainen EU-direktiivien sekä hankintalain tuntemus ja kyky soveltaa lainmukaisuutta sopimusten toteuttamiseen. Hyvät neuvottelu- ja konfliktinratkaisutaidot.



## 6 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän opinnäytetyön päätavoitteena oli Ruokaviraston hankintatoiminnan nykytilan selkeyttäminen sekä hankintojen seurantamittareiden ja maturiteettitaso määrittely. Työn johdannossa esitettyihin neljään tutkimuskysymykseen on saatu vastaukset. Tutkimuskysymyksiä olivat:

1. Minkälainen on hankintatoimen nykytila suhteessa tavoitetilaan?
2. Miten hankintaprosessia voidaan mitata ja seurata?
3. Mikä on hankintatoimen maturiteetti?
4. Mitkä ovat oleellisimpia jatkokehityskohteita?

### *Vastaus 1:*

Hankintatoimen nykytila ei vielä toistaiseksi vastaa kuviossa 33 (s. 65) esitettyä tavoitetilaa. Tämä johtuu pääasiassa sekä fuusion käytännön hitaudesta että hankintatoimen resurssipulasta ja suuresta työmäärästä. Tavoitetilan mukainen toimintamalli toteutuu virastossa osittain, mutta sen laajemman jalkauttamisen eteen on tehtävä lisää työtä. Tilanteen parantaminen edellyttää koko viraston laajuisen viestinnän sekä ”hankintamarkkinoinnin” lisäämistä, kuin myös ylemmän johdon yhtenäistä tahtotilaa ja tukea toiminnan jalkauttamisessa. Vanhat ex-virastojen toimintatavat elävät vielä tiukasti Ruokaviraston arjessa ja niiden muuttamiseen on panostettava organisaation joka tasolla.

### *Vastaus 2:*

Hankintaprosessille luotiin oma seurantamittaristo *tasapainoisen onnistumisen mallin* pohjalta yhdistämällä Handi-hankkeen konserni- ja virastokohtaiset mittarit sekä Ruokaviraston hankintatoimen sisäiset mittarit saman kehyksen alle. Tasapainoisen onnistumisen malli ottaa huomioon erityisesti julkisorganisaation erityispiirteet. Varsinaiset mittarit liittyvät hankintojen johtamiseen ja kustannustehokkuuteen, hankintaprosessin sujuvuuteen, riskienhallintaan sekä henkilöstön osaamiseen ja kehittymiseen. Lisäksi mukaan otettiin myös asiakaskokemusta ja sisäistä laatua koskevia mittareita. Ensimmäinen pilotti mittareista toteutetaan marraskuun 2019 aikana ja mittareita jatkokehitetään yhteistyössä muiden mittaripilottiin osallistuneiden tahojen kanssa.

### *Vastaus 3:*

Ruokaviraston hankintatoimen maturiteettia arvioitiin luvussa 2.5 esitettyjen kehitysmallien avulla. Maturiteettitaso on tällä hetkellä *huomattavan keskinkertainen* ja sen parantaminen tulisi olla viraston kannalta yksi tärkeimmistä tulevaisuuden kehityskohteista.

Virastokohtainen maturiteettitaso tullaan määrittelemään tarkemmin vuoden 2019 loppuun mennessä Handi-hankkeessa määritellyillä työkaluilla.

*Vastaus 4:*

Tutkimuksen aikana tuli esille useita tärkeitä jatkokehityskohteita. Nämä kohteet on esitelty tarkemmin tämän luvun lopussa taulukossa 17.

Ruokaviraston hankintatoimi on hyötynyt runsaasti toteutetusta tutkimuksesta. Erityisesti *roolien ja vastuiden selkeytyminen* sekä *hankintaprosessin tarkempi kuvaaminen* ovat parantaneet toiminnan tehokkuutta ja sujuvuutta huomattavasti. Lisäksi tutkimuksen pohjalta luotu jatkokehityssuunnitelma antaa eväät tulevaisuuden jatkuvaa parantamista varten.

Kokonaisuudessaan tutkimuksesta saadut hyödyt ovat:

- hankintaprosessien ja oman vastuun selkeytyminen
- ensimmäisen hankintastrategian ja suorituskykymittariston laadinta
- mittaamisen aloittaminen
- tulevaisuuden selkeä kehityssuunnitelma
- sisäisen viestinnän ja ymmärryksen lisääntyminen
- hankintayhteistyön sekä -verkoston laajeneminen.

Toimintatutkimuksen käyttö toteutustapana on myös itsessään lisännyt hankintatoimen sisäistä yhteistyötä sekä edistänyt eri virastoista tulevien työntekijöiden sulautumista uuteen organisaatioon. Toisaalta kehittämistyön aikana käsitellyt tieteelliset tutkimukset ovat luoneet parempaa perustelupohjaa hankintatoimen organisointitavalle sekä vahvistaneet toiminnan vaikuttavuutta. Toimintatutkimus on ollut myös menetelmänä varsin sopiva Ruokaviraston kaltaisen organisaation tutkimiseen, vaikka sen avulla ei saadaakaan muodostettua varsinaisia yleispäteviä oletuksia julkishallinnon toiminnasta. Tuloksilla on kuitenkin saatu jo aikaan selkeitä parannuksia hankintatoimen päivittäisessä työssä.

Tutkimuksen avulla hankintatoiminnasta löydettiin myös useita jatkokehittämistä vaativia kohteita sekä toiminnan haasteita. Erityisesti *organisaation yhdenmukaisuuden puuttuminen ja ristiriidat hankintatavoitteissa* ovat suuri maturiteettitason kasvattamisen ja kehittymisen este. Toisaalta Ruokaviraston strategian valmistelu on vielä kesken,

minkä takia hankintatoiminnan painopisteet saattavat muuttua myöhemmin. Hankintatoimen tämänhetkinen resurssivaje sekä työmäärä hidastavat osaltaan kehittämistoimenpiteiden toteutusta, mikä pitkällä aikavälillä alkaa heijastua negatiivisesti myös hankintahenkilöstön työhyvinvointiin.

Yhdenmukaisuuden puute ja tavoitteiden ristiriidat vaikuttavat myös siihen, että julkishallinnon virallisten hankintatapojen noudattamista ei pidetä tärkeänä tai tehokkaana toimintatapana. Tämä puolestaan saattaa johtaa hankintojen *ohjeidenmukaisuuden* (compliance) laiminlyönteihin ja hankintojen toteuttamiseen esimerkiksi puitesopimuksien tai Hansel Oy:n ohi näennäisesti halvemmalla hankintahinnalla, vaikka todellisuudessa hankinnan kokonaiskustannukset saattavatkin kasvaa hallinnollisen työn lisääntymisen takia. Toisaalta yhdenmukaisuuden puute voi antaa hankintaohjeen mukaisesti toimivalle hankintatoimelle myös ”byrokraattisen hankaloittajan” maineen, jolloin maturiteettitason kasvattaminen ja sisäisen palvelun laadun parantaminen muuttuvat mahdottomiksi. Ruokaviraston hankintojen yhdenmukaisuuteen tulisi kiinnittää jatkossa runsaasti huomiota, jotta toiminnan suuntaviivat saadaan päivitettyä valmistelussa olevan strategian mukaisiksi. Tämä vaatii tiivistä yhteistyötä ylimmän johdon ja sisäisten asiakkaiden kanssa. Lisäksi Handi-hankkeen kautta tulevat työkalut, kuten suorituskyky-mittaristo ja maturiteettimalli, avustavat yhdenmukaisuuden kasvattamisessa, sillä niiden kautta saadaan todenmukaista käytännön tietoa toiminnan tehokkuudesta.

Hankintojen *riskienhallinnan puutteet* ovat toinen merkittävä ongelma Ruokavirastossa. Tällä hetkellä strategisesti tärkeiden hankintojen seuranta ei toteuteta millään tasolla, eivätkä hankintariskit ole mukana viraston säännöllisessä riskiarvioinnissa. Erityisesti IT-kategorian hankinnat ovat merkittäviä, kymmenien miljoonien eurojen arvoisia tietojärjestelmiä, joiden toimintaa ja tulosta seuraa ja valvoo valtionhallinnon konsernitason lisäksi myös EU-komissio. Tästä syystä toteutuneista hankintariskeistä seuraa virastolle väistämättä myös suuria ja erittäin haitallisia imagollisia seurauksia sekä mahdollisesti myös rahallisia sanktioita tai peräti rahoitusoikaisuja. Tärkeiden hankintojen arviointi virastotasolla on ehdottoman tärkeää ja hankinnat tulisivat saada jatkossa mukaan säännöllisen riskienhallinnan piiriin. Jokaisen kilpailutuksen aikana olisi hyödyllistä seurata ennalta määritettyjen riski-indikaattoreiden toteutumista. Hankintariskien hallinnassa on tärkeä rooli myös viraston *sisäisellä tarkastuksella*, joka voi itsenäisenä tarkastajatahona puuttua pidemmällä aikavälillä havaittaviin toiminnan ongelmiin ja ohjeistaa virastoa toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä.

Eräs pienempi kehitettävä kohde Ruokaviraston hankinnoissa on *innovatiivisuuden ja ympäristöystävällisyyden mukaanotto tulevien hankintojen kriteereiksi*. Innovatiivisuus ja ympäristöystävällisyys toistuvat sekä hallitusohjelmassa että myös MMM:n strategiassa. Jotta näitä näkökulmia voitaisiin tuoda hankinnoissa paremmin esille, tulisi innovatiivisuus ja ympäristöystävällisyys tuoda Ruokaviraston hankintaohjeessa tai muissa vastaavissa työntekoa kuvaavissa dokumenteissa paremmin esille. Kriteerien sovittaminen tarjouspyyntöihin tai tilaajasopimuksiin vaatii yhteistä näkemystä siitä, miten näitä näkökulmia tullaan jatkossa soveltamaan Ruokaviraston ja sen palvelutuottajien välillä. Edellä esitetyt kehityskohteet ja haasteet on koottu taulukkoon 17.

Taulukko 17. Ruokaviraston kehityskohteet ja niihin ehdotetut ratkaisut.

Kohde	Ratkaisuehdotukset
<i>Yhdenmukaisuuden lisääminen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ”Hankintamarkkinointi” ja viestinnän lisääminen. Tavoitemallin sekä hankintaohjeen esittelyt.</li> <li>• Valmistuvan strategian huomioonottaminen toiminnassa.</li> <li>• Ohjeidenmukaisuuden varmistaminen hankinnoissa.</li> <li>• Hankintatoimen resurssiongelman puuttuminen.</li> <li>• Handi-hankkeen mittarien käyttöönotto ja maturiteettitason säännöllinen kartoitus.</li> <li>• Yhteistyön lisääminen ylimmän johdon sekä sisäisten asiakkaiden kanssa.</li> </ul>
<i>Riskienhallinta</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankintojen mukaan ottaminen viraston riskienhallintaan.</li> <li>• Riski-indikaattoreiden käyttö kilpailutuksissa.</li> <li>• Sisäisen tarkastuksen rooli ohjeidenmukaisuuden varmistuksessa.</li> </ul>
<i>Ympäristöystävällisyys ja innovaatiot</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tavoiteltavien ympäristövaikutusten yhdenmukainen määrittely ja upottaminen hankintaohjeeseen.</li> <li>• Tarjouspyyntöjen ja tilaajasopimusten ympäristökriteerien selkeyttäminen.</li> </ul>

## 7 YHTEENVETO

Hankintojen merkittävyyttä ja niiden vaikutusta julkishallinnon organisaation toiminnassa on alettu arvostaa riittävässä määrin vasta kuluneen vuosikymmenen aikana. Valtionhallinnossa hankintatoimintaa on kehitetty systemaattisesti vuodesta 2013 alkaen, jolloin valtiovarainministeriö teetti ensimmäisen laajan selvityksen valtion hankintatoiminnan tilasta. Selvitystä seuranneet HANKO- ja Handi-hankkeet ovat samaa jatkumoa ja ne tähtäävät sekä hankintaprosessin parempaan hallintaan ja automatisointiin että hankintoja tekevän henkilöstön hankintaosaamisen parantamiseen. Valtio pyrkii hakemaan kehityshankkeiden kautta noin 15 miljoonan euron kokonaiskustannussäästöjä. On myös hyvin todennäköistä, että erilaisia hallinnon kustannustehokkuutta parantavia kehityshankkeita asetetaan pääministeri Rinteen kaudella lisää.

Ruokaviraston hankintojen kehittämisessä on puolestaan otettu vasta ensimmäisiä askeleita, sillä virasto on uusi ja sen toimintatavat ovat edelleen muotoutumassa. Toisaalta kehittämisen ajankohta on siinä mielessä optimaalinen, että fuusio on jo itsessään pakottanut murtamaan kolmen vanhan organisaation totuttuja toimintatapoja ja uuden luominen voidaan aloittaa ns. puhtaalta pöydältä.

Valtion konsernitasolla on myös havaittu selkeä tarve hankintatoiminnan yhtenäistämiseksi ja keskittämistrendin myötä kaikkien valtionhallinnon hankintaorganisaatioiden onkin jatkossa mukauduttava aikaisempaa säännellympään toimintaympäristöön. Valtionhallinnon ja sen alaisten laitosten kiristynyt taloustilanne aiheuttanee myös jatkossa uusia säästämispaineita, ja tästä syystä Ruokaviraston on uudistuttava itse aktiivisesti ja parannettava jatkuvasti toimintaansa, jotta se pystyy palvelemaan asiakkaitaan parhaalla mahdollisella tavalla.

## LÄHTEET

- Adelman, C. 1993. Kurt Lewin and the Origins of Action Research. [Verkkoartikkeli]. Educational Action Research, 1(1), pp. 7-24. [Viitattu: 8.10.2019]. Saatavana: <https://ukznextendedlearning.com/wp-content/uploads/2017/05/Kurt-Lewin-and-the-Origins-of-Action-Research.pdf>.
- Bragg, S. M. 2010, Cost Reduction Analysis: Tools and Strategies. [Verkkokirja]. John Wiley & Sons, Incorporated, New York. [Viitattu: 1.7.2019]. Saatavana: <https://ebookcentral.proquest.com/>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Burt, D. N. & Pinkerton, R. L. 1996. A Purchasing Manager's Guide to Strategic Pro-active Procurement. [Verkkokirja]. [Viitattu: 5.6.2019]. Saatavana: <https://www.ebsco-host.com/ebooks>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Cole, B. 2011. Lean-six sigma for the public sector: Leveraging continuous process improvement to build better governments. [Verkkokirja]. ASQ Quality Press. [Viitattu: 6.10.2019]. Saatavana: <https://www.proquest.com>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Dimitri, N., Piga, G. & Spagnolo, G. 2006. Handbook of Procurement. [Verkkokirja]. Cambridge: Cambridge University Press. [Viitattu: 5.6.2019]. Saatavana: <https://www.ebsco-host.com/ebooks>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Driedonks, B., Gevers, J. & van Weele, A. 2014. Success factors for sourcing teams: How to foster sourcing team effectiveness. [Verkkoartikkeli]. European Management Journal, 32(2), p. 288. [Viitattu: 12.6.2019]. Saatavana: [https://www.arjanvanweele.com/42/records/71/EMJ\\_Driedonks\\_VanWeele\\_ea\\_Success\\_factors\\_for\\_Sourcing\\_Teams\\_Published\\_version\\_2014.pdf](https://www.arjanvanweele.com/42/records/71/EMJ_Driedonks_VanWeele_ea_Success_factors_for_Sourcing_Teams_Published_version_2014.pdf).
- Ellram, L. & Siferd, S. 1993. Purchasing: The cornerstone of the total cost of ownership concept. [Verkkoartikkeli]. Journal of Business Logistics, 14(1), p. 163. [Viitattu: 21.8.2019]. Saatavana: <https://www.proquest.com>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. [Verkkokirja]. 2. uud. p. Helsinki: WSOYpro. [Viitattu: 20.6.2019]. Saatavana: <https://verkkokirjahyllly.almatalent.fi/>. Vaatii käyttöoikeuden.
- EU. 2017. Commission recommendation on the professionalisation of public procurement. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu: 5.8.2019]. Saatavana: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>
- EU. 2018. Julkiset hankinnat – ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa. [Verkkajulkaisu]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Viitattu: 23.7.2019]. Saatavana: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/public\\_procurement/2018/guidance\\_public\\_procurement\\_2018\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_fi.pdf).

- EU. 2019a. Public Procurement. [Verkkosivu]. [Viitattu: 3.8.2019]. Saatavana: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en).
- EU. 2019b. European Competency Framework for Public Procurement Professionals. Handi-hankkeen sisäinen materiaalipankki. Ei julkinen. Valtiovarainministeriö.
- EU. 2019c. Procurement Job Profiles, European Competency Framework for Public Procurement Professionals. Handi-hankkeen sisäinen materiaalipankki. Ei julkinen. Valtiovarainministeriö.
- EU. 2019d. Guidance on public procurement. [Verkkosivu]. [Viitattu: 10.10.2019]. Saatavana: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/).
- Friman, S. 2019. Handi-ohjaus - hankintatoimen mittaaminen. Handi-hankkeen sisäinen materiaalipankki. Ei julkinen. Valtiokonttori.
- Greenwood, D. J. 1999. Action Research: From Practice to Writing in an International Action Research Development Program. [Verkkokirja]. Amsterdam: John Benjamins Publishing Co (Dialogues on Work and Innovation). [Viitattu: 20.6.2019]. Saatavana: <https://www.ebsco-host.com/ebooks>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Handi. 2019. Hankintojen digitalisointi. [Verkkosivu]. [Viitattu: 13.6.2019]. Saatavana: <http://www.handi.fi>.
- Hanki. 2019. Julkisten hankintojen sähköinen kilpailutuspalvelu. [Verkkosivu]. [Viitattu 25.10.2019]. Saatavana: <https://www.hanki-palvelu.fi/>.
- Hankintakeino. 2019. Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomaisen osaamiskeskus. [Verkkosivu]. [Viitattu 25.9.2019]. Saatavana: <https://www.hankintakeino.fi/>.
- Hannus, J. 1994. Prosessijohtaminen: Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. 4. uud. p. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Hansel. 2019a. Julkisten hankintojen osaaminen yhteen yhtiöön. [Verkkosivu]. [Viitattu 14.10.2019]. Saatavana: <https://www.hansel.fi/uutiset/julkisten-hankintojen-osaaminen-yhteen-yhtioon>.
- Hansel. 2019b. Valtion hankintadatapalvelu. [Verkkosivu]. [Viitattu: 24.9.2019]. Saatavana: <https://www.hansel.fi/raportit/hankintadatapalvelu/>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Hansel. 2019c. Hankintatutka. [Verkkosivu]. [Viitattu: 25.10.2019]. Saatavana: <https://www.hansel.fi/hankintatutka/>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Harvey, J. 1998. Service quality: a tutorial. Journal of Operations Management 16, 538-597.

- Hilma. 2019. Julkisten hankintojen ilmoituskanava. [Verkkosivu]. [Viitattu: 24.7.2019]. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavana: <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot/>.
- Huuhka, T. 2019. Tehokkaan hankinnan työkalut. 3. uudistettu painos. Helsinki, Suomi: BoD - Books on Demand.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2018. Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. 5. tark. laitos. Helsinki: Tietosanoma.
- JHNY. 2019. Pienhankinnat. [Verkkosivu]. [Viitattu: 10.10.2019]. Saatavana: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/pienhankinnat>.
- Jiang, Z. 2017. Procurement Management in the Supply Chain Environment: A Practical Guide to Understanding Procurement Management and Enhancing Procurement Effectiveness and Efficiency. [Verkkokirja]. Witney, Oxford, UK: Chartridge Books Oxford. [Viitattu: 12.6.2019]. Saatavana: <https://www.ebsco-host.com/e-books>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Järvenpää, M., Länsiluoto, A., Partanen, V. & Pellinen, J. 2017. Talousohjaus ja kustannuslaskenta. 2.-4. uud. p. Helsinki: Sanoma Pro.
- Kananen, J. 2014. Toimintatutkimus kehittämistutkimuksen muotona: Miten kirjoitan toimintatutkimuksen opinnäytetyönä? Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kaplan, R. & Norton, D. P. 1996. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. & Norton, D. P. 2004. Strategiakartat: Aineettoman pääoman muuttaminen mitattaviksi tuloksiksi. Helsinki: Talentum.
- Keough, M. 1993. Buying your way to the top. [Verkkoartikkeli]. McKinsey Quarterly 3. [Viitattu: 10.9.2019]. Saatavana: <https://www.proquest.com>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2019a. Julkisten hankintojen valvonta. [Verkkosivu]. [Viitattu: 24.7.2019]. Saatavana: <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/julkisten-hankintojen-valvonta/>.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2019b. Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2018. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu: 15.8.2019]. Saatavana: <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/julkisten-hankintojen-valvonta/valvonnan-tulosten-raportointi/>.
- Koch, R. 1998. How less can be more. [Verkkokirja]. Across the Board, 35(10), p. 43. [Viitattu: 24.5.2019]. Saatavana: <https://www.ebsco-host.com/>. Vaatii käyttöoikeuden.
- L 434/2003. Hallintolaki.



L 1397/2016. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.

Laamanen, K. 2003. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona: ideasta käytäntöön. Suomen laatukeskus. 3. p. Helsinki.

Laamanen, K. 2005. Johda suorituskykyä tiedon avulla: Ilmiöstä tulkintaan. Suomen laatukeskus. Helsinki.

Laitinen, E. K. 2003. Yritystoiminnan uudet mittarit. 3. uud. p. Helsinki: Talentum.

Lönnqvist, A., Kujansivu, P. & Antikainen, R. 2006. Suorituskyvyn mittaaminen: Tunnusluvut asiantuntijaorganisaation johtamisvälineenä. 2. uud. p. Helsinki: Edita.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2017. Hankesuunnitelma Elintarviketurvallisuusviraston ja Maaseutuviraston yhdistämiseksi sekä Maanmittauslaitoksen tietotekniikka- palvelukeskuksen tiettyjen tehtävien organisoimiseksi. [Verkojulkaisu]. [Viitattu: 1.6.2019]. Saatavana: <https://mmm.fi/documents/1410837/4189372/Hankesuunnitelma/832fe733-98a0-401f-944a-4ff5c5d3ba47/Hankesuunnitelma.pdf>.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2019a. Ruokavirasto. [Verkkosivu]. [Viitattu: 24.7.2019]. Saatavana: <https://mmm.fi/ruokavirasto>.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2019b. Maa- ja metsätalousministeriön strategia 2030. [Verkojulkaisu]. [Viitattu: 20.9.2019]. Saatavana: [https://mmm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maa-ja-metsatalousministerion-strategia-2030-valmistunut](https://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maa-ja-metsatalousministerion-strategia-2030-valmistunut).

MAO:154/07. Vihdin kunta - Annantien ja Huhdanpellon päiväkotirakennusten vuokraaminen. Markkinaoikeuden päätös. [Verkkosivu]. [Viitattu: 2.6.2019]. Saatavana: <https://www.edilex.fi/mao/>.

MAO:64/19. Loviisan kaupungin elinkeino- ja kehityspalveluiden hankinta. Markkinaoikeuden päätös. [Verkkosivu]. [Viitattu: 15.8.2019]. Saatavana: <https://www.edilex.fi/mao/>.

MAO:65/19. Jämsän kaupungin kotiateriakuljetusten hankinta. Markkinaoikeuden päätös. [Verkkosivu]. [Viitattu: 15.8.2019]. Saatavana: <https://www.edilex.fi/mao/>.

MAO:141/19. Paraisten kaupungin ruokapalvelujen hankinta. Markkinaoikeuden päätös. [Verkkosivu]. [Viitattu: 15.8.2019]. Saatavana: <https://www.edilex.fi/mao/>.

Markkinaoikeus. 2019. [Verkkosivu]. [Viitattu: 25.7.2019]. Saatavana: <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/>.

Marrow, A. J. 1969. The Practical Theorist: the life and work of Kurt Lewin. New York: Basic Books.

- McKinsey & Company. 2017. Government productivity: Unlocking the \$3.5 trillion opportunity. [Verkkójulkaisu]. McKinsey Center for Government. [Viitattu: 1.6.2019]. Saatavana: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-opportunity-in-government-productivity>.
- Määttä, K. & Voutilainen, T. 2017. Julkisten hankintojen säätely. [Verkkokirja]. Helsingin seudun kauppakamari. [Viitattu: 12.6.2019]. Saatavana: <https://kauppakamari-tieto.fi/fi/>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Määttä, S. & Ojala, T. 1999. Tasapainoisen onnistumisen haaste: Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. 5. p. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Netra. 2019. Valtion raportointipalvelu. [Verkkosivu]. Valtiokonttori. [Viitattu 27.10.2019]. Saatavilla: <https://netra.fi/>.
- Nieminen, 2016. Hyvä hankinta – parempi bisnes. [Verkkokirja]. Helsinki: Talentum Pro. [Viitattu: 19.8.2019]. Saatavana: <https://bisneskirjasto.almatalent.fi/bisneskirjasto>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Nyholm I., Stenvall J., Airaksinen J., Pekkola E., Haveri A., af Ursin K. & Tiihonen, S. 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma.
- OECD. 2009. Indicators of Procurement Risk. [Verkkójulkaisu]. OECD Publishing. [Viitattu: 15.10.2019]. Saatavana: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/indicators-procurementrisk.pdf>.
- OECD. 2015. Recommendation of the Council on Public Procurement. [Verkkójulkaisu]. Directorate for Public Governance and Territorial Development. OECD Publishing. [Viitattu: 20.6.2019]. Saatavana: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.
- OECD. 2017. Government at a Glance 2017. [Verkkójulkaisu]. OECD Publishing. [Viitattu: 23.5.2019]. Saatavana: [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).
- OECD. 2019. Productivity in Public Procurement - A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement. [Verkkójulkaisu]. [Viitattu: 23.5.2019]. Saatavana: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>.
- Oulasvirta, L. 2007. Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 631. [Viitattu: 28.8.2019]. Saatavana: <https://tampub.uta.fi/handle/10024/67735>.
- Pollitt, C. & Harrison, S. 1994. Introduction. Teoksessa C. Pollitt & S. Harrison (eds.) Handbook of Public Services Management. Cornwall: Blackwell Publishers, 1-22.
- Porter, M. E. 1998. Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance, with a new introduction. New York: Free Press.

- van Poucke, E. 2016. Climbing the stairs of purchasing maturity: Essays on purchasing development, internal service quality and sourcing outcomes. Väitöskirja. Universiteit Antwerpen. [Viitattu: 21.8.2019]. Saatavana: <https://www.proquest.com>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Reck, R. & Long, B. 1988. Purchasing: A Competitive Weapon. *Journal of Purchasing and Materials Management*, 24(3), p. 2.
- Reinecke N., Spiller P. & Ungerman, D. 2007. The talent factor in purchasing. [Verkkojulkaisu]. *The McKinsey Quarterly*. 2007 Feb, 1:6-9. [Viitattu: 14.5.2019]. Saatavana: <https://cloudfront.ualberta.ca/-/media/business/centres/cibs/documents/publications/thetalentfactorinpurchasing.pdf>.
- Rozemeijer, F., van Weele, A. & Weggeman, M. 2003. Creating Corporate Advantage through Purchasing: Toward a Contingency Model. [Verkkoartikkeli]. *The Journal of Supply Chain Management*, 39(1), pp. 4-13. [Viitattu: 18.8.2019]. Saatavana: <https://www.proquest.com>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Ruokavirasto. 2019a. [Verkkosivu]. [Viitattu: 24.7.2019]. Saatavana: <https://www.ruokavirasto.fi/>.
- Ruokavirasto. 2019b. Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston välinen tulospöytäkirja 2019-2023. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu: 21.9.2019]. Saatavana: <https://www.ruokavirasto.fi/tietoa-meista/mika-on-ruokavirasto/suunnittelu-ja-seuranta/tulosohjausasiakirjat/>.
- Sinivuori-Boldt, T. 2019. EU:n komission osaamisen arvioinnin kehikko. Esitysmateriaali. Handi-työpaja 21.10.2019. Ei julkinen. Valtiovarainministeriö.
- TED. 2019. Tenders Electronic Daily. [Verkkosivu]. [Viitattu: 21.10.2019]. Saatavana: <https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>.
- Torkkola, 2015. Lean asiantuntijatyön johtamisessa. [Verkkokirja]. Helsinki: Talentum Pro. [Viitattu: 7.10.2019]. Saatavana: <https://www.ellibslibrary.com/collection>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Tutki hankintoja. 2019. [Verkkosivu]. [Viitattu: 15.8.2019]. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Saatavana: <https://tutkihankintoja.fi>.
- Valovirta, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, A., Oksanen, J., Pelkonen, A. & Turtonen, A. 2017. Innovatiiviset julkiset hankinnat - määrittely, mahdollisuudet ja mitaaminen. [Verkkojulkaisu]. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. [Viitattu: 1.6.2019]. Saatavana: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160439>.
- Valtioneuvosto. 2019a. Väärinkäytösten ja korruption torjuminen julkisissa hankinnoissa. [Verkkosivu]. [Viitattu: 20.9.2019]. Saatavana: [https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/raportti-kartoittaa-keinoja-vaarinkaytosten-ja-korruption-torjumiseksi-julkisissa-hankinnoissa?\\_101\\_INSTANCE\\_YZfcyWxQB2Me\\_groupId=1410877](https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/raportti-kartoittaa-keinoja-vaarinkaytosten-ja-korruption-torjumiseksi-julkisissa-hankinnoissa?_101_INSTANCE_YZfcyWxQB2Me_groupId=1410877).

- Valtioneuvosto. 2019b. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. [Verkkajulkaisu]. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Helsinki. [Viitattu: 21.9.2019]. Saatavana: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161662>.
- Valtiovarainministeriö. 2013. Selvitys valtion hankintatoimen tilasta. [Verkkajulkaisu]. Helsinki. [Viitattu: 1.6.2019]. Saatavana: <https://vm.fi/documents/10623/307565/Selvitys+valtion+hankintatoimen+tilasta/a6162271-d05a-42cb-8b16-8eb4407449ac/Selvitys+valtion+hankintatoimen+tilasta.pdf>.
- Valtiovarainministeriö. 2016. Hankintatoimen kehittämishankkeen loppurapotti: tulokset sekä toimenpide- ja kehittämis ehdotukset. [Verkkajulkaisu]. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2016. Helsinki. [Viitattu: 1.6.2019]. Saatavana: <https://vm.fi/dms-portlet/document/0/415904>.
- Valtiovarainministeriö. 2017. Valtion hankintakäsikirja. [Verkkajulkaisu]. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2017. Helsinki. [Viitattu: 1.6.2019]. Saatavana: <https://vm.fi/julkaisu?pubid=20801>.
- Valtiovarainministeriö. 2018. Valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelman eteneminen virastoissa, kirje johdolle. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu: 1.6.2019]. Saatavana: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/96d55bea-101f-472a-a547-f93f632bdd63/177cbf28-0e6e-4bbb-ad10-5a4d64d313aa/KIRJE\\_20180523053000.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/96d55bea-101f-472a-a547-f93f632bdd63/177cbf28-0e6e-4bbb-ad10-5a4d64d313aa/KIRJE_20180523053000.PDF).
- Valtiovarainministeriö. 2019a. Valtion hankinnat. [Verkkosivu]. [Viitattu: 19.8.2019]. Saatavana: <https://vm.fi/hankinnat>.
- Valtiovarainministeriö. 2019b. Valtion hankintojen digitalisointi. [Verkkosivu]. [Viitattu: 19.8.2019]. Saatavana: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM047:00/2016>.
- Valtiovarainministeriö. 2019c. Eurooppa 2020 -strategia. [Verkkosivu]. [Viitattu: 27.8.2019]. Saatavana: <https://vm.fi/eurooppa-2020-strategia>.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita.
- van Weele, A. J. 2018. Purchasing and Supply Chain Management. 7. painos. Hampshire, UK: Cengage Learning EMEA.
- Willis, J. W. & Edwards, C. (toim.). 2014. Action Research: Models, Methods, and Examples. [Verkkokirja]. Charlotte, NC: Information Age Publishing, Incorporated. [Viitattu: 23.5.2019]. Saatavana: <https://ebookcentral.proquest.com/>. Vaatii käyttöoikeuden.