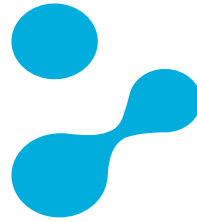




samk



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

KIRSI SUOMINEN

Raision kaupungin hankintojen kehittäminen

TOIMITUSVERKOSTON KEHITTÄMISEN
YAMK-TUTKINTO-OHJELMA
2023

Tekijä(t) Suominen, Kirsi	Julkaisun laji Opinnäytetyö, ylempi AMK	Päivämäärä huhtikuu 2023
	Sivumäärä 90 + 1 (liite)	Julkaisun kieli Suomi
Julkaisun nimi Raision kaupungin hankintojen kehittäminen		
Tutkinto-ohjelma Toimitusverkoston kehittäminen		
Tiivistelmä <p>Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää Raision kaupungin hankintojen nykytilaa sekä laatia toimenpide-ehdotuksia kaupungin hankinnan kehittämiseksi. Lisäksi tavoitteena oli hankintoja koskevan sisäisen tiedonkulun parantaminen ja tiimityöskentelymallin luominen. Kaupungin päämääränä on aikaansaada koordinoitu hankintojen kokonaisuuden hallinta.</p> <p>Lähestymistavaksi valittiin tapaustutkimus, koska tutkittiin yhtä tapausta ja sen ilmiötä, josta haluttiin saada syvällistä tietoa. Tutkimusmenetelminä käytettiin teemahaastatteluja ja avointa haastattelua, joita täydennettiin dokumenttianalyysillä hankintaohjeesta sekä tilinpäätöksestä ja talousarviosta. Tutkimuksessa haastateltiin kohdeorganisaation sekä Naantalın kaupungin hankintojen ja kilpailutusten tekijöitä. Haastatteluissa selvitettiin, miten kaupungeissa kilpailutuksia ja hankintoja toteutetaan sekä toteuttamisessa ilmenneitä haasteita ja ongelmakohtia.</p> <p>Todettiin, että hankintojen toteutus on organisoitu kaupungeissa eri tavoilla. Raision kaupungin hankinnat toteutetaan hajautetusti toimialoilla ja palvelualueilla useiden henkilöiden toimesta, kun taas Naantalissa on keskitetty hankintamalli, jossa hankinnat tekee pääosin yksi henkilö. Saatiin selville, että Raision hankinnoista ei ole saatavilla koottua tietoa kilpailutuksista tai voimassa olevista hankintasopimuksista. Raision hankintaohjetta pidettiin vaikeaselkoisena. Todettiin, että hankintoja toteutetaan usein kiireessä muiden työtehtävien ohessa ja osin puutteellisella hankintaosaamisella. Havaittiin myös, että hankinnan valmisteluvaiheessa ennen varsinaisen kilpailutuksen aloittamista kannattaa hyödyntää markkinavuoropuhelua. Tutkimuksen tuloksena saatiin useita kehitysideoita, jotka toteuttamalla voidaan kehittää hankintojen tiedon kulkua, suunnitelmallisuutta ja koordinoitua hankintojen kokonaisuuden hallintaa. Tärkeimpänä kehitysideana esitettiin uuden hankintakoordinaattorin toimen perustamista vastaamaan kehittämisestä ja koordinoinnista.</p>		
Avainsanat Hankinta, julkiset hankinnat, hankintaprosessi, kilpailuttaminen, hankintojen kehittäminen, hankintojen johtaminen, koordinointi		

Author(s) Suominen, Kirsi	Type of Publication Master's thesis	Date April 2023
	Number of pages 90 + 1 (appendix)	Language of publication: Finnish
Title of publication Procurement development of the City of Raisio		
Degree program Development of Supply Network		
<p>Abstract</p> <p>The aim of the thesis was to clarify the current state of procurement in the City of Raisio and to make measure proposals for developing city's procurement. The aim was also to improve the internal information flow regarding procurement and to create teamwork model. Raisio's goal is to create coordinated overall procurement management.</p> <p>A case study was chosen for the approach of the thesis because the case and its' phenomenon were studied and it was wanted to have deep information of the phenomenon under study. Theme interviews and an open interview were used as research methods. They were completed with document analysis of procurement instructions, financial statement and budget. The employees making procurements and tenderings in target organization and in the City of Naantali were interviewed in the study. It was clarified in which way the tenderings and procurements are executed and which challengies or problems are noted in their execution.</p> <p>It was noted the execution of procurements is organized variously in the two cities. In Raisio the procurements are executed decentralized in service areas by several employees while in Naantali the procurements are organized with centralized model and mainly done by one person. It was found out that in Raisio there isn't any coordinated information available of the tenderings or valid procurement agreements. Raisio's procurement instructions were considered as difficult to understand. It was stated in Raisio the procurements are often executed in big rush along with other tasks and partly with inadequate procurement competence. It was also detected it's worthwhile to utilize market dialogue in market mapping.</p> <p>As a result of the study it was achieved several development ideas which by implementing procurements' information flow, planning and coordinated procurements' overall management will improve. As a most important development idea it was presented to setting up a new vacancy of procurement coordinator for taking responsibility of the developing and coordinating.</p>		
Keywords Acquisition, public procurement, procurement process, competitive procurement, procurement development, procurement management, coordination		

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTA JA TAVOITTEET	7
2.1 Kohdeorganisaation esittely	7
2.2 Tarve opinnäytetyölle ja työn rajausta	9
2.3 Työn tavoitteet	10
2.4 Tutkimuskysymykset	10
2.5 Työn tietoperusta.....	11
3 JULKISET HANKINNAT	14
3.1 Hankintalainsäädäntö ja sen tavoitteet	15
3.2 Julkisten hankintojen periaatteet	16
3.3 Kynnysarvot	16
3.4 Hankintamenettelyt	18
3.4.1 Avoin menettely.....	18
3.4.2 Rajoitettu menettely.....	19
3.4.3 Neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely	19
3.4.4 Innovaatiokumppanuus	20
3.4.5 Suorahankinnat	21
3.4.6 Dynaaminen hankintajärjestelmä ja suunnittelukilpailu.....	22
3.4.7 Muuta menettelyihin liittyvää.....	22
3.5 Julkiset hankinnat pääpiirteissään	23
4 HANKINTAPROSESSI	24
4.1 Suoraviivainen hankintaprosessi ja sen vaiheet	25
4.1.1 Hankinnan kohteen määrittely	27
4.1.2 Toimittajan valinta.....	28
4.1.3 Sopimuksen tekeminen ja tilaaminen	30
4.1.4 Toimituksen valvonta	32
4.1.5 Seuranta ja arviointi.....	33
4.2 Laajennettu hankintaprosessimalli	34
4.3 Sisäinen viestintä hankintaprosessissa	36
4.4 Palveluiden hankinta	38
4.5 Julkisten hankintojen hankintaprosessi	40
4.6 Yhteenveto hankintaprosessin luvusta	42
5 HANKINTOJEN JOHTAMINEN	44
5.1 Hankintojen luokittelu.....	44
5.2 Strateginen hankinta.....	48

5.3 Hankinnan organisointi	52
5.3.1 Keskittäminen ja hajauttaminen	53
5.3.2 Organisoitumallin valinta	54
5.4 Pääkohdat luvusta hankintojen johtaminen.....	55
6 LÄHESTYMISTAPA JA TIEDONKERUUN MENETELMÄT	57
6.1 Tapaustutkimus lähestymistapana.....	57
6.2 Haastattelut tutkimusmenetelminä	58
6.3 Dokumenttianalyysi	60
7 TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN	61
7.1 Teemahaastattelut kohdeorganisaatiossa	61
7.2 Avoin haastattelu Naantalın kaupunkiorganisaatiossa.....	62
7.3 Dokumenttianalyysin hyödyntäminen	62
8 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA SYNTYNEET KEHITYSIDEAT	64
8.1 Dokumenttianalyysin tuloksia.....	64
8.2 Haastattelujen tulokset kohdeorganisaation hankintojen toteuttamisesta	68
8.3 Hankintojen toteutus Naantalissa	72
8.4 Syntyneet kehitysideat	74
8.4.1 Hankintasopimukset Intranettiin.....	74
8.4.2 Hankintojen kilpailutukset Cloudiaan	75
8.4.3 Markkinavuoropuhelu käyttöön hankinnan valmisteluvaiheeseen.....	76
8.4.4 Hankintakalenterin luonti	76
8.4.5 Hankintojen luokittelu ja hankintastrategia tukemaan kehittämistä.....	77
8.4.6 Hankintakoordinaattorin toimen perustaminen	77
8.5 Yhteenveto kehitysideoista	78
8.6 Vastaukset tutkimuskysymyksiin.....	80
9 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	82
9.1 Tulosten hyödynnettävyys ja tutkimuksen arviointi	84
9.2 Jatkotutkimusehdotus.....	86

LÄHTEET

LIITTEET

1 JOHDANTO

Hankinnoilla on suuri vaikutus organisaation menestymiseen, sillä kun myös epäsuorat ja investointihankinnat lasketaan mukaan, hankintojen osuus teollisuudessa ja kaupassa on noin 80 prosenttia vuosittaisista kokonaiskustannuksista. Julkisissa organisaatioissa ja palvelualoillakin vastaava luku nousee helposti yli 50 prosentin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 21–22.) Tietoisuus ja ymmärrys hankinnan kehittämistarpeesta ja strategisesta merkittävydestä on jatkuvasti lisääntynyt sekä yksityis sektorilla että julkisella puolella.

Julkisten hankintojen merkitys Suomen kansantaloudelle on varsin suuri, sillä julkisyhteisöjen hankintojen kokonaismenot vuonna 2020 olivat 45 miljardia euroa (Merisalo ym., 2021, s. 23). Julkisia hankintoja sääntelevät hankintalaki ja niin sanottu erityisalojen hankintalaki. Sääntelyllä varmistetaan, että julkisia varoja käytetään asianmukaisesti ja tehokkaasti. Viime aikoina sekä yksityisen että julkisen sektorin hankintatoimet ovat painineet melkoisten haasteiden kanssa. Pandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja energiakriisin alulle sysäämä kova inflaatio ovat aiheuttaneet laajoja toimitusketjuongelmia ja rajuja hintojen korotuksia. Lisäksi kuntaorganisaatioita ravistelee vuoden 2023 alussa voimaan tullut muutos, jolloin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille (Valtioneuvosto, 2022).

Kun hankinnat toteutetaan hajautetusti eri yksiköissä useiden henkilöiden toimesta, on myös tieto ja osaaminen silloin hajallaan eri puolilla organisaatiota. Tällöin kokonaiskuvan muodostaminen on vaikeaa. Toiminnoissa on päällekkäisyyksiä ja suunnittele mattomuutta, mikä tarkoittaa prosessin tehostomuutta ja ylimääräisiä hankintakustannuksia organisaatiolle. Hankinnan kehittämistä varten selvitetään hankinnan nykytilaa ja ongelmakohtia, joiden perusteella esitetään kehitysideoita organisaation hankinnalle. Verovarojen mahdollisimman tehokas käyttö luo edellytykset entistä parempien ja laadukkaampien palveluiden tuottamiseen kuntalaisille, mikä on kuntaorganisaatioiden perimmäinen tehtävä.

2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTA JA TAVOITTEET

Opinnäytetyö on tutkimuksellinen kehittämistyö, joka sijoittuu tieteellisen tutkimuksen ja arkiajattelun välimaastoon. Arkiajattelulla tarkoitetaan kehittäjän omia perustelemattomia ajatuksia ja päätelmiä, kun taas tieteellinen tutkimus noudattaa tieteellisen tutkimuksen perinteitä, joihin kuuluvat olennaisesti tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja niihin vastaaminen yleisesti hyväksytyjä menetelmiä apuna käyttäen. (Ojasalo ym., 2015, s. 17–18.)

Tutkimuksellista kehittämistyötä tehdään monista eri lähtökohdista. Organisaatiolla voi olla kehittämistarpeita tai halua muutokseen. Tutkimukselliseen kehittämistyöhön kuuluu yleensä käytännön ongelmien ratkaisua sekä uusien ideoiden, käytäntöjen, tuotteiden tai palveluiden tuottamista ja toteuttamista. Tieteellisen tutkimuksen tavoitteena on tuottaa ilmiöstä uutta teoriaa. Tutkimuksellisella kehittämistyöllä halutaan saada aikaan myös käytännön parannuksia ja uusia ratkaisuja. Tutkimuksellinen ote näkyy kehittämistyössä siten, että kehittäminen etenee järjestelmällisesti, analyyttisesti ja kriittisesti. Tutkimuksellisuus tarkoittaa myös sitä, että omat ratkaisut ja tuotettu tieto rakentuvat jo olemassa olevan tiedon päälle. (Ojasalo ym., 2015, s. 19–21.)

Opinnäytetyön kohdeorganisaatiolla on tarve sen hankintojen koordinoinnille ja kehittämiselle. Jotta tiedetään, miten koordinaointia voidaan tehdä, ja missä on kehitettävää, tulee selvittää hankinnan nykytilaa. Työ nojaa aihetta käsittelevään tietoperustaan, ja sitä täydentää empiriaosuus tutkimusmenetelmien keinoilla.

2.1 Kohdeorganisaation esittely

Kohdeorganisaatio on Raision kaupunki. Raisio on kasvava yli 25000 asukkaan ja 1500 yrityksen kaupunki Varsinais-Suomessa Turun naapurissa. Se oli pitkään maatalousaluetta, ja maatalous on myös kaupungin merkittävimmän teollisuusyrityksen menestyksen taustalla, sillä Raisio-konserni sai alkunsa mylly-yhtiönä. Kaupunki Raisiosta tuli vuonna 1974. Tänä päivänä kaupungin suurimmat työllistäjät ovat palvelualalta ja teollisuudesta. (Raision kaupunki, n.d.-d.) Kaupungin visio 2035 on olla vireä ja vetovoimainen uuden sukupolven kaupunki (Raision kaupunki, n.d.-c).

Raision kaupungin hankintatoimea ohjaa, valvoo ja kehittää kaupunginhallitus. Hankintapäätöksen tekee ja hankintasopimuksen allekirjoittaa se toimitin tai viranhaltija, jolle kaupungin hallintosäännössä on annettu päätösvalta hankinta-asioissa. Kaupunginlakimies neuvoo hankintalain soveltamista ja hankintamenettelyä koskevissa juridisissa kysymyksissä. (Raision kaupunki, 2018, s. 5.)

Vuoden 2022 loppuun asti Raision kaupungin hankinnat kilpailutettiin neljässä eri toimialayksikössä (kuvio 1). 1.1.2023 sosiaali- ja terveystoimien sekä pelastustoimen järjestäminen siirtyi kuntien vastuulta hyvinvointialueille. Tämän seurauksena kaupungilta poistui myös Sosiaali- ja terveystoimialan hankintojen kilpailutus, ja nykyään hankinnat toteutetaan kolmella toimialalla. Pääsääntöisesti jokainen yksikkö valmistelee itse omat hankintansa. Raisio on mukana myös joissakin yhteishankintarenkaissa. (Raision kaupunki, n.d.-a.) Hankinnoissa, jotka tehdään renkaan kautta, yhteishankintayksikkö hoitaa lain mukaisen kilpailutuksen (Raision kaupunki, 2018, s. 9).

Raision kaupungin henkilöstöorganisaatio



raisio

Kuvio 1. Raision kaupungin toimialayksiköt (Raision kaupunki, n.d.-b)

Hankinnoissa noudatetaan kilpailutuslainsäädäntöä ja kaupungin omaa hankintaohjetta vuodelta 2018 (Raision kaupunki, n.d.-a). Hankintaohje on kirjoitettu hankintalakiin perustuen ja sitä noudatetaan kansallisen kynnyksarvon ylittäviin hankintoihin sekä lisäksi pienhankintoihin. Hankintaohje ei koske EU-kynnyksarvot ylittäviä hankintoja. Ohjeessa ei käsitellä erityisalojen hankintoja, joihin sovelletaan niin sanottua erityisalojen hankintalakia. (Raision kaupunki, 2018, s. 5.)

Kaupungin hankinnoista merkittävä osa on erilaisia palveluja. Raisiolla on kuitenkin lähivuosina tulossa hankittavaksi suuria rakennusurakoita kuten yhtenäiskoulun rakentaminen kaupungin keskustaan ja osallistuminen E18 Turun kehätiehankkeeseen.

2.2 Tarve opinnäytetyölle ja työn rajaus

Kaupunkiorganisaatiossa ei olla täysin tyytyväisiä hajautettuun malliin, jolla hankintoja nyt hoidetaan. Yksiköt saattavat kilpailuttaa samoja tuotteita tai palveluita samanaikaisesti tietämättä toistensa hankintasuunnitelmista tai -aikatauluista. Tämä aiheuttaa organisaatiolle ylimääräisiä hankintakustannuksia ja henkilöstöresurssien tuhlausta. Hankintavolyymit huomioiden kaupungilla ei ole resursseja keskitettyyn hankintaan kuten erillisen hankintaosaston perustamiseen. Opinnäytetyöllä organisaatio tavoittelee koordinoitua kokonaisuuden hallintaa hankintojen osalta.

Organisaation hallinnossa ei ole selvää kokonaiskäsitystä hankinnoista. Esimerkiksi kaupunginlakimiehen on vaikeaa tukea yksiköitä hankintaprojekteissa, kun hän ei ole tietoinen niistä tai niiden aikatauluista. (Lankinen ym., 2022.) Hankinnan kehittäminen on mahdotonta, kun nykytila ja kokonaiskuva ovat kadoksissa. Opinnäytetyöllä saadaan tähän tilanteeseen parannus kartoittamalla hankintojen nykytilaa.

Opinnäytetyön tekijällä on pitkä kokemus hankinnoista yksityissektorilla, mikä nähdään kohdeorganisaatiossa vahvuutena ja mahdollisuutena tuoda uutta näkökulmaa ja kehitysideoita julkisen hankintayksikön hankintaan. Kohdeorganisaatiossa keskitytään lain vaatimuksiin hankintamenettelyssä sekä hankinnan laadun ja kilpailukykyisen hinnan varmistamiseen, jolloin tehokas hankkiminen jää varjoon (Lankinen ym., 2022).

Raision kaupungilla on tytäryhtiö Raision Vesi Oy, joka toteuttaa kaupungille kunnallistekniikan vesihuollon rakentamista. Koska tytäryhtiö toimii omalla sektorillaan itsenäisesti, sen tekemiä hankintoja ei sisällytetä tutkimukseen. Työstä rajattiin pois myös kaikki Raision kaupungin Sosiaali- ja terveystoimialayksikön tekemät hankinnat, koska oli tiedossa, että SOTE-puolen hankinnat tulevat siirtymään vuoden 2023

alussa Varsinais-Suomen hyvinvointialueen toteutettaviksi, eikä niiden kehittäminen siten ole enää Raision kaupungille tarpeellista.

2.3 Työn tavoitteet

Opinnäytetyölle on asetettu useita tavoitteita. Ensimmäisenä tavoitteena on selvittää Raision kaupungin hankintojen nykytilaa: Mitä hankintoja tehdään missäkin yksikössä, miten hankinnat jakaantuvat tavaroiden ja palveluiden kesken, mitä menettelytapoja käytetään. Kohdeorganisaatiossa tarvitaan tietoa hankinnoista, jotta niistä pystytään muodostamaan kokonaiskuva. Työn avulla saadaan parempi käsitys kaupungin hankintojen nykytilasta, jota hankintojen johtaminen ja kehittäminen edellyttävät.

Opinnäytetyötä varten selvitetään kaupungin hankintojen nykytilaa, jotta saadaan tietoa hankinnan päällekkäisyyksistä, prosessien ongelmista ja puutteista tiedonkulussa. Toisena tavoitteena on laatia työn tuloksena toimenpide-ehdotuksia ja kehitysideoita kaupungin hankintatoimelle, jotta tulevaisuudessa hankintoja pystytään tekemään koordinoitusti. Koska uutta hankintaorganisaatiota ei olla perustamassa, kolmas tavoite on jonkinlaisen tiimityöskentelymallin luominen hankintojen tekemiseen.

Neljäntenä tavoitteena on tiedonkulun parantaminen, jotta toimialayksiköiden on tulevaisuudessa mahdollista yhdistää hankintojaan. Tämä säästää resursseja ja mahdollistaa kaupungille edullisemmat sopimusehdot. Parempi tiedonkulku ja selkeä kokonaiskuva hankinnoista mahdollistavat myös nykyistä paremmat hankintoja tukevat toiminnot kuten kaupunginlakimiehen tuen ja neuvonnan hankintaprosessissa.

2.4 Tutkimuskysymykset

Usein tutkimusongelma muutetaan tutkimuskysymykseksi tai -kysymyksiksi, koska kysymyksen käsittely on helpompaa (Kananen, 2015, s. 24). Oikein asetetut tutkimuskysymykset auttavat opinnäytetyön eteenpäin viemisessä ja työn tavoitteiden saavuttamisessa. Pääkysymystä voidaan täydentää muutamilla apukysymyksillä.

Opinnäytetyön tavoitteisiin päästään, kun löydetään vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Pääkysymys:

Miten hankintaa voidaan kohdeorganisaatiossa kehittää?

Apukysymykset:

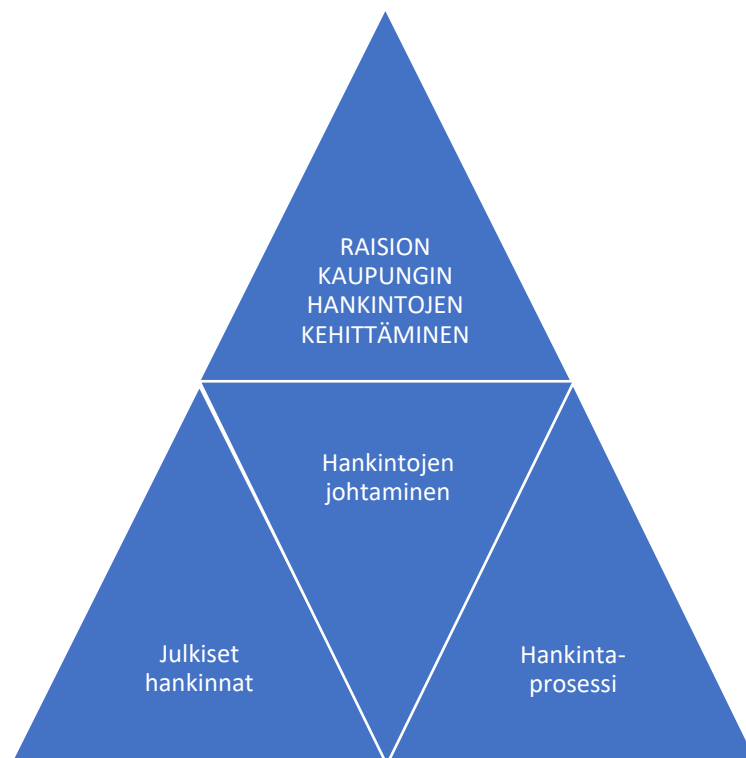
Kuinka hankinnat organisaatiossa tehdään?

Kuinka parantaa organisaatiossa sisäistä tiedonkulkua hankintojen osalta?

Miten organisaatiossa tuetaan koordinoivaa hankintojen kokonaisuuden hallintaa?

2.5 Työn tietoperusta

Olemassa olevaa tietoa, johon opinnäytetyön suunnittelu ja toteuttaminen nojautuvat, kutsutaan tietoperustaksi. Se on samalla käsitejärjestelmä, jossa käsitteet ja niiden väliset suhteet tulevat määritellyiksi. Tietoperusta muodostaa työn perustan kokoamalla yhteen kehittämiseen liittyvän jo olemassa olevan tiedon. Aihealueen keskeisimmät teoriat, niitä kuvaavat mallit ja tuoreimmat tutkimustulokset tulevat siinä kuvatuiksi. (Ojasalo ym., 2015, s. 34.) Opinnäytetyön tietoperusta muodostuu avainkäsitteistä julkiset hankinnat, hankintaprosessi ja hankintojen johtaminen (kuvio 2).



Kuvio 2. Opinnäytetyön tietoperusta

Kun puhutaan julkisista hankinnoista, tarkoitetaan sillä erilaisten julkisyhteisöjen julkisilla varoilla tekemiä tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankintoja oman organisaation ulkopuolelta (Huuhka, 2019, s. 247). Julkiset hankinnat tehdään sananmukaisesti mahdollisimman julkisesti ja avoimesti. Hankintayksiköiden tulee julkistaa hankinta-aikomuksensa julkaisemalla hankintailmoitus virallisissa ilmoituskanavissa. (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 13.) Lainsäädännöllä ohjataan ja määrätään julkisten hankintojen hankintamenettelyjä, kilpailutusta, sopimuksen tekoa ja muutoksenhakua.

Hankintaprosessi on tapahtumaketju, joka muodostuu seuraavista vaiheista:

- tarpeen määrittely
- toimittajan valinta
- sopimuksen solminen
- tilaaminen
- toimitusvalvonta
- arviointi ja seuranta (Nieminen, 2016, luku 3.)

Käytännössä hankintaprosessi ei ole aina samanlainen, vaan siihen vaikuttavat hankinnan kohteen ominaispiirteet ja sen strateginen merkitys organisaatiolle, hankinnan arvo ja siihen liittyvän riskin taso, toimittajamarkkinat sekä hankinnan vaikuttavuus muuhun organisaation toimintaan. Liiketoiminnan tarpeet ja vaatimukset määrittävät prosessia ja toimivat sen käynnistäjinä. Prosessin eri vaiheet linkittyvät toisiinsa, ja edellisen vaiheen tuotokset vaikuttavat seuraavien vaiheiden onnistumiseen. (Nieminen, 2016, luku 3.0.)

Hankintojen oikealla johtamisella vaikutetaan hankintakustannuksiin, hankinnan riskeihin ja lisäarvon tuottamiseen asiakkaalle. Hankinnat ovat keskenään hyvin erilaisia tuotteita, palveluita ja rakennusurakoita ja niitä hankitaan erilaisilta toimittajamarkkinoilta. Hankintojen taloudellinen merkitys organisaatiolle on hyvin erilainen. Tämän takia hankinnat tulee jakaa eri luokkiin ja niitä tulee johtaa eri tavalla. Hankintojen luokitteluun on useita työkaluja kuten ABC-analyysi, spend-analyysi ja Kraljicin portfolioanalyysi. (Huuhka, 2019, s. 25, 44–50.)

Julkisten hankintojen lainsäädäntö määrittää ja ohjaa osaa hankintaprosessia julkisella sektorilla. Raision kaupunki on kuntana julkinen hankintayksikkö, jonka tulee

hankinnoissaan noudattaa julkisten hankintojen lainsäädännön vaatimuksia kilpailutuksesta ja hankintamenettelyistä. Lainsäädäntö asettaa osin raamit kaupungin hankintaprosessille.

Organisaatiossa on käytössä erilaisia hankintaprosesseja, mikä luo sekavuutta ja tehotomuutta hankintaan. Hankintojen tekijöitä on paljon, eikä organisaatiolla ole käsitystä kaikkien prosessien omistajista toimialayksiköissä. Tiedonkulku ja yhteistyö eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla hankintaprosessin rajapinnoissa ja hankintaprosessien välillä. Puutteelliset tiedot prosesseista ja niiden omistajista vaikeuttavat hankintojen johtamista ja kehittämistä.

Kohdeorganisaatiossa ei ole selvää kokonaiskuvaa sen tekemistä hankinnoista, jotka tehdään hajallaan eri toimialayksiköissä useiden henkilöiden toimesta. Hajanaisuuden ja tiedon puutteen takia hankintojen kehittäminen on haastavaa ja puutteellista. Myös julkisen sektorin hankinta edellyttää osaavaa hankintojen johtamista ja kehittämistä, jotta lainsäädännön vaatimukset julkisten varojen mahdollisimman tehokkaasta käytöstä toteutuvat.

3 JULKISET HANKINNAT

Tässä teorialuvussa käsitellään julkisia hankintoja ja hankintalakia. Käydään läpi keskeisimmät lain tavoitteet ja julkisten hankintojen periaatteet. Luvun loppupuolella on kerrottu nykyiset kynnyksarvot ja pääpiirteet hankintamenettelyistä.

Sellaiset ostot, joita valtio, kunnat, kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalaissa määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaation ulkopuolelta vastiketta vastaan, ovat julkisia hankintoja. Myös evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon katsotaan olevan julkisyhteisöjä, joten myös niiden tekemät hankinnat ovat julkisia hankintoja. (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 13.)

Laissa hankintayksiköllä tarkoitetaan mitä tahansa hankkijaa silloin, kun se on saanut hankintaan tukea yli puolet sen arvosta edellä mainituilta hankintayksiköiltä (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 1 luku 5 §). Lähtökohtaisesti kaikki verovaroilla tehtävät hankinnat kuuluvat hankintayksikkökäsitteen kautta hankintalainsäädännön piiriin (Eskola ym., 2017, s. 47). Nykyään lainsäädäntö mahdollistaa myös yhteishankintayksikön käyttämisen hankinnan tekemisessä. Tämä tarkoittaa, että yhteishankintayksiköltä tehtävää hankintaa ei tarvitse enää erikseen kilpailuttaa. Yhteishankinnoilla saadaan hankintoihin tehokkuutta ja volyyमितuja. Viimeisten 10–15 vuoden aikana yhteishankintayksiköiden käyttäminen on selvästi lisääntynyt Euroopassa ja myös Suomessa. (Pekkala ym., 2022, s. 137.)

Määtän & Voutilaisen (2017, s. 137–138, 154) mukaan julkiset hankinnat tulee nähdä myös osana julkisten varojen käytön suunnittelua. Määrärahojen käyttö pitää suunnitella etukäteen usean vuoden aikavälille, jotta valtion ja kuntien lainsäädäntöön pohjautuva budjetointi olisi mahdollista. Hankintalain mukaan hankintayksiköiden on yrittävä järjestää hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa suunnitelmallisesti. Hankintatoimintaan kuuluu hankintojen organisointi ja toteuttaminen. Suunnitelmallisuudella tarkoitetaan strategialähtöistä hankintojen toteuttamista.

3.1 Hankintalainsäädäntö ja sen tavoitteet

Voimassa oleva uudistettu hankintalaki, Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, tuli voimaan vuoden 2017 alussa. Samalla uudella lainsäädännöllä saatettiin voimaan vuonna 2014 annetut EU:n hankintadirektiivit. (Eskola ym., 2017, s. 19–20, 23.) Samaan aikaan voimaan tullutta Lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016 eli yleisemmin niin sanottua erityisalojen hankintalakia sovelletaan kaasu-, lämpö-, sähköverkko-, polttoturve-, vesi-, kuljetuspalvelu-, satama- ja lentokenttätoimintoja harjoittavien sekä postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin. Kyseistä erityisalojen hankintalakia sovelletaan vain EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. (Kontio ym., 2017, s. 303.)

Julkiselle hankintatoimelle asetetut taloudellisuuden vaatimukset tarkoittavat, että hankintayksikkö hyödyntää kilpailuolosuhteita hankintoja tehdessään ja toisaalta toteuttaa tarjouskilpailun mahdollisimman taloudellisesti ja kustannustehokkaasti. Hankinnassa tulee huomioida myös laatutekijät, minkä takia laatutason määrittäminen on tärkeä osa hankinnan suunnittelua. Lisäksi lainsäädännön tavoitteena on edistää yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia osallistumismahdollisuuksia julkisiin hankintoihin. (Eskola ym., 2017, s. 23–25.)

Pekkala ym. (2022, s. 41, 45–60) käsittelevät uudessa teoksessaan Eskolaa ym. perusteellisemmin yhteiskunnallisten tavoitteiden merkitystä julkisissa hankinnoissa ja niiden tekemisessä. Tämä on ymmärrettävää, sillä ympäristö- ja vastuullisuuskysymykset vaikuttavat yhä enenevässä määrin arjen valintoihimme. Heidän mukaansa hankintayksikkö pystyy hyvin huomioimaan sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia hankintaprosessin eri vaiheissa kuten hankinnan suunnittelussa, hankinnan kohteen määrittelyssä ja kilpailutuksessa. He painottavat myös julkisten hankintojen merkitystä innovaatioiden edistämiseksi sekä Suomen että EU:n tasolla.

3.2 Julkisten hankintojen periaatteet

Julkisissa hankinnoissa on kyse julkisten varojen käytöstä, mikä edellyttää tekemään hankinnat paras hintalaatu-suhde huomioiden. Tähän pyritään tehokkaalla kilpailuttamisella, mikä tarkoittaa, että tarjouksia tulee pyytää riittävän laajalta ja monipuoliselta toimittajajoukolta. (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 13, 15.)

Tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Tätä tukee avoimuuden periaate, sillä kun toimitaan avoimesti, on vaikea suosia tai syrjiä yhtä tarjouskilpailuun osallistuvaa toimittajaa. Avoimuusperiaatteen mukaan laki vaatii, että hankinnoista tulee julkaista hankintailmoitukset virallisissa ilmoituskanavissa kuten kansallisessa HILMA-ilmoituskanavassa. Kun hankinnan arvo ylittää tietyt raja-arvot eli kynnyсарvot, tulee hankinta ilmoittaa myös EU-laajuisessa TED-tietokannassa. Tällöin myös ulkomaiset tarjoajat pääsevät mukaan tarjouskilpailuun. On myös tärkeää ymmärtää, mitä lainsäädännössä ja hankintaprosessissa tarkoitetaan suhteellisuusperiaatteella: kaikkien hankintaan liittyvien vaatimusten kuten soveltuvuusvaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteen kanssa. (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 13, 15.)

3.3 Kynnyсарvot

Keskeinen hankintalainsäädännön soveltamista rajaava sääntö koskee euromääräisiä kynnyсарvoja. Hankintalakia sovelletaan vain hankintaan, jonka ennakoitu arvo ylittää laissa säädetyt kansalliset kynnyсарvot. Ennakoidun arvon laskemisessa tulee käyttää suurinta maksettavaa arvonlisäverotonta kokonaiskorvausta. Kansallisten kynnyсарvojen lisäksi laissa on säädetty EU-kynnyсарvoista. (Pekkala, 2022, s. 123, 125.) EU-kynnyсарvot eli rajat EU:n laajuiselle kilpailuttamiselle perustuvat Maailman kauppajärjestö WTO:n julkisten hankintojen sopimukseen ja hankintadirektiiveihin. Ne tarkistetaan kahden vuoden välein ja ovat huomattavasti kansallisia kynnyсарvoja korkeammat. (Eskola ym., 2017, s. 187.)

Kansalliset kynnsarvot 1.1.2022 alkaen ovat seuraavat laskettuna ilman arvonlisäveroa:

- 60.000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, jos ei toisin säädetä 3–4 kohdassa.
- 150.000 euroa rakennusurakoissa.
- 400.000 euroa tietyissä sosiaali- ja terveystaloudissa.
- 300.000 euroa tietyissä erityispalveluissa.
- 500.000 euroa käyttöoikeussopimuksissa.

(Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2022.)

EU-kynnsarvot 1.1.2022 alkaen ovat seuraavat laskettuna ilman arvonlisäveroa:

Valtion keskushallintoviranomaiset

- 140.000 euroa tavarat, palvelut, suunnittelukilpailut
- 5.382.000 euroa rakennusurakat

Muut hankintayksiköt, muun muassa kunnat

- 215.000 euroa tavarat, palvelut, suunnittelukilpailut
- 5.382.000 euroa rakennusurakat
- Erityisalojen hankintalaissa 13 § on säädetty kynnsarvot erityisaloille.

(Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2022.)

Kansalliset kynnsarvot ovat kaikille hankintayksiköille samat (Eskola ym., 2017, s. 179). Hankinnat, jotka ylittävät nämä kynnsarvot, tulee kilpailuttaa kansallisten säännösten mukaan, ja hankinnat, jotka ylittävät korkeammat EU-kynnsarvot, on kilpailutettava EU-hankintoja koskevien säännösten mukaisesti (Huuhka, 2017, s. 249).

Hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, joiden arvo jää alle kansallisten kynnsarvojen. Kyseisiä hankintoja kutsutaan pienhankinnoiksi. Hankintayksikkö ei saa pilkkoa hankintaa pienempiin osiin välttääkseen kansallisen kynnsarvon ylittymisen. Pienhankinnat voidaan toteuttaa ilman hankintalain menettelytapavaatimusten noudattamista. Pääsääntöisesti niistä ei voi valittaa markkinaoikeuteen, ellei sitten kynnsarvo ole väärin laskettu, eikä lopulta olekaan kyse kansallisen kynnsarvon alittavasta hankinnasta. Hankintayksikön tulee noudattaa muussa lainsäädännössä olevia velvoitteita hankintoja tehtäessä huomioiden tasapuolisuus-, avoimuus- ja

menettelytapavelvoitteet. (Eskola ym., 2017, s. 179, 181.) Lisäksi hankintayksiköiden on noudatettava niiden omia hankintaohjeita (Huuhka, 2017, s. 249).

3.4 Hankintamenettelyt

Julkiset hankinnat on toteutettava noudattamalla jotakin lain mukaista määrämuotoista menettelyä. Hankintamenettelyn valintaan vaikuttavat hankinnan kohde, sen laatu ja monimutkaisuus. Myös eri menettelyissä noudatettavat erilaiset määräajat vaikuttavat menettelyn valintaan. EU-hankinnoissa tulee ensisijaisesti käyttää avointa tai rajoitettua menettelyä. Joskus hankinnan kohteen tai sopimusehtojen määrittely on niin hankalaa, että tarvitaan neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä tai innovaatiokumppanuutta. Tämä edellyttää kuitenkin tiettyjen laissa säädettyjen käyttöedellytysten täyttymistä. Myös suora hankinta ja suunnittelukilpailumenettely ovat mahdollisia, mikäli tietyt edellytykset täyttyvät. (Kontio ym., 2017, s. 105.)

Kansallisissa hankinnoissa hankintayksikkö voi valita hankintamenettelyn vapaasti. Samoin sosiaali- ja terveystalain hankinnoissa, muissa erityisissä palveluhankinnoissa ja käyttöoikeussopimuksissa menettelyn voi valita vapaasti. Hankintayksikön ei tarvitse noudattaa EU-hankintojen tapaan laissa määriteltyjä menettelyjä vaan se voi itse vapaasti määrittellä kilpailuttamistavan. Menettelyssä tulee kuitenkin noudattaa hankintalain periaatteita, ja menettelyn tulee olla tarkoituksenmukainen tehtävään hankintaan nähden. Myös kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa hankintayksiköt voivat samaan tapaan soveltaa omia kilpailuttamisohjeitaan. (Kontio ym., 2017, s. 105–106.) Seuraavassa on kerrottu pääpiirteet kustakin hankintamenettelystä.

3.4.1 Avoin menettely

Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön, joiden perusteella kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksensa. Kun hankintailmoitus on julkaistu ja tarjouspyyntö on saatavilla, yksikkö voi lähettää tarjouspyynnön soveliaiksi katsomilleen toimittajille. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 32 §.)

Avoim menettely on yksinkertaisin ja käytetyin hankintamenettely. Kun tarjouksia odotetaan runsaasti, voi tarjousten vertailuprosessi olla melko työläs varsinkin, jos valintakriteerinä käytetään jotain muuta kuin edullisinta hintaa. Avoimessa menettelyssä on EU-hankintojen kohdalla noudatettava lain määräaikoja. Nopeutettu menettely on mahdollista, jos määräaikojen noudattaminen on asianmukaisesti perustellun kiireen takia mahdotonta. (Kontio ym., 2017, s. 107.)

3.4.2 Rajoitettu menettely

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen. Siihen voivat kaikki halukkaat toimittajat pyytää saada osallistua, mutta yksikkö valitsee ehdokkaat, jotka voivat tarjota. Ilmoituksessa tulee mainita tarjoajiksi kutsuttavien vähimmäismäärä ja tarvittaessa myös enimmäismäärä. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 33 §.)

Kun hyväksyttävät ehdokkaat valitaan, tulee siinä noudattaa ilmoituksessa mainittuja soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksia ja arviointiperusteita. Mukaan ei saa ottaa ehdokkaita, jotka eivät ole toimittaneet osallistumishakemusta tai eivät täytä vaatimuksia. Ehdokkaita tulee kutsua mukaan vähintään viisi, mikäli soveltuvia ehdokkaita ei ole vähemmän. Jos soveltuvia ehdokkaita on vähemmän kuin viisi, yksikkö voi jatkaa pyytämällä kaikkia vaatimukset täyttäviä ehdokkaita tarjoamaan. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 33 §.)

3.4.3 Neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyissä hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen hankinnasta, johon sitten kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää osallistumismahdollisuutta. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa yksikkö saa käyttää neuvottelumenettelyä vain silloin, kun laissa säädetyt seuraavat edellytykset täyttyvät:

- Tarpeita ei pysty täyttämään ilman, että olemassa olevia ratkaisuja mukautetaan.
- Hankintaan sisältyy suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja.

- On olemassa erityisiä syitä tai riskejä liittyen hankinnan luonteeseen, monimutkaisuuteen tai oikeudelliseen ja rahoituksen muotoon.
- Ei ole olemassa riittäviä standardeja tai eritelmiä hankinnan kohteen kuvaukseen.
- Hankintayksikkö voi siirtyä neuvottelumenettelyyn, mikäli avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä saadaan vain tarjouksia, jotka eivät vastaa tarjouspyyntöä tai joita ei voida hyväksyä. (Eskola ym., 2017, s. 223–225.)

Ero kilpailullisen ja tavallisen neuvottelumenettelyn välillä on siinä, mihin neuvottelut tähtäävät. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn neuvottelujen avulla pyritään kartoittamaan ja määrittelemään kaikki ne keinot ja ratkaisuvaihtoehdot, joilla hankintayksikön tarpeet voidaan parhaiten täyttää. Tavoitteena on karsia vaihtoehdot yhteen tai useampaan, joiden pohjalta sitten yksikkö pyytää tarjoukset. Neuvottelumenettelyssä tarkoituksena taas on lopullisten tarjousten saaminen, ja neuvottelut koskevat sopimusehtoja. (Eskola ym., 2017, s. 233–234.)

3.4.4 Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuuden tavoitteena on entistä tehokkaammin edistää innovaatioiden, uutuustuotteiden ja palveluiden kehittämistä osana julkisten hankintojen toteuttamista. Laki määrittelee, että menetelmän tavoitteena on innovatiivisen tuotteen, palvelun tai rakennusurakan kehittäminen ja kehittämisen tuloksena tuotettavan tuotteen, palvelun tai rakennusurakan hankkiminen. Innovaatiolla ymmärretään uuden tai selvästi parannetun tuotteen, palvelun tai menetelmän, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa. (Pekkala, 2022, s. 228.)

Menettelyssä kilpailutetaan ensin tutkimus- ja kehitystyö, jolla innovatiivinen tuote tai palvelu pyritään saamaan aikaan. Tämän jälkeen kehitetty tuote tai palvelu voidaan ilman kilpailutusta hankkia sen kehittäjältä. Tällä menettelyllä hankintayksikkö voi luoda pitkäaikaisia kumppanuuksia, ja kehitystyö voi jatkua koko tuotteen tai palvelun

elinkaaren ajan. Voidaan kehittää kokonaan uusi tuote tai palvelu tai huomattavasti muuttaa jo olemassa olevaa. Menettelyssä kehittäjää motivoi se, että hän voi saada varsinaisen hankintasopimuksen suoraan itselleen. (Eskola ym., 2017, s. 238–239.)

3.4.5 Suorahankinnat

Suorahankinta on hankinta, jossa hankintayksikkö valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan, ja neuvottelee valitun toimittajan tai toimittajien kanssa sopimusehdoista. Useimmiten neuvotellaan vain yhden toimittajan kanssa. Hankintailmoitusta ei tarvitse tehdä. (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 74.)

Suorahankinnan käyttöä on hankintalaissa voimakkaasti rajoitettu. Hankintayksikön tulee pohtia ja selvittää, onko menettelyn käytölle olemassa perusteet, jotka hankintayksikön tulee pystyä myös toteen näyttämään. Hyväksyttäviä perusteita suorahankinnan käytölle ovat esimerkiksi:

- Osallistumishakemusten tai tarjousten puuttuminen avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä. Tällöin alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei saa muuttaa.
- Teknisten syiden tai yksinoikeuden suojaamisen takia vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan, eikä järkeviä vaihtoehtoja tai ratkaisuja ole saatavilla, eikä tilanne johdu keinoitekoisesta ehtojen kaventamisesta.
- Ainutkertaisen taideteoksen tai taide-esityksen luominen tai hankkiminen.
- Sopimuksen tekeminen on välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja pystytä noudattamaan äärimmäisen kiireen takia. Kiiretilanne ei saa johtua hankintayksiköstä ja sen pitää olla ennalta arvaamaton.
- Hankittava tuote valmistetaan kokeiluun, tutkimukseen, tuotekehitykseen tai tieteelliseen tarkoitukseen eikä kyseessä ole massatuotanto.
- Hankinta on perushyödykemarkkinoilla noteerattu tai sieltä hankittavaa tavaraa.

- Palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun voittajan kanssa. (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 74–76.)

3.4.6 Dynaaminen hankintajärjestelmä ja suunnittelukilpailu

Dynaaminen hankintajärjestelmä on täysin sähköinen hankintamenettely tavallisille, markkinoilla jo oleville hankinnoille eli niin sanotulle hyllytavaralle. Järjestelmään voi liittyä koko sen keston ajan, eli kiinnostuneet toimittajat voivat milloin tahansa tehdä osallistumishakemuksensa järjestelmään, ja hankintayksikön on hyväksyttävä mukaan kaikki soveltuvuusvaatimukset täyttävät toimittajat. (Eskola ym., 2017, s. 271.)

Palveluhankinnoissa hankintayksikkö voi järjestää suunnittelukilpailun, jonka voittajan tuomaristo valitsee. Kyseistä menetelmää tulisi pääsääntöisesti käyttää kilpailuttamismuotona silloin, kun kilpailuttamisen kohteena on luovan työn tulos tai arkkitehtisuunnitelma. Suunnittelukilpailu toteutetaan avoimena tai rajoitettuna kilpailuna, ja siitä tulee julkaista hankintailmoitus, jossa on ilmoitettava sovellettavat keskeiset ominaisuudet, palkinnot ja maksut, määräajat, vaadittavat ammattipätevyydet sekä arviointiperusteet. Myös kilpailun säännöt, kilpailukutsu tai -ohjelma tulee julkaista samanaikaisesti suunnittelukilpailun hankintailmoituksen kanssa. (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 83.)

3.4.7 Muuta menettelyihin liittyvää

Puitejärjestely on hankintayksikön ja toimittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietynä ajanjaksona toteutettavien hankintasopimusten hinnat, määrät ja muut ehdot. Puitejärjestely voidaan sopia enintään neljän vuoden ajalle. Järjestelyssä valitaan toimittaja, mutta hankinnan määriä ja toimitusaikoja jätetään tyypillisesti auki. Se ei välttämättä myöskään velvoita hankintayksikköä toteuttamaan hankintaa. Järjestely voidaan tehdä yhden tai useamman tarjoajan kanssa. Toimittajan tai toimittajien valinta tehdään normaalin kilpailuttamisen avulla eli yleensä avoimen tai rajoitetun menettelyn kautta. Myös neuvottelumenettely tai suora hankinta ovat mahdollisia, mikäli käyttöedellytykset täyttyvät. (Kontio, 2017, s. 132–133.)

Puitejärjestelyt ovat käyttökelpoisia usein tehtävissä hankinnoissa, joissa kohteiden hinnat muuttuvat nopeasti, sekä hankinnoissa, joissa määrä ei ole ennakkoon tiedossa. Puitesopimus on hyvä keino varautua tilanteisiin, joissa hankinta joudutaan tekemään nopeasti. Myös yhteishankintayksiköt käyttävät paljon puitejärjestelyjä, joita yhteishankintayksikön omistajat voivat hankinnoissaan hyödyntää. (Kontio, 2017, s. 133.)

Sähköinen huutokauppa tai sähköiset luettelot eivät nekään kumpikaan ole menettelytapoja. Sähköistä huutokauppaa voidaan käyttää muiden menettelyjen yhteydessä tarjousten vertailussa, jos siitä on ilmoitettu hankintailmoituksessa. Sähköinen luettelo puolestaan on uusi tapa antaa tarjous. Hankintayksikkö voi hankintailmoituksessaan joko vaatia tai sallia, että tarjoukset tulee esittää sähköisen luettelon muodossa. (Eskola ym., 2017, s. 266–267, 275.)

3.5 Julkiset hankinnat pääpiirteissään

Julkisia hankintoja tekevät julkiset hankintayksiköt ja yhteishankintayksiköt. Hankintalaki sääntelee tiukasti julkisten hankintojen kilpailutusprosessia, jonka kulkua hankintamenettelyt vahvasti ohjaavat. Julkiset hankinnat jaotellaan kynnysarvon mukaan EU-hankintoihin, kansallisiin hankintoihin ja pienhankintoihin. Lain periaatteena on taata tasapuoliset ja syrjimättömät olosuhteet kaikille kilpailutukseen osallistuville tarjoajille. Nimensä mukaisesti julkisissa hankinnoissa ovat myös avoimuus- ja julkisuusperiaatteet tärkeässä roolissa.

Hankintalainsäädännön tavoitteena on julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö. Tähän pyritään kilpailutuksella ja kustannustehokkaalla hankintojen toteuttamisella. Kuten hankinnassa yleisesti ympäristö- ja sosiaalisten vaatimusten merkitys on kasvanut myös julkisissa hankinnoissa.

4 HANKINTAPROSESSI

Luvussa käsitellään hankintaprosessia ja sen eri vaiheita sekä sisäistä viestintää hankintaprosessissa. Lisäksi luvun loppupuolella käydään läpi pääpiirteitä palveluiden hankinnasta ja julkisten hankintojen hankintaprosessista.

Prosessi on joukko toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja. Resurssien avulla syötteet muutetaan tuotoksiksi. Kaikki toiminta tai kehityskulku voidaan kuvata prosessien avulla. Yrityksille kiinnostavia ja merkittäviä prosesseja ovat menestymiseen kannalta kriittiset prosessit. Näitä kutsutaan usein liiketoimintaprosesseiksi. (Laamanen & Tinnilä, 2009, s. 121.) Hankintaprosessi on organisaation menestymisen kannalta merkittävä prosessi, sillä hankintojen osuus liiketoiminnan kokonaiskustannuksista on nykyään suuri, keskimäärin 53 % yrityksen liikevaihdosta. Mitä suurempi osuus hankinnoilla on yrityksen liikevaihdosta, sitä suurempi on niiden merkitys yrityksen menestymiseen ja kannattavuuteen. (Huuhka, 2019, s. 28–29.)

Perinteisessä hankintaprosessissa organisaatio hankkii tuotteen tai palvelun vasta silloin, kun myyntiosasto myy tai on jo myynyt sen asiakkaalle. Prosessi on operatiivinen, yksisuuntainen ja reaktiivinen eikä se huomioi organisaation omaa ydinosaamista tai toimittajamarkkinoiden mahdollisuuksia. (Nieminen, 2016, luku 3.)

Nykyaikaisessa hankintatoimessa tulee huomioida kuviossa 3 esitetty modernin hankintaprosessin ajattelutapa kaikessa hankintojen tekemisessä. Siinä yhdistetään oma osaaminen, markkinoiden mahdollisuudet ja asiakkaiden tarpeet. (Nieminen, 2016, luku 3.) Iloranta & Pajunen-Muhonen (2018, s. 95) painottavat Niemistä enemmän muuttuvien toimittajamarkkinoiden mahdollisuuksien hyödyntämistä proaktiivisesti modernissa hankintaprosessissa. Heidän mukaansa juuri erilainen suhtautuminen toimittajamarkkinoihin on konkreettisin ero reaktiivisen ja proaktiivisen hankinnan välillä. Reaktiivisen hankinnan tavoitteena on reagoida muutokseen, kun ne ovat tapahtuneet. Sen sijaan proaktiivinen hankinta pyrkii vaikuttamaan muutokseen etukäteen ja ohjaamaan niitä toivottuun suuntaan. Nopeasti muuttuvilla ja kehittyvillä

toimittajamarkkinoilla ennakointi ja suunnitelmallisuus on liiketoiminnan menestymisen kannalta ehdottomasti parempi lähestymistapa hankintoihin.

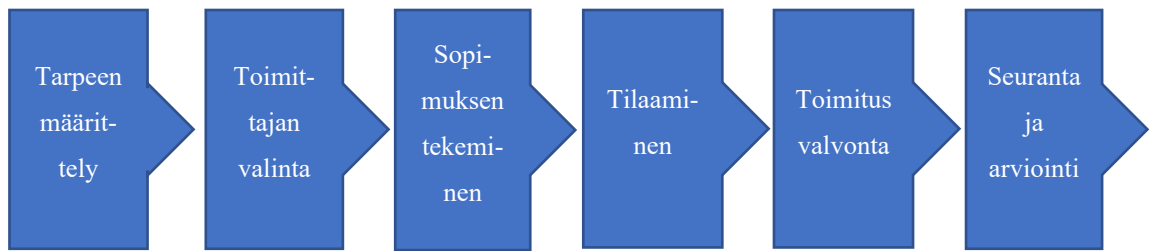


Kuvio 3. Modernin hankintaprosessin resurssit (mukaillen Iloranta & Pajunen-Muho-
nen, 2018, s. 235)

Huuhka (2019, s. 13) jakaa hankintaprosessin strategisiin, taktisiin ja operatiivisiin toimintoihin. Strategisessa hankinnassa keskitytään pääasiassa toiminnan suunnitteluun, kehittämiseen ja ennusteisiin. Siihen kuuluu toimittajien valinta, arviointi ja toimittajasuhteiden kehittäminen. Taktinen hankintatoimi pitää sisällään budjetointia ja sopimusneuvotteluja. Operatiivisessa toiminnassa keskitytään arkisiin rutiineihin kuten tilausten tekemiseen, ostolaskuihin ja toimitusvalvontaan. Myös Huuhkan jaot-
lussa korostuu Iloranta & Pajunen-Muhosen tapaan toimittajasuhteiden ja -markkinoi-
den merkitys.

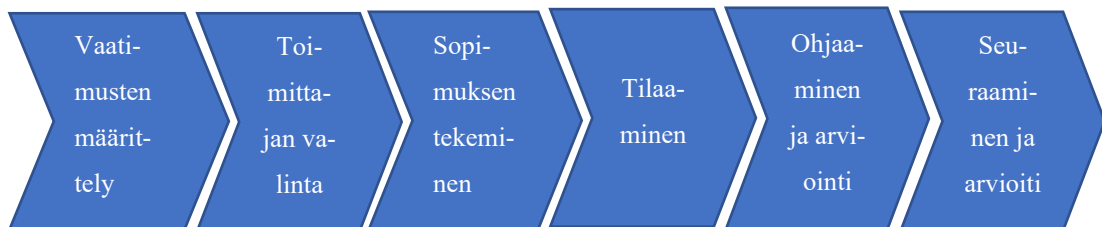
4.1 Suoraviivainen hankintaprosessi ja sen vaiheet

Nieminen (2016, luku 3.) jakaa hankintaprosessin kuuteen vaiheeseen (kuvio 4). Hän painottaa, että vaiheet ja prosessi itsessään eivät kuitenkaan ole aina samanlaisia, vaan niihin vaikuttavat hankinnan kohde ja sen luonne, toimittajamarkkinat sekä hankinnan riskit ja strateginen merkitys organisaation liiketoiminnalle.



Kuvio 4. Hankintaprosessin vaiheet Niemisen (2016, luku 3) mukaan

Myös van Weele esittelee kuusivaiheisen suoraviivaisen hankintaprosessimallin (kuvio 5), jonka vaiheet ovat pääpiirteissään samat kuin edellä esitetystä Niemisen hankintaprosessista. Van Weelen (2018, s. 28, 32) mukaan suoraviivainen malli on käytökelpoinen yksinkertaisissa hankintaprojekteissa.



Kuvio 5. Suoraviivaisen hankintaprosessin vaiheet mukaillen van Weele (2018, s. 8)

Van Weele (2018, s. 29) painottaa prosessimaista lähestymistapaa kaikessa hankinnassa ja toimituskysymyksissä. Suoraviivaisessa prosessissa vaiheet ovat tiiviisti linkittyneitä toisiinsa. Edeltävien vaiheiden tuotoksen laatu määrittää suurelta osin myöhempien vaiheiden tuotoksen laadun. Puutteet yhdessä vaiheessa johtavat ongelmiin seuraavissa prosessin vaiheissa. Jotta saadaan hyvä ote ostotoiminnoista, tulee jokaisen vaiheen tuotos määrittää selvästi. Pitää myös pystyä jäljittämään jokainen toiminto hankintaprosessissa. Jokainen peräkkäinen vaihe tulee aloittaa vasta, kun päätös edellisessä vaiheessa on tehty. On myös suositeltavaa dokumentoida jokaisen vaiheen tulos. Se auttaa rakentamaan ja virallistamaan hankintaprosessin. Oikea prosessi yleensä selitetään organisaation hankintamenettelytapoina, jotka kirjataan hankintaohjeisiin tai -käsikirjaan. Jos tällaiset menettelytavat puuttuvat, siitä seuraa yleensä hyvin jäsentämättömät hankinnan päätöksenteon prosessit sekä toiminnallisia ongelmia.

Van Weelen (2018, s. 32) mukaan suoraviivaisessa hankintaprosessimallissa on kuitenkin heikkouksia ja puutteita, joita malli ei ota huomioon:

- Malli ei pohdi eikä vertaa keskenään valmistamisen ja ostamisen vaihtoehtoja.
- Harvat hankintaprojektit alkavat puhtaalta pöydältä, vaan yrityksellä on jo kokemusta tiettyjen raaka-aineiden ja palvelujen hankkimisesta.
- Yrityksellä on saavutuksia suhteistaan toimittajien kanssa. Tätä tietoa voidaan käyttää uusissa hankintaprojekteissa.
- Ennen sitoutumista hankintaprojektiin vaadittaisiin huolellista valmistelua kuten nykyisen spendin ja tarjontamarkkinan analysointia, hankittavien tuotteiden ja palveluiden kustannusten analysointia ja nykyisten toimittajien todellisen suorituskyvyn arviointia.

4.1.1 Hankinnan kohteen määrittely

Niemisen (2016, luku 3.1) mukaan hankittavassa tuotteessa tai palvelussa tarvittavat toiminnot voidaan määrittellä käyttäjän näkökulmasta, jolloin on mahdollista hankkia markkinoilta paras mahdollinen ratkaisu tarpeeseen, ja huomioida toimittajan ammatitaito ja innovatiivisuus. Vaihtoehtona on tarkasti yksilöidä hankittava merkki tai malli, jolloin toimittajan asiantuntemukselle tai innovatiivisuudelle ei juuri jää tilaa. Laadun määrittely on tärkeää, koska sen avulla organisaation tulee pystyä täyttämään omien asiakkaidensa laatuvaatimukset. Tarvemäärittelyyn tulee aina sisältyä tieto myös hankittavasta määrästä ja toimitusajasta sekä siinä tulee huomioida kaikki lain asettamat vaatimukset sekä vastuullisuuteen liittyvät seikat.

Liiketoiminnan tarpeet ja vaatimukset tulee ymmärtää prosessin syötteenä. Nämä tarpeet ja vaatimukset voidaan määrittellä yleisellä tasolla tai hyvin yksityiskohtaisella tavalla. Hankittavan tuotteen, palvelun tai ratkaisun määrittelyssä käytetään spesifikaatioita vaaditun laadun ja määrien suhteen. Usein hankintatarpeet ilmestyvät, ja hankintaprosessi käynnistyy, kun uudet asiakastilaukset saapuvat tuotannon

suunnitteluun, mutta myös muutos liiketoiminnassa voi käynnistää prosessin. (van Weele, 2018, s. 28–29.)

Iloranta & Pajunen-Muhonen (2018, s. 138) näkevät tarpeen määrittelyn moniulotteisena asiana ja kehottavat pohtimaan useampaa kysymystä rinnakkain:

- Miten tyydyttää asiakkaan muuttuvat tarpeet parhaalla mahdollisella tavalla?
- Mitä osataan omassa yrityksessä ja missä kannattaa hyödyntää ulkopuolisia toimittajia ja heidän osaamistaan?
- Miten kohdistetaan omat osaamiset ja vahvuudet sekä toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet asiakkaan valittuihin tarpeisiin?

Prosessin ensimmäisessä vaiheessa ei siis keskitytä ainoastaan hankinnan kohteen ja sen vaatimusten määrittelyyn, vaan hankintaa lähdetään suunnittelemaan ja toteuttamaan asiakaslähtöisesti oman organisaation ja toimittajamarkkinoiden resurssit huomioiden. Tämä moderni lähestymistapa hankintaan on tavoiteltava, koska menestyäkseen liiketoiminnassa organisaatiolla ei ole varaa hukata toimittajamarkkinoiden mahdollisuuksia.

4.1.2 Toimittajan valinta

Van Weele (2018, s. 29) näkee toimittajan valinta -vaiheen tarjontamarkkinan mahdollisuuksien kartoituksena. Kun on oltu yhteydessä useisiin toimittajiin, määritellään tarkat speksit hankinnan kohteesta, ja aloitetaan toimittajan valintaprosessi. Toimittajan valintaan liittyvät kaikki toiminnot, jotka vaaditaan parhaan mahdollisen toimittajan valitsemiseksi. Se sisältää alihankintamenetelmän määrittämisen, alustavat toimittajien pätevyysvaatimukset, tarjousluettelon laatimisen, tarjouspyyntöjen valmistelun, saatujen tarjousten analysoinnin ja lopulta toimittajan valinnan.

Mena ym. (2014, s. 213) mukaan toimittajat, joiden kanssa hankinta kilpailutetaan ja siitä neuvotellaan, valitaan yrityksen ylläpitämältä hyväksytyjen toimittajien listalta. Yritys määrittelee strategiansa mukaiset kriteerit, jotka toimittajien tulee täyttää

listalle päästäkseen ja siellä pysyäkseen. Lopullinen valinta hankinnan toimittajasta tehdään tarjousvertailun ja neuvottelujen perusteella.

Suuntauksena on siirtyminen hintakeskeisyydestä kohti kokonaiskustannusajattelua. Hinta harvoin kuvastaa kaupan kokonaiskustannuksia, sillä ostajien tulee mieltää myös huono laatu, myöhäinen toimitus, ympäristöön vaikuttavat seuraamukset ja huono tuotekehitys kustannuksina, kun he muodostavat kuvaa kokonaisyksikkökustannuksista. Hankintoja tekevät joutuvat usein pohtimaan valintakriteereitä ja tekemään kompromisseja. Hyvin usein on hankinnassa tilanne, että on tehtävä päätös korkealaatuisen kalliin toimittajan ja vaihtelevaa laatua toimittavan halvemmän toimittajan välillä. (Mena ym., 2014, s 62–63.)

Niemisen (2016, luku 3.2) mukaan onnistunut toimittajavalinta edellyttää toimittajamarkkinoiden hyvää tuntemusta. Tavoitteena on yhdistää ja hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla asiakastarve, oman organisaation osaaminen ja toimittajamarkkinat. Nieminen (2016, luku 3.2, kohta ”Tarjousten vertailu”) on Menan ym. kanssa samoilla linjoilla siitä, kuinka tärkeää tarjousten vertailussa on huomioida hankinnan kokonaiskustannukset, johon myös toimittajavalinnan tulee perustua. Kokonaiskustannuksiin tulee laskea hankintahinnan lisäksi toimittajahallinnan kustannukset, hankinnan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ja kustannukset, jotka syntyvät hankinnan jälkeen kuten reklamaatiot, viivästyksset, kunnossapito ja tuotetuki.

Menan ym. (2014, s. 211–213) mukaan hankintaprosessi ja toimittajan valinta ovat tulevaisuudessa yhä haastavampia. Yritysten menestymiseen vaikuttaa suuresti toimittajien suorituskyky, josta tulee avaintekijä toimittajavalinnassa ja -arvioinnissa. Innovointi ja arvon luonti ovat tärkeitä kompetensseja, joita toimittajilta voidaan hankkia ja kasvattaa siten yrityksen kilpailukykyä. Taloudellisten ja toiminnallisten tekijöiden lisäksi ympäristöasioihin liittyvän suorituskyvyn merkitys kasvaa, sillä ympäristöön liittyvät huolet lisääntyvät lähes jokaisella teollisuuden alalla.

Perinteiset ostaja-toimittaja -suhteet avaintoimittajien kanssa muuttuvat keskinäisiksi ja yhdenvertaisiksi kumppanuussuhteiksi, joissa molempien osapuolien strategiset ja toiminnalliset kyvyt tukevat molemminpuolista suunnittelua ja yhteisiä ongelmanratkaisupyrkimyksiä. Tällainen strateginen suhde johtaa jaettuihin etuihin osapuolten

välillä ja jatkuvaan myötävaikuttamiseen yhdellä tai useammalla strategisella alueella kuten teknologia, tuotteet ja markkinat. Strategiset kumppanuudet mahdollistavat sen, että yritykset pystyvät työskentelemään tehokkaammin määrätyn avaintoimittajajoukon kanssa. Näillä avaintoimittajilla on laaja-alainen vastuu ja panos toimitusketjun hallinnassa. (Mena ym., 2014, s. 213.)

4.1.3 Sopimuksen tekeminen ja tilaaminen

Toimittajan valinnan jälkeen prosessi etenee sopimuksen tekemiseen. Sopimus on kahden osapuolen yhtäpitävä tahdonilmaisu (Nieminen, 2016, luku 3.3, kohta ”Kahden yhtäpitävä tahdonilmaisu”). Sopimuksessa asetetaan molemmille osapuolille erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sekä jaetaan sopimusriskiä sopijoiden välillä. Sopimuksen tulee olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen, jotta myöhemmin vältetään turhilta sopimusriidoilta. (Hemmo & Hoppu, 2020, luku 7, kohdat ”Positiiviset ja negatiiviset velvoitteet” ja ”Selkeys”.)

Hankintasopimus tulee voimaan, mikäli ostaja hyväksyy myyjän tekemän tarjouksen sen voimassaoloaikana. Tarjous sitoo myyjää, mikäli siinä ei ole lausumaa ”sitoumuksetta”. Sopimuksessa tulee olla kaikki tarvittava, jotta se kattaa kaikki sovitut asiat ja on lainvoimainen. Kaikki tarvittava voi vaihdella hyvinkin paljon toimialan, hankinnan kohteen ja sen luonteen mukaisesti. Usein määritellään myös kyseisen toimialan yleiset sopimusehdot, joita sopimuksessa noudatetaan ja paikka, jossa sopimusriita käsitellään sekä sopimusrikkomuksesta koituvat seuraukset. (Nieminen, 2016, luku 3.3, kohdat ”Kahden yhtäpitävä tahdonilmaisu” ja ”Selkeä ja ymmärrettävä sisältö”.) Van Weele (2018, s. 29) näkee, että sopimus saattaa olla epäpätevä, jos se ei edellytä rangaistuslausekkeita seurauksena huonon laadun toimittamisesta. Rangaistuslausekkeet ovat osa sopimusta ja ne määräävät, mitä tapahtuu, jos toimittaja ei täytä velvollisuuksiaan.

Van Weelen (2018, s. 30) mukaan suhteellisen harvoissa tilanteissa viedään läpi kaikki hankintaprosessin vaiheet. Näin tapahtuu vain, kun ensimmäisen kerran hankitaan joku tuote tai palvelu. Toisin kuin Nieminen van Weele (2018, s. 30–31) näkee erilaisia hankintatilanteita ja tilaamista. Uuden tehtävän tilanteessa organisaatio päättää ostaa

täysin uuden tuotteen uudelta toimittajalta. Suuri epävarmuus ja riski spesifikaatioiden kartoittamisesta on tyypillistä tälle hankinnalle. Esimerkiksi tuotantohyödykkeiden ja organisaation spesifikaation mukaan valmistettujen komponenttien hankinta ovat tällaisia tilanteita. Organisaatio tekee muokatun uudelleenoston, kun se hankkii uuden tuotteen tunnetulta toimittajalta tai kun se hankkii olemassa olevan tuotteen uudelta toimittajalta. Tavallisesti näin tapahtuu, kun on tyytymättömyyttä nykyiseen toimittajaan, tai kun parempia vaihtoehtoja olemassa olevista tuotteista on tullut saataville. Suora uudelleenosto on yleisin tilanne, ja sen aiheuttaa tunnetun tuotteen hankinta tunnetulta toimittajalta. Liiketoiminnan tuloksen epävarmuus on alhainen, koska sopimuksen ehdot ovat tiedossa ja jaksoittain uudelleen neuvoteltu toimittajan kanssa. Tilaaminen tapahtuu puitesopimukseen viittaavilla kotiin kutsu -tilauksilla, ja tilaukset tehdään suoraan hankintojen käyttöpaikoista tai osastoilta kehittyneiden sähköisten hankintaratkaisujen kautta.

Nieminen (2016, luku 3.4 ja luku 3.4, kohdat ”Tilausrutiineilla sopimukset käyttöön” ja ”Kertatilaus”) määrittelee yksinkertaisesti tilaamisen olevan se prosessin vaihe, jossa toimittajalle lähetetään tieto, mitä ja milloin halutaan toimitettavaksi. Sitä voidaan kutsua myös kotiinkutsuksi. Kun tilaus tehdään, on oleellista tietää, onko kyseisestä tuotteesta tai palvelusta jo hankintasopimus olemassa. Kertatilauksessa ostotilaus voi toimia samalla myös ostosopimuksena.

Tilaaminen on usein toistuva ja rutiininomainen vaihe hankintaprosessia. Kustannussäästöjen aikaansaamiseksi ostajayrityksen tulee miettiä mahdollisuuksia tilausvaiheen tehostamiseen ja automatisointiin, koska joissain tapauksissa hankintaprosessi on suurempi kuluerä kuin tuotteen tai palvelun hankintahinta. Tilaaminen voidaan hoitaa kokonaan sähköisesti, jolloin ostajayrityksen hankinnoista vastaaville annetaan oikeus sähköiseen katalogiin, jossa tarjolla ovat vain sopimuksen sisältämät vaihtoehdot. Sähköinen tilaus mahdollistaa myös laskutuksen ja laskuntarkastuksen automatisoinnin. Edullisille tuotteille voidaan yhdessä toimittajan kanssa luoda myös palvelumalli, jolla pystytään pienentämään prosessikustannuksia. (Nieminen, 2016, luku 3.4 kohta ”Tilausrutiineilla sopimukset käyttöön”.)

Niemisen tavoin myös van Weele (2018, s. 31) tuo esille sähköiset hankintaratkaisut tehokkuuden ja kustannussäästöjen aikaansaamiseksi. Kaikenlaiset rutiinituotteet ja

kulutustavarat sekä myös bulkkituotteet kuten raaka-aineet, joista neuvotellaan vuosisopimukset, ja joita tilataan viikoittain tuotantoon, voidaan tilata suorana uudelleenostona sähköisillä hankintaratkaisulla. Niillä tarkoitetaan kaikkia verkkokäyttöisiä ratkaisuja, jotka on suunnattu tukemaan hankintaprosessia ja kaikkea sähköistä tiedonvaihtoa, jota tarvitaan tehokkaaseen tapahtuman käsittelyyn. Sähköiset hankintaratkaisut voidaan jakaa sähköisiin markkinapaikkoihin, sähköisiin huutokauppoihin sekä sähköisiin luetteloihin ja tilaus- ja maksuratkaisuihin.

4.1.4 Toimituksen valvonta

Hankintaprosessin viides vaihe liittyy tilauksen toimittamiseen ja toimittajaan. Nieminen (2016, luku 3.5.) kutsuu vaihetta Toimitusvalvonnaksi. Toimitusvalvontaa tarvitaan, jotta tilatut hankinnat saadaan sovitusti perille. Valvonnalla varmistetaan myös, että toimittajilta saadaan ajallaan kaikki vaaditut dokumentit. Tietovaraston ylläpito kuuluu sekin toimitusvalvontavaiheeseen. Yrityksen tulee kehittää valvontaa varten kustannustehokkaat ja automaatiota hyödyntävät järjestelmät.

Myös van Weelen (2018, s. 7–8, 28) mukaan tämä prosessin vaihe on tilauksen seuranta, valvontaa ja ohjaamista, jotta varmistetaan toimituksen saapuminen ajoissa perille sillä aikaa, kun tarkastetaan toimittajan lasku sovittuja kaupan ehtoja vasten. Toisin sanoen suoritetaan valvontaa, että toimittaja tekee ja suoriutuu kuten se on vahvistanut tilausvahvistuksessa. Luodaan valvontarutiinit ja kartoitetaan mahdollisia ongelmia. Poikkeamat toimittajan toiminnassa dokumentoidaan poikkeamaraportteina.

Valvontaa voidaan tehdä eri menetelmillä kuten puuttamalla poikkeamiin tai rutiinimaisesti kriittisille toimituksille. On myös mahdollista suorittaa valvontaa kentällä esimerkiksi laadun tai projektin etenemisen varmistamiseksi. (Nieminen, 2016, luku 3.5; van Weele, 2018, s. 7.) Perusvaatimusten kuten hinnan, määrän, laadun ja toimittajan tulee olla pääsääntöisesti kunnossa ilman toimitusvalvontaa. Mikäli näin ei ole, tulee yrityksen ryhtyä toimenpiteisiin. Toimitukseen liittyvistä ongelmista tulee aina reklamoida toimittajalle kirjallisesti. Reklamaatioiden avulla pystytään todentamaan toiminnan taso. Tarkoituksena on selvittää syyt ongelmiin ja yhdessä tehdä korjaavat toimenpiteet. (Nieminen, 2016, luku 3.5.)

Opinnäytetyön tekijän kokemuksen mukaan toimitusvalvonnan merkitys on entisestään korostunut viimeaikaisten laajojen toimitusketjuongelmien takia. Valvonta työllistää hankintatoimea valtavasti, mutta samalla se tuo organisaatiolle kilpailuetua ja luo arvoa sen asiakkaille. Nykyisessä haastavassa markkinatilanteessa, kun monien tuotteiden saatavuus on rajallinen ja toimitusajat todella pitkiä, asiakkaat arvostavat luotettavaa kauppakumppania ja oikea-aikaisia toimituksia.

4.1.5 Seuranta ja arviointi

Van Weelen (2018, s. 28) suoraviivainen hankintaprosessimalli päättyy seuranta ja arviointi vaiheeseen. Tämä tarkoittaa toimittajan arviointia ja luokitusta, josta dokumentteina syntyvät toimittajan luokitusjärjestelmä ja ensisijaisten toimittajien luettelo. Myös Niemisen (2016, luku 3.6.) hankintaprosessin viimeisenä vaiheena on systemaattinen seuranta ja arviointi, jossa tavoitteena on toiminnan jatkuva kehittäminen. Hankintatoimea, toimittajaa ja yhteistyötä seuraamalla, mittaamalla ja arvioimalla saadaan tukea päätöksenteolle sekä pyritään parantamaan eri osapuolten välistä kommunikaatiota ja hankintojen läpinäkyvyyttä. Tavoitteena on myös motivoida ja kannustaa eri osapuolia entistä parempiin suorituksiin.

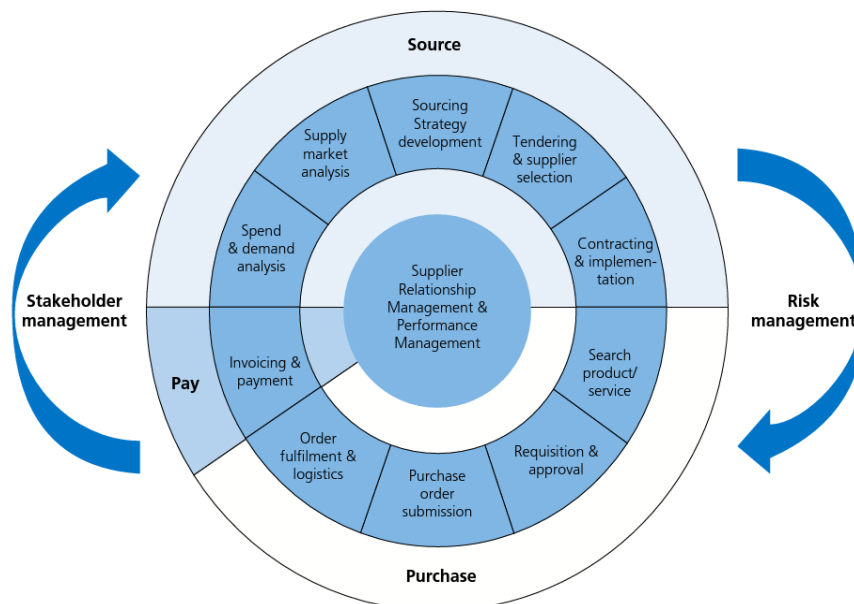
Kun mitataan hankinnan onnistumista tai toimittajille asetettujen tavoitteiden toteutumista, on otettava huomioon, että erilaiset tarpeet ja toimittajasuhteet edellyttävät erilaisia mittaamisen tapoja ja mittareita. Pienemmissä hankinnoissa keskeistä on toimintojen sujuvuus, kun taas suuremmissa hankinnoissa mittarit voivat olla hyvinkin monimutkaisia. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 311.) Lisäksi mittareiden on oltava linjassa yrityksen strategisten tavoitteiden kanssa. Kun tavoitteet ovat mitattavia, saadaan niistä ohjausvoimaa ja tukea operatiiviseen johtamiseen ja itse tekemiseen. (Huuhka, 2017, s. 212.)

Mittaaminen viittaa numeeriseen tietoon, sen keräämiseen, analysointiin ja raportointiin prosessissa. Hankintoja voidaan mitata monen eri lähestymistavan avulla: kustannukset, tuote ja sen laatu, toimitusketju ja henkilöstö. On tärkeää päättää, mitä mitataan ja keskittyä vain liiketoiminnan menestymisen kannalta oleellisiin asioihin. Kun

mittaamisen kohde on päätetty, tulee sille suunnitella toimiva mittari, jota sitten jatkossa käytetään aktiivisesti johtamisessa ja viestinnässä. (Nieminen, 2016, luku 3.6.)

4.2 Laajennettu hankintaprosessimalli

Edellä, tämän luvun alkupuolella, kerrottiin van Weelen esittämistä heikkouksista ja puutteista suoraviivaisessa hankintaprosessimallissa. Tätä taustaa vasten on laajennettu hankintaprosessimallista (kuvio 6) tullut suosittu. Malli tunnistaa kolme erilaista avainprosessia: hankkia, ostaa ja maksaa. Hankkiminen sisältää spend- ja kysyntäanalyysit, tarjontamarkkina-analyysit, hankintastrategian kehittämisen, tarjouskilpailun ja toimittajavalinnan, sopimusten teon ja toteutuksen. Ostaminen sisältää tietyn tuotteen tai palvelun etsimisen tuotekuvastosta, hankintatilauspyynnön valmistelua ja hyväksynnän etsimistä budjetin haltijalta, ostotilauksen valmistelua ja lähettämistä toimittajalle sekä ostotilauksen seuranta, jotta varmistetaan toimituksen ajoissa saapuminen. Maksaminen tarkoittaa laskun saamista, tarkastamista ja erääntyvän summan maksamista toimittajalle maksuehtojen mukaisesti. (van Weele, 2018, s. 32.)



Kuvio 6. Laajennettu hankintaprosessimalli (van Weele, 2018, s. 33)

Van Weelen (2018, s. 33–34) mukaan laajennettu hankintaprosessimalli, joka on paljon suoraviivaista mallia yksityiskohtaisempi, tarjoaa ohjausta monimutkaisten

kategorioiden hankintaprojekteihin. Prosessi alkaa kategoriahankintatiimin suorittamalla tarkoilla spend- ja kysyntäanalyysillä ja etenee monien vaiheiden kautta lopulta laskun maksamiseen. Toiminnot laajennetussa hankintaprosessimallissa ovat samanklaisia kuin suoraviivaisessa mallissa. Yksi toiminto, jota laajennetussa hankintaprosessissa kuitenkin korostetaan, on toimittajan sopimusvelvoitteiden seuranta. Kun ostotilaus on tehty, toimittajan suorituskykyä seurataan tarkasti ja verrataan sitä sopimusvelvoitteisiin. Tällä varmistetaan, että yritys ei maksa sellaisesta suorituskyvystä, joka ei ole linjassa sopimuksen kanssa.

Yritysten riippuvuus niiden toimittajista muodostaa huomattavan riskitekijän, sillä toimittajat eivät aina toimi asiakkaiden intressien mukaisesti. Tämän vuoksi laajennetussa hankintaprosessimallissa ovat mukana tärkeinä toimintoina myös riskinhallinta ja sidosryhmien hallinta. Riskinhallinta sisältää toimia, jotka on suunnattu lieventämään riskejä ja niiden seurauksia toimitusketjusuhteissa. Riskillä tarkoitetaan odottamattomia tapahtumia, jotka voivat negatiivisesti vaikuttaa toimittajan toiminnan tuloksiin. Riski on mukana jokaisessa hankintaprosessissa, ja sen seuraukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Keskinäinen ymmärrys ulkoisista tekijöistä, jotka saattavat haitata ostaja-toimittajayhteistyötä, on tärkeää. Pitää olla selvää, mitkä riskin tulokset kantaa ostaja, mitkä toimittaja ja mitkä kannetaan yhteisesti. Siksi riskinhallinta on välttämätön osa jokaista strategista hankintaprojektia. Sidosryhmien hallinta on olennaista organisaatioille, joilla ei ole selvää hallintorakennetta, ja jotka ovat riippuvaisia poliittisesta päätöksenteosta. Sidosryhmien hallinnalla tarkoitetaan vaikutusvaltaisten osapuolien kiinnostuksen ja vaikutusten arviointia hankinnan päätöksenteon tuloksiin. (van Weele, 2018, s. 34.)

Laajennettu hankintaprosessimalli olettaa, että hankintaprosesseilla on pohjimmiltaan syklinen luonne. Kun sopimus raukeaa, pitää aloittaa uusi hankintaprosessi. Menneet kokemukset, aikaisempi suorituskyky ja henkilökohtaiset mieltymykset ovat syötteinä uudelle hankintakierrokselle, mikä kuvastaa, että ammattimainen hankinta on oikeastaan alati jatkuva oppimisprosessi. (van Weele, 2018, s. 34.)

4.3 Sisäinen viestintä hankintaprosessissa

Hankintaan osallistuu yleensä paljon toimintoja ja toimijoita, jolloin kunkin toimijan tehtävien, vastuiden ja valtuuksien tulee olla selkeästi määritelty ja osoitettu jokaisen hankintaprosessin vaiheen osalta. Näin estetään väärinkäsityksiä ja konflikteja. Prosessi ei rajoitu vain hankintaosastoon kuten ennen on ajateltu. Lisäksi monet organisaation tasot ovat yleensä mukana hankinnassa. Tämä poikkitoiminnallinen ja organisaatorinen prosessi edellyttää hyvää sisäistä viestintää ja yhteistyötä asiaan liittyvien tahojen kanssa. Vaaditaan paljon osaamista, asiantuntemusta sekä myös hyviä vuorovaikutus- ja yhteistyötaitoja, jotta koko hankintaprosessi onnistuu parhaalla mahdollisella tavalla. Ammattimaisessa hankinnassa on kyse ammattimaisesta tiimityöstä. (Nieminen, 2016, luku 3; van Weele, 2018, s. 29.)

Monimutkaisen ja arvokkaan hankinnan toteuttaminen on organisaatiossa usein projektityyppistä toimintaa. Se edellyttää hyvää projektinhallintaa, jonka onnistumisessa projektiviestinnällä on suuri merkitys. Projektin eri sidosryhmät tulee pitää hyvin informoituina projektiin liittyvistä suunnitelmista, tavoitteista, käytännöistä, päätöksistä, sopimuksista ja tuloksista. Projektiviestinnällä vaikutetaan projektiryhmän ja muiden projektiin liittyvien tahojen motivaatioon. Tavoitteet ohjaavat toimintaa, joten niiden hyvä ja selkeä viestiminen projektiryhmälle on erittäin tärkeää koko projektin onnistumisen kannalta. Projektiviestintää tukemaan voidaan projektisuunnitelman yhteydessä laatia tiedotus- ja viestintäsuunnitelma, joka määrittää viestinnän sisältöön liittyviä asioita, kohderyhmät, viestintäkanavat ja -muodot sekä vastuuhenkilön ja viestinnän ajoituksen. (Mäntyneva, 2016, s. 111.)

Ihmisten välinen vuorovaikutus syntyy sanattomasta ja sanallisesti viestinnästä. Sanaton viestintä on eleitä, ilmeitä, katseita, asentoja ja jopa tilankäyttö luetaan sanattomaksi viestinnäksi. Sanallinen viestintä on sanoista rakentuvaa puhetta tai kirjoitusta. Kirjoitetun viestin välittämiseen tarvitaan jokin väline kuten puhelin, sähköposti, kirje tai sanomalehti. Sisällön lisäksi viestintävälineellä, puhuttelutavalla ja viestin ulkoasulla on merkitystä lukijan muodostamaan arvioon viestistä ja sen kirjoittajasta. (Loh-taja-Ahonen & Kaihovirta-Rapo, 2012, s. 11.)

Viestinnän tulee työyhteisössä olla hyvin suunniteltua ja organisoitua. Tällaista viestintää kutsutaan sisäiseksi viestinnäksi, työyhteisöviestinnäksi tai henkilöstöviestinnäksi. Se kattaa organisaation tavoitteet, strategiat, suunnitelmat, toiminnan, palvelut, talouden, henkilöstöetuudet sekä muutokset, päätökset ja kaikki muut ajankohtaiset asiat. Onnistunut sisäinen viestintä tehostaa toiminnan kehittämistä ja edistää yhteisten tavoitteiden määrittelyä ja niiden toteuttamista. (Suomen Kuntaliitto, 2013, s. 6.) Joki (2021, s. 163) korostaa, että sisäinen viestintä ja tiedonkulku ovat organisaatiossa jokaisen työntekijän vastuulla, vaikka henkilöstö- tai viestintäsiiantuntija koordinoi viestinnän tarvetta ja välineitä. Se on vuorovaikutusta, johon kaikki osallistuvat.

Sisäisessä viestinnässä on tärkeää huomioida eri osastojen ja toimialojen välinen tehokas ja avoin tiedonkulku. Eri ryhmien kokousten pöytäkirjat ja meneillään olevat kehitysprojektit voidaan tallentaa paikkaan, josta halukkaat pääsevät niitä lukemaan. (Joki, 2021, s. 167.) Kuntaorganisaatiot koostuvat useista eri toimialoista ja usein myös yhteen liitetyistä vanhoista organisaatioista, mikä tekee kuntien sisäisestä viestinnästä erityisen haasteellista (Suomen Kuntaliitto, 2013, s. 7).

Törmälän ym. (2015, s. 106) mukaan tiedon puuttumisen ongelman sekä myös ratkaisun taustalla vaikuttavat hierarkkisen organisaation kommunikaatorakenteet ja tiedon liikkuminen niissä. Jos tieto on vain harvojen saatavilla ja jaettavissa, se ei koskaan saavuta kaikkia, jotka tietoa haluavat. Tiedon kulun puute ja hitaus on byrokraattisen organisaation ja hierarkian piirre. Hierarkiassa voi syntyä myös asetelma, jossa kaikkien ei ole suotavaa keskustella sisäisesti toistensa kanssa esimerkiksi politikoinnin, vastakkainasettelun tai valtataistelun vuoksi. Juuri hierarkkiset ja byrokraattiset organisaatorakenteet tekevät kuntien sisäisestä viestinnästä usein haastavaa, ja se koetaan puutteelliseksi.

Törmälä ym. (2015, s. 106–107) näkevät viestinnän parantamiskeinona täydellisen läpinäkyvyyden, jolloin kaikki tärkeä tietoa on koko ajan kaikkien saatavilla. Kaikki esteet, jotka haittaavat tiedon saantia ja liikkumista, poistetaan. Tiedot pitää avata, mutta ennen kaikkea tulee luoda kokonaan uusi luottamuksellinen toimintakulttuuri.

4.4 Palveluiden hankinta

Van Weelen ym. (2018, s. 82) mukaan palveluiden ja tavaroiden hankkimisessa on paljon eroja, mikä selittyy palveluiden erityisominaisuuksilla. Hankintaprosessin eri vaiheiden läpäiseminen on palveluille vaikeampaa kuin tavaroille. Palveluiksi he määrittelevät enemmän tai vähemmän konkreettisten toimien hoitamisen ja hallinnan, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa asiakkaan ja toimittajan työntekijöiden kanssa, ja johon yhdistettynä voidaan tarjota myös fyysisiä tuotteita tai ratkaisuja asiakkaan ongelmiin. Palveluja tarjotaan vastauksena asiakkaan tarpeisiin.

Erilaisten palveluiden osuus hankinnoista kasvaa jatkuvasti, ja moneen fyysiseen tuotteeseen liittyy kiinteänä osana myös palvelua. Palveluiden hankintaan liittyy tiettyjä haasteita, kun sitä verrataan fyysisten tuotteiden hankintaan. Tämä selittyy pitkälti selvillä eroavaisuuksilla:

- Palvelu ei ole käsin kosketeltavissa, eikä sitä pysty helposti demonstroimaan.
- Palvelu on prosessi, jossa tuotanto, kulutus ja jakelu tapahtuvat samanaikaisesti.
- Palvelua ei pysty kuljettamaan eikä varastoimaan.
- Palvelu on helpompi räätälöidä kuin fyysinen tuote.
- Asiakas osallistuu palvelun tuotantoprosessiin ja vaikuttaa arvon tuottamiseen.
- Fyysisen tuotteen omistajuus voi siirtyä, kun taas palvelulla ei ole omistajuutta. (Nieminen, 2016, luvut 10.1 ja 10.2.)

Palveluiden hankintaprosessiin tarpeen määrittely -vaiheen jälkeen van der Valk & Rozemeijer (2009, s. 7) lisäävät kaksi vaihetta: tietopyynnön lähettäminen toimittajalle ja määrittelyn tarkentaminen yhdessä toimittajan kanssa. Miettimällä etukäteen, mitä ollaan ostamassa ja mitä palvelun suorituskyky käsittää, palvelun ostaja ja sisäinen asiakas yhdessä määrittävät palvelun tasoa koskevan sopimuksen. Tällä tavoin hankintaa tekevän yrityksen on pakko etukäteen selvittää, mitä se tarkalleen odottaa palvelun tuottajalta, ja kuka on vastuussa mistäkin osasta arvon muodostusta.

Alustavan tarpeen määrittelyn perusteella yritys lähettää tietopyynnön valituille mahdollisille toimittajille ja etenee edelleen tarkempaan palvelun määrittelyyn potentiaalisimpien toimittajien kanssa. Tässä vaiheessa parhaimmillaan kehitetään kokonaan uusi palvelu hankintaa tekevän yrityksen tarpeisiin. Yhteinen kehittäminen on mahdollista vain, mikäli palvelun toimittaja otetaan mukaan prosessiin jo määrittelyvaiheessa. Yritys saa juuri tarvitsemansa palvelun eikä maksa turhasta, ja palvelun toimittaja pystyy tuottamaan palvelun mahdollisimman kustannustehokkaasti. Palvelun määrittelyä voidaan lähestyä eri tavoilla. Voidaan määrittellä palveluntuottajan panosta, itse palveluprosessia, tuotosta tai tulosta. (Nieminen, 2016, luku 10.3, kohta ”Määrittelyvaihe laajennettuna”.)

Palveluntuottajaksi valitaan parhaan kokonaisuuden tarjoaja parhaimmilla ehdoilla. Myös yhteistyön sujuvuus kannattaa huomioida valintaa tehdessä. Palveluiden hankinnassa sopimuksella on tärkeä rooli. Valitun toimittajan kanssa tehdään palvelutasosopimus, joka ohjaa ja suojaa molempia osapuolia koko sopimuskauden. Tarkoituksena on varmistaa, että laatu pysyy kunnossa koko sopimuskauden ajan. Tätä varten sopimuksella määritellään palvelun tasolle mittarit, vaadittava taso ja seurantatoimet. Sopimuksen ja mittaamisen tavoitteena on kannustaa molempia osapuolia jatkuvaan palvelun kehittämiseen. Palveluiden hankinnassa tarpeen määrittely, yhteistyö ja hyvä tiedonkulku ovat avainasemassa. (Nieminen, 2016, luku 10.3, kohdat ”Toimittajan valinta”, ”Sopimuksen tekeminen ja tilaaminen” ja ”Valvonta, seuranta ja arviointi sopimuskauden aikana”.)

Axelsson & Wynstra (2002, s. 143) käsittelevät Niemistä laajemmin keinoja palvelun ja sen laadun määrittämiseen. Heidän mukaansa asiakkaan havaitsema palvelun laatu on suuresti riippuvainen siitä vertailutuloksesta, kun asiakas vertaa koettua palvelua odotettuun palveluun. Voi olla vaikeaa sekä asiakkaalle että toimittajalle määrittää tarkkaa palvelun sisältöä ja viestiä siitä. Kuitenkin laatu ja sisältö tulee olla kohtuullisen tarkasti määriteltyjä. Axelsson & Wynstra (2002, s. 143–144) esittävät neljä tapaa, joihin palvelun määrittelyssä voidaan ensisijaisesti keskittyä:

- **Panos eli resurssit**, jotka pitää käyttää. Toimittajan näkökulmasta ilmaistuna esimerkiksi henkilötunteina. Asiakkaan näkökulmasta esimerkiksi prosessin aikana tarvittavaan vuorovaikutukseen osallistumisen ja siihen

sitoutuminen kannalta. Tähän on kaksi päätyyppiä: hankitaan ylimääräistä kapasiteettia tai hankitaan erityisosaimista.

- **Prosessi/läpivirtaus** eli miten tavoite tai tehtävä pitää täyttää. Asiakas määrittelee hyvin tarkasti haluamansa suoritettavat toiminnot ja täytettävät vähimmäislaatusot, jotta palvelun laatu vastaa odotettua.
- **Odotetut tulokset tai toiminta.** Jotta palvelulle asetetut toiminnalliset vaatimukset täyttyvät, asiakas voi antaa toimittajan kääntää vaatimukset toiminnoiksi. Asiakas ostaa silloin toiminnon ja määrittelee vain tuloksen. Vaihtoehtoisesti toimittaja yhdessä asiakkaan kanssa yrittää selvittää, mitä tarvitaan toimintojen ja resurssien suhteen, jotta halutut toiminnalliset laatusot tulevat toimitetuiksi. Tässä tapauksessa resurssit, prosessit ja odotetut tulokset kaikki määritellään.
- **Tulos eli palvelun arvo rahassa.** Tämä tapa on muunnos edellisestä kahdesta osoittaen mitä tarjotulla palvelulla tulee saavuttaa. Siinä määritellään, mitä palvelu mahdollistaa toimittamisen jälkeen.

4.5 Julkisten hankintojen hankintaprosessi

Hankintayksikkö ei voi yhdistää tai jättää välistä epätarkoituksenmukaisiksi katsomiin prosessin vaiheita, vaan kaikki vaiheet on suoritettava voimassa olevan hankintalain mukaisesti. Tämä on keskeinen ero julkisen ja yksityisen hankintaprosessin välillä. (Huuhka, 2019, s. 251.) Prosessi muodostuu toinen toistaan seuraavista vaiheista, joista kaikista tulee pääsääntöisesti laatia kirjalliset dokumentit. On myös tärkeää ymmärtää prosessin jatkuvuus, sillä monet julkiset hankinnat tulevat uudelleen kilpailutettaviksi muutaman vuoden kuluttua. Hankintayksikön on valmistauduttava prosessin uudelleen käynnistämiseen ja mahdolliseen toimittajavaihdokseen jo ajoissa viimeisellä sopimuskaudella. (Kontio ym., 2017, s. 157–158.)

Julkisella sektorilla hankinnan määrämuotoisen kilpailuttamisprosessin tavoitteena on löytää kokonaistaloudellinen ratkaisu hankintayksikön tarpeeseen. Prosessin toinen keskeinen tehtävä ja tavoite on varmistaa yhteisten varojen rehellinen ja oikeudenmukainen käyttö. Kaikki tarjolla olevat vaihtoehdot huomioidaan asianmukaisesti, ja päätös tehdään objektiivisesti. Julkisten hankintojen kilpailuttamisen kehittämisessä ja kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa tulee nykyistä vahvemmin huomioida loppukäyttäjän ja -asiakkaan näkökulma. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 255.)

Huuhka (2019, s. 251–253, 255) jakaa julkisen hankintaprosessin karkeasti kolmeen osaan: hankinnan valmistelu, kilpailutus ja sopimuskausi. Valmisteluvaiheen merkitystä ei voi liikaa korostaa. Se on tärkeä vaihe myös tarjoajien vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Lain mukaan hankintayksikön on mahdollista tehdä ennen hankintamenettelyn aloittamista markkinakartoitus ja kerätä tietoa hankinnan valmistelua varten sekä myös antaa toimittajille tietoja tulevasta hankinnasta. Markkinakartoitus voi sisältää esimerkiksi tietopyyntöjä, esittely- ja tiedotustilaisuuksia, toimittajien tapaamisia, teknisiä vuoropuheluita ja hankinta-asiakirjojen lähettämistä kommentoitavaksi. Apuna kartoituksessa voidaan käyttää asiantuntijoita tai toimittajia. Sovellettavien periaatteiden mukaan ehdokkaita ja tarjoajia on kuitenkin kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti. Myös hankittavan palvelun loppukäyttäjjiä voidaan käyttää hyödyksi tiedon keräämisessä ja hankintatarpeen määrittelyssä.

Hankintojen kilpailutusvaihetta sääntelevät hyvin tarkasti hankintalain menettelyvaatimukset, joita käsiteltiin jo aiemmin opinnäytetyössä. Ainoastaan pienhankinnat eli kansallisen kynnyksarvon alittavat hankinnat voidaan tehdä noudattamalla hankintayksikön omia sisäisiä ohjeita ja päätöksentekomenettelyä. Tässäkin tulee noudattaa tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimuksia. Hankintasopimusta ei saa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman uutta hankintamenettelyä. Tämä on lähtökohtana. Hankintalaissa on lueteltu, mitä pidetään olennaisena muuttamisena, ja milloin tulee tehdä uusi kilpailutus. (Huuhka, 2019, s. 255, 285–287.)

Yrityksillä on erilaisia oikeussuojakeinoja käytössään, jos hankintamenettelyssä tapahtuu virheitä. Jos hankinta kuuluu hankintalain piiriin, virheellisestä menettelystä voi tehdä hankinta-oikeusvaatimuksen hankintayksikölle, markkinaoikeusvalituksen markkinaoikeudelle tai molemmat. Myös pienhankinnoista voi tehdä

hankintaoikaisuvaatimuksen. Kunnan hankintatoimista voi tehdä oikaisuvaatimuksen myös kuntalakiin nojaten. Laissa määrätään erilaisten määräaikojen soveltamisesta oikeussuojakeinojen käytössä. Hankintayksikkö voi myös itse korjata tekemäänsä virheellistä hankintapäätöstä. Mahdollinen hankintaoikaisu tulee aina tehdä ennen hankintasopimusta. (Karinkanta, 2017, s. 138–140.)

Yritys voi hankintaoikaisuvaatimuksen lisäksi valittaa markkinaoikeuteen, mikäli hankinnassa ei ole noudatettu lain säännöksiä. Siellä käsittelyajat ovat pitkiä, minkä takia tehokkain tapa hakea virheisiin muutosta on tehdä sekä hankintaoikaisuvaatimus että markkinaoikeusvalitus. Valituksen voi perua, mikäli hankintaoikaisuvaatimus aikaansaa virheen korjaamisen. Yrityksellä on kuitenkin aina riski joutua oikeudenkäyntikulujen maksumieheksi. Valituksen voi tehdä myös puitejärjestelyn sisällä tehtävästä tilauksesta tai minikilpailutuksesta. Valmisteluvaiheen markkinavuoropuhelun käynnistämisestä ei voi valittaa. (Karinkanta, 2017, s. 144–147.)

4.6 Yhteenveto hankintaprosessin luvusta

Hankintaprosessi muodostuu toisiinsa tiiviisti linkittyneistä vaiheista. Prosessi ei ole aina samanlainen vaan siihen vaikuttavat hankinnan kohde, toimittajamarkkina, riskitekijät ja hankinnan strateginen merkitys organisaatiolle. Suoraviivainen prosessimalli sopii yksinkertaisen hankinnan toteuttamiseen. Mallissa on kuitenkin puutteita, minkä takia laajennettu hankintaprosessimalli on nykyisin suosittu monimutkaisten kategorioiden hankintaprojekteissa. Malli korostaa toimittajan sopimusvelvoitteiden seurantaan sekä huomioi myös riskin- ja sidosryhmähallinnan hankinnassa. Julkista hankintaprosessia ja erityisesti kilpailutusvaihetta ohjaa hankintalaki. Kilpailutuksen tavoitteena on kokonaistaloudellinen ratkaisu sekä julkisten varojen rehellinen ja oikeudenmukainen käyttö.

Hankintaprosessiin osallistuu paljon toimijoita ja toimintoja eikä prosessi useinkaan rajoitu vain hankintaosastoon. Hyvä sisäinen viestintä on tärkeää prosessin onnistumisen kannalta. Viestintä on erityisen tärkeää byrokraattisissa ja monien toimialojen kuntaorganisaatioissa kuten Raision kaupunkiorganisaatioissa.

Erilaisten palveluiden hankkiminen kasvaa, ja moneen hankittavaan tuotteeseen liittyy nykyisin myös palvelua. Palveluiden hankkiminen on haasteellista ja eroaa jonkin verran tavaroiden hankinnasta. Palveluja hankittaessa on tärkeää määrittää palvelutaso ja toimitettavan palvelun laatu sekä sopia näistä. Myös Raision kaupungin hankinnoista merkittävä osa on palveluja, joten onnistunut palveluiden hankintaprosessi on kaupunkilaisten tyytyväisyyden ja verovarojen tehokkaan käytön kannalta tärkeää.

5 HANKINTOJEN JOHTAMINEN

Luvussa käsitellään tavara- ja palveluhankintojen luokittelutapoja sekä hankinnan strategista roolia ja hankintastrategian muodostamista. Lisäksi käydään läpi hajautettu ja keskitetty hankinnan organisointimalli. Luku päättyy kappaleisiin, jotka käsittelevät hankinnan mittaamista ja arviointia.

Nykyään hankinnan määritelmät korostavat hankinnan olevan strateginen toiminto, jonka tärkein tehtävä on huolehtia, että organisaatiolla on käytössään tilanteeseen parhaiten sopivat ulkoiset resurssit. Johtamisen kannalta oleellista on tunnistaa hankintatoiminnan tavoitteet, jotta varmistetaan, että hankintaprosessit ja hankintoihin liittyvät strategiset tehtävät tukevat hankintaorganisaatiota ja koko organisaation toimintaa. (Huuhka, 2019, s. 24–26.) Myös julkisia hankintoja voidaan johtaa ja kehittää samaan tapaan kuin yksityisen sektorin hankintoja. Hankintalainsäädäntö sääntelee kilpailutusvaihetta, mutta paljon voidaan tehdä asioita vapaasti kilpailutuksen valmistelussa ja sopimuskauden aikana.

5.1 Hankintojen luokittelu

Hankinnat voidaan jakaa niiden luonteen mukaan esimerkiksi raaka-aineisiin, puoli-valmisteisiin, komponentteihin ja valmistustuotteisiin tai jako voidaan tehdä tuloslaskelman mukaan suoriin ja epäsuoriin hankintoihin, kauppatarvoihin ja investointeihin. Vaihtoehtoisesti jaottelu voidaan tehdä viiteen pääryhmään: toistuvan tuotannon hankinnat, projektityyppisen tuotannon hankinnat, investoinnit, epäsuorat hankinnat ja välitettävät kauppatarvat. Ryhmät eroavat toisistaan sekä tavoitteiden että käytännön toimintamallien perusteella. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 55–59.)

Potentiaalinen toimittajaverkosto koostuu eri tavalla käyttäytyvistä toimialoista ja toimittajista, joiden toimintalogiikat, kustannusrakenteet, haasteet ja kilpailutilanteet eroavat toisistaan merkittävästi. Tämän takia optimaaliset toimintamallit ovat erilaisia, ja toimittajamarkkinoiden segmentointi järkevän kokoisiin, suurin piirtein samalla tavalla käyttäytyviin segmentteihin on tarpeen. Segmentointia voidaan tehdä joko ulkoisten tekijöiden kuten toimittajakentän rakenteen, kilpailun luonteen ja intensiteetin,

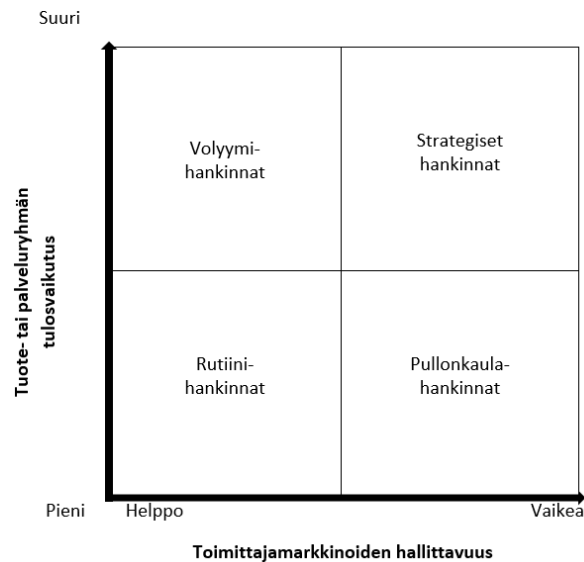
palveluiden tarjonnan ja logististen näkökulmien perusteella tai sisäisten kriteerien kuten suhteellisen volyymin, käytön, monimutkaisuuden ja palvelusisällön perusteella. Segmentoinnin tarkoituksena on auttaa organisaatiota hallitsemaan ja johtamaan hankintakokonaisuutta yhä paremmin. Tavoitteena on maksimoida saavutettavat tulokset käytettävissä olevilla resursseilla. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 106.)

ABC-analyysin avulla organisaation hankinnat voidaan jakaa luokkiin ja saada tärkeysjärjestykseen niiden taloudellisen merkityksen mukaan. Eri luokat vaikuttavat organisaation toimintaan eri tavalla, ja siksi niihin pitää suunnata erilaisia toimia. ABC-analyysi perustuu Pareton 20/80-sääntöön, joka tarkoittaa, että 80 prosenttia seurauksista johtuu 20 prosentista syistä. Analyysi voidaan tehdä joko tuotteisiin (tai palveluihin) tai toimittajiin perustuen. Kun sitä sovelletaan hankintoihin, se voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että 20 prosenttia toimittajista muodostaa 80 prosentin osuuden kokonaisostovolyymin. Prosenttiluvut ovat suuntaa antavia ja ne voivat vaihdella tapauskohtaisesti. Analyysissa toimittajat järjestetään suuruusjärjestykseen vuosittaisen ostovolyymin mukaan. 20 suurinta toimittajaa muodostaa luokan A, jolla on suurin merkitys organisaation taloudelliseen tulokseen. Loput toimittajat muodostaa luokan B, jonka merkitys tulokseen on vähäinen. (Huuhka, 2017, s. 44–45.)

Iloranta & Pajunen-Muhonen (2018, s. 107–114) esittävät kirjassaan useita tapoja jaotella hankintoja. Se voi perustua taloudelliseen merkitykseen, jolloin jaottelun työvälineenä voidaan käyttää ABC-analyysia. Jaottelu voidaan tehdä myös toimittajamarkkinapohjaisesti, jolloin hyvä tapa jaotella hankinnat ryhmiin on tehdä se toimittajamarkkinoiden ominaispiirteiden mukaan. Kilpailun luonne ja intensiivisyys voivat olla jaotteluperusteina, sillä tietyn hankintakategorian toimittajamarkkinoilla ne määräävät paljolti ostajan käyttäytymistavoista ja toimintamalleista. Jos kilpailu on avointa ja mahdollisia toimittajia paljon, ostaja voinee luottaa kilpailun voimaan toimittajien tehokkuuden maksimoinnissa ja hintojen minimoinnissa. Jos taas toimittajia on vähän, myös ostajan vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Kun ajatellaan sisäisten resursien tehokasta käyttöä, jaottelu tehdään usein hankintojen monimutkaisuuden perusteella. Hankinta voi olla monimutkainen monella tapaa. Se voi olla monimuotoinen, moniosainen, sillä voi olla monia ristiriitaisia tarpeita tai se voi vaatia monialaista osaamista.

Toimittajat voidaan jakaa ryhmiin riskitason, läpimenoajan, varastokäytäntöjen, kustannusten ja monen muun kriteerin perusteella. Jakaminen voidaan toteuttaa myös perustuen riippuvuus- ja riskitasoihin, jolloin toimittajat voidaan jakaa kolmella tavalla. Strategiset toimittajat tarjoavat ehdotonta etua ja ovat voimakkaasti integroituna ostajayrityksen toimitusketjuun. Nämä toimittajat ovat tiiviissä yhteistyössä ostajan kanssa ja mukana yhteisissä toiminnoissa kuten tuotekehitys ja yhteisomistajuus. Toimittajan tarjonta on ostajalle tärkeää, ja suhde perustuu läpinäkyvyyteen, tiedon jakamiseen ja yhteiseen riskien lieventämiseen. Taktiset toimittajat ovat tärkeitä päivittäisille toimintoille ja ne työskentelevät läheisesti ostajan kanssa sopimusperusteisten vaatimusten saavuttamiseksi. Ostajalla on paljon valtaa tässä toimittajasuhteessa, mutta jos toimittajalla on ongelma, voi se aiheuttaa ison häiriön ostajan toimitusketjussa. Kaupalliset toimittajat tarjoavat spottiosiamista tai lyhyen aikavälin hankintaskenaarioita. Hankintapäätökset perustuvat yleisesti vaadittuun laatuun ja alhaisiin kustannuksiin. Toimittajia on useita, ja ostajalla on valta sanella hinnat ja ehdot. (Dani, 2020, s. 47–48.)

Peter Kraljicin 1983 kehittämä portfolioanalyysi on yksi käytetyimmistä työkaluista hankintoja analysoitaessa. Se on myös keskeinen työkalu, kun suunnitellaan ja luodaan hankintastrategiaa. Analyysin tärkein ajatus on, että kaikki hankittavat tuotteet tai palvelut eivät ole strategisesti samanarvoisia, ja tämän takia niitä tulee käsitellä ja johtaa eri tavalla. Mallin avulla arvioidaan hankittavia kokonaisuuksia suhteessa niiden tulosvaikutukseen, hankinnan vaikeuteen ja riskeihin. Kraljicin alkuperäinen nelikenttämatriisi on jaettu neljään luokkaan kahden kriteerin avulla: hankittavan tuote- tai palveluryhmän tulosvaikutus ja toimittajamarkkinoiden hallittavuus (kuvio 7). (Huuhka, 2017, s. 50.)



Kuvio 7. Peter Kraljicin nelikenttämatriisi hankintojen luokitteluun (mukaiillen Huuhka, 2017, s. 50)

Myös Dani (2020, s. 45) toteaa Kraljicin matriisin olevan edelleen toimiva malli hankintojen ja toimittajien luokitteluun sekä hankintastrategian muodostamiseen. Organisaatioiden ostajilla on paine huomioida myös kestävyysparametrit ostopäätöksiä tehdessään. Ne ovat tärkeitä toimittajasta riippumatta, sillä pienikin lipsahdus kestävyyskriteerien noudattamisessa voi synnyttää lisää riskejä toimitusketjuun. Matriisi ei suoraan huomioi kestävyyttä, mutta siihen liittyvät päätökset voidaan tehdä muodostettujen luokkien kontekstissa.

Myös palvelut kannattaa luokitella eri kategorioihin, jotta niiden hankintaan ja toimitajiin voidaan tarpeen mukaan kohdistaa erilaisia toimenpiteitä. Luokittelua voidaan tehdä monin eri perustein ja eri näkökulmista. Mena ym. (2014, s. 278–280) luokittelevat palvelut niiden tuottajien mukaan kolmeen luokkaan. Ammatillisia palveluja tarjoavat yritykset ja yksityishenkilöt, jotka yleensä toimittavat neuvontaa ja johdon opastusta kuten lakimies- ja johdon konsulttipalveluita. Teknisillä palveluilla viitataan palveluihin, joita tarjotaan teknistä tukea ja tiedonvaihtoa varten, ja niihin saattaa sisältyä sopimuksia tutkimuksesta ja kehittämisestä tai tietohallintajärjestelmän asennuksesta. Käyttöpalveluilla tarkoitetaan palveluita, jotka organisaatio voisi tuottaa itse, mutta taloudellisista syistä ja keskittämisen takia ne on päätetty ulkoistaa. Tavallisesti ne ovat olennaisia palveluita kuten ateria-, turvallisuus- ja matkatoimistopalveluita, jotka tietyn alan specialistit suorittavat paremmin.

Mena ym. (2014, s. 280–282) luokittelevat palveluhankinnat myös Kraljicin matriisia apuna käyttäen. Strategiset palvelut ovat arvokkaita, ammatillisia ja teknisiä palveluita, jotka vaativat paljon osaamista, ja joilla on suuri vaikutus liiketoimintaan kuten esimerkiksi konsultti- tai juridiset palvelut. Vipuvoimapalvelut ovat arvokkaita palveluita, mutta ne keskittyvät tuotteeseen eivätkä vaadi niin paljon teknistä osaamista. Esimerkiksi matkapalvelut kuuluvat usein tähän kategoriaan. Pullonkaulapalvelut ovat luonteeltaan teknisiä, mutta suhteellisen edullisen hintaisia palveluita. Tietokoneen ohjelmointi ja alihankintana tiettyyn projektiin ostetut palvelut voivat kuulua tähän luokkaan. Rutiinipalvelut ovat tuotteen omaisia palveluita, jotka eivät vaadi suurta teknistä osaamista. Esimerkiksi turvallisuus-, siivous- ja ateriapalvelut kuuluvat yleisesti tähän luokkaan.

Samoin van Weele (2018, s. 84–85) luokittelee hankittavat palvelut hyödyntämällä Kraljicin hankintaportfoliota, jossa palveluhankinnat jaetaan neljään kategoriaan taloudellisen vaikuttavuuden ja hankintariskin perusteella. Luokittelu perustuu toiminnalliseen ympäristöön, jossa palvelu kulutetaan. Sen lisäksi palvelut voidaan kategorisoida sen mukaan, kuinka kriittisiä ja vaikuttavia ne ovat yrityksen liiketoiminnalle.

5.2 Strateginen hankinta

Strategian käsitteellä voidaan tarkoittaa niitä päätöksiä ja toimenpiteitä, jotka tuovat organisaatiolle menestystä tulevaisuudessa. Se on tietoista ja tavoitteellista suunnan valitsemista alati muuttuvassa toimintaympäristössä. Strategia on pitkän ajan näkemys siitä, miten missio, visio ja arvot toteutuvat. Se voidaan myös nähdä toimintatapana, jonka avulla pyritään kohdentamaan organisaation resurssit oikeisiin kohteisiin, torjumaan riskejä ja hyödyntämään toimintaympäristössä eteen tulevia uusia mahdollisuuksia. Myös vuorovaikutussuhteet tulee strategiassa ottaa huomioon, ja strategian käsite voidaankin laajentaa koskemaan myös vuorovaikutusta. (Huuhka, 2019, s. 59–60.)

Yrityksen strategiasta sekä liiketoimintastrategiasta ja sen tavoitteista johdetaan myös hankinnan ja toimitusketjuhallinnan tarkemmat strategiat ja tavoitteet. Hankinnan näkökulmasta on tärkeää ymmärtää, että liiketoimintastrategian tavoitteet ovat samalla myös hankinnan tavoitteita. Hankinnan strategiat voidaan jakaa hankintatoimen

strategiaan ja kategoriakohtaisiin strategioihin. Hankintatoimen strategia kertoo, millaisia tuloksia hankintatoimen tulee saavuttaa pitkällä ajanjaksolla ja miten hankintatoimea ja hankinnan osaamista aiotaan kehittää, jotta päästään asetettuihin tavoitteisiin. Hankintastrategialla tarkoitetaan yleensä eri hankintakategorioille luotuja linjauksia. (Huuhka, 2019, s. 63.)

Iloranta & Pajunen-Muhosen (2018, s. 151) mukaan strateginen ote hankintoihin tarkoittaa tahtoa ja tietoisesti hankittuja taitoja vaikuttaa toimittajamarkkinoihin. Se merkitsee myös toimittajien kehittämistä vastaamaan paremmin organisaation tarpeita. Strateginen näkökulma näkyy toimittajamarkkinoiden vahvana huomioimisena strategiaprosessissa, säännöllisissä johtoryhmäkeskusteluissa, kattavassa raportoinnissa, eri osastojen välisessä yhteistyössä, toimittajien varhaisessa hyödyntämisessä tuotekehitysprojekteissa, kokonaistavoitteisiin perustuvissa mittareissa ja onnistumisen kriteereissä. Myös hankintaa tekevien henkilöiden profiiliin, osaamiseen ja mielenkiinnon kohteisiin sillä on suuri vaikutus.

Mena ym. (2014, s. 50) määrittelevät hankintastrategian olevan strateginen suunnitelma, joka ohjaa yrityksen hankintaorganisaatiota saavuttamaan vision ja tavoitteet. Strategian tulee kertoa, mitkä ovat toiminnan pyrkimykset ja tavoitteet, ja miten ne saavutetaan. Sakki (2014, s. 144) näkee erityisen hankintastrategian olevan toimittajayhteistyön kehittämisen perustana. Strategian avulla ohjataan käytännön hankintatyötä siten, että reagoidaan toimittajamarkkinoiden muutoksiin ja saadaan muutoksista paras mahdollinen hyöty.

Van Weelen (2018, s. 214–215) mukaan jokaiselle spend-kategorialle tulee analyysien pohjalta kehittää hankintastrategia. Tehdään analyysit yrityksen tulevaisuuden vaatimuksista ja nykyisestä toimituspohjasta. On tärkeää miettiä, pitääkö toimituspohjaa vähentää tai laajentaa, ja mistä toimittajat ovat. Pohdittavana on myös kysymys, minäkalaisia toimittajasuhteita yritys tavoittelee. Viimeinen näkökohta koskee kaupoista toimittajien kanssa tehtäviä sopimustyyppejä. Asiat, jotka tulee käsitellä kategoriakohtaisessa hankintastrategiassa:

- Haluaako yritys hankkia tuotteen yhdeltä toimittajalta vai vaaditaanko samalle tuotteelle useita toimittajia?

- Vaaditaanko tuotteelle kansainväliset, globaalit, toimittajat vai ovatko paikalliset, kansalliset, toimittajat riittäviä?
- Haluaako yritys ostaa tuotteen toimittajalta, jonka kanssa suositaan kumppanuussuhdetta perustuen avoimien kirjojen (open books) laskelmiin? Vai pidetäänkö toimittajaan etäisyyttä ja suhdetta hoidetaan kilpailulta kuulostavalla tavalla?

On päätettävä myös sopimusstrategiasta, joka edellyttää päätöksiä seuraavista näkökohdista:

- Katetaanko hankittavien tuotteiden koko määrä sopimuksella tai ostetaanko osa määrästä perustuen spot-kauppaan eli nykyisillä markkinahinnoilla?
- Millaista sopimusta suositaan? Kuinka yksityiskohtainen se tulee olla? Pitääkö sen olla vain hintasopimus? Vai suositaanko yksityiskohtaista palvelutasosopimusta, jossa sovitaan toimitusajasta, testauksista, huollosta, takuusta ja niin edelleen? (van Weele, 2018, s. 215–216.)

Ostaminen kehittyi tarjonnan hallinnaksi, strategisen liiketoimintaprosessin suuntaan. 1990-luvulla siirtyminen kohti lisääntyvää toimittajaintegraatiota synnytti samalla strategian, joka tuli tunnetuksi tarjontakannan vähentämisenä tai rationalisointina. Sillä tarkoitetaan tiiviimpää yhteistyötä harvempien toimittajien kanssa. Se perustuu ajatukseen, että organisaatiolla on vain rajallisesti resursseja. Vähentämällä hallittavien toimittajien määrää organisaatio voi keskittyä resursseihinsa. Kyseinen strategia sallii huomattavien kustannussäästöjen toteuttamisen lyhyellä aikavälillä, mikä onkin strategian päätarkoitus. Tehdasmainen valmistus ja lean-ajattelu tukevat tätä strategiaa. Organisaatiot ovat suhteellisesti riippuvaisempia toimittajista, kun niitä on vähemmän. Vaaditaan erilaisia mittaus- ja johtamistapoja, jotta toimittajasuhde toimii tehokkaasti. Termi tarjontakannan vähentäminen on jossain määrin väärä nimitys, sillä kun yritykset vähentävät suorien toimittajien määrää, suurimmassa osassa tapauksista todellisten toimittajien määrä koko toimitusverkostossa tuskin muuttuu. (Cousins ym., 2008, s. 43–46.)

Cousins ym. (2008, s. 47–49) mukaan organisaatio voi järjestää toimitusprosessin käyttämällä erilaisia hankintastrategioita. Tähän vaikuttavat monet tekijät kuten tuotteen tai palvelun tärkeys organisaatiolle, tarjontamarkkinoiden kilpailukyky ja tuotteen tekninen monimutkaisuus. Auttaakseen hankintojen tekijöitä muodostamaan sopivan hankinta- ja kilpailustrategian, Peter Kraljic on kehittänyt näihin tekijöihin perustuvan opinnäytetyössä jo aiemmin esillä olleen nelikenttämatriisin. Vaaka-akseli liittyy toimitusriskiin, joka tapahtuu ulkoisen tarjontamarkkinaongelman tai markkinan monimutkaisuuden takia. Pystyakseli Kraljicin matriisissa liittyy pohjimmiltaan tuoton vaikutukseen tai arvoon, joka hankintaryhmästä saadaan. Vaikutusta liiketoimintatekijöihin voidaan pitää organisaation sisäisenä, kun taas vaaka-akseli näyttää markkina-aseman ulkoiset riskit.

Matriisi pakottaa organisaatiot pohtimaan kulutusluokkia perustuen tarjontamarkkina-asemaan sekä sisäiseen riskiin ja kustannuksiin. Matriisiin ei sijoiteta yrityksiä vaan mieluummin kulutusluokkia. Se tarjoaa ostajayritykselle neljä erillistä taulukossa 1 esiteltyä strategiaa. (Cousins ym., 2008, s. 50–51.)

Taulukko 1. Kategoriakohtaiset hankintastrategiat (Cousins ym., 2008, s. 50–52)

Rutiini kategoria	Suosittelu lähestyminen kategorialle on tehokkuus. Kategoria sisältää matalan arvon tai kustannuksen sekä alhaisen teknisen ja toimitusriskin tuotteet tai palvelut. Ne pitää hankkia tehokkaimmilta toimittajilta.
Pullonkaula kategoria	Kategoriaan kuuluvat tuotteet, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa ostajayrityksen tuotteen tai palvelun toimitukseen. Tuotteet ovat suhteellisen vähäarvoisia mutta harvinaisia tarjontamarkkinoilla. Strategiana on ylläpitää toimitusjatkuvuutta tekemällä pitkäaikaisia sopimuksia, jotka sisältävät sopimussakkolausekkeita. Ostaja keskittyy yleensä kustannuksiin mieluummin kuin pelkkään ostohintaan.
Vipuvaikutus kategoria	Kategoria keskittyy parhaan mahdollisen sopimuksen saavuttamiseen. Strategia toteutuu, kun ostaja havaitsee markkina-aseman olevan vähäinen, mutta tuotteen arvo tai kustannus on korkea. Vipuvaikutusstrategiassa samanlaiset tuotteet vedetään yhteen, jotta kasvatetaan sopimusmäärää ja siten ostajan neuvotteluvoimaa. Kustannusten säästämistä tavoittelevat organisaatiot seuraavat tätä strategiaa johdonmukaisesti.
Kriittinen kategoria	Ostajalle suositeltu strategia kategoriassa on yhteistyö, koska toimittajat ovat korkean riskitason toimittajia, ja heillä voi olla suuri vaikutus ostajayrityksen tuottavuuteen. Tuotteet tai palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden toimitusriskin taso on korkea ja niillä on suuri vaikutus liiketoiminnan arvoon tai kustannuksiin. Toimittajat kuuluvat yleensä Pareton 20/80 säännön mukaan 20 prosentin toimittajajoukkoon ja ovat organisaation strategisia toimittajia.

Nykyään hankinta nähdään poikkeuksetta hyvin strategisena liiketoimintaprosessina. Toimittajamarkkinat sijaitsevat monesti yhä kauempana hankintaa tekevästä organisaatiosta. Markkinat saattavat olla hyvin moninaiset sekä haastavat esimerkiksi erilaisen saatavuusongelmien tai poliittisten tilanteiden takia. Hankittavat tuotteet ja palvelut ovat usein monimutkaisia, teknisiä ja arvoltaan mittavia kokonaisuuksia. Jotta organisaation hankinta voi onnistua, tarvitaan tueksi ja suuntaa näyttämään hankintastrategia.

5.3 Hankinnan organisointi

Yritykset ja organisaatiot joutuvat pohtimaan ja päättämään, miten hankintoihin liittyvät tehtävät kannattaa järjestää, jotta pystytään optimoimaan kokonaiskustannukset ja samalla hyödyntämään toimittajaverkoston tarjoamat kaikki mahdollisuudet. Hankinnan organisoinnilla on suuri merkitys liiketoiminnan menestymiseen, sillä

organisaation ulkopuolelta hankitut resurssit, tavarat ja palvelut, muodostavat niin merkittävän osan kustannuksista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 319.)

Hankinnat voidaan toteuttaa organisaatiossa keskitetysti tai hajautetusti sekä monenlaisina edellä mainittujen tapojen yhdistelminä. Organisoititapaan vaikuttavat suuresti organisaatiolla käytössään olevat resurssit sekä noudatettavat strategiat.

5.3.1 Keskittäminen ja hajauttaminen

1990-luvulle asti organisaatioissa oli täysin keskitettyjä osto-osastoja, joissa tehtiin kaikki hankinnat. Keskittämällä hankinnat kokonaisostovolyymit olivat suuria, jolloin pystyttiin neuvottelemaan mahdollisimman edulliset yhteiset ostohinnat. Samalla hankintakustannukset pysyivät alhaisina, koska tarvittiin vain yksi tehokas hankintaorganisaatio hankintoja tekemään. Henkilöstön erikoistuminen oli mahdollista, ja koulutuksen merkitys kasvoi. Myös varastoja ja pääomakustannuksia oli helpompi hallita, kun organisaation hankinnat hoidettiin keskitetysti. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 317, 319.)

Viime vuosikymmenien aikana keskitettyjä osto-organisaatioita on purettu, ja monissa isoissa organisaatioissa hankintaa on hajautettu lähelle tuotteen tai palvelun käyttäjää, jolloin pystytään paremmin huomioimaan käyttäjän tarpeet. Hajautetun hankinnan etuna voidaan nähdä myös suora tulosvastuu, koska päätökset tehdään yksiköissä liiketoiminnan ehdoilla. Toimittajat ja hankintojen paikalliset käyttäjät ovat lähellä toisiaan, jolloin toimittajayhteistyö ja toimittajien hyödyntäminen tuotekehityksessä onnistuvat paremmin. Lisäksi raportointi on suoraviivaista ja byrokratia usein vähäisempää kuin keskitetyssä hankinnassa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 317, 319.)

Hajautetussa hankinnassakin on kuitenkin myös haittapuolia. Vähänkin suuremmassa organisaatiossa eri yksiköt tarvitsevat ja hankkivat samanlaisia tuotteita ja palveluita. Hankinnat tehdään itsenäisesti pienemmissä erissä ja ehkä eri toimittajilta, jolloin ostohinnat ja -ehdot vaihtelevat, ja toimituksiin saattaa tulla pientoimituslisiä ja muita ylimääräisiä kustannuksia. Koska pääpaino on paikallisilla toimittajilla, globaalien toimittajamarkkinoiden hyödyntäminen on hankalaa. Lisäksi hankintojen

kokonaiskustannusten hahmottaminen koko yrityksen tai konsernin tasolla on haastavaa, kun hankinnat tehdään hajallaan eri yksiköissä. Myös hankintaosaamisen kehittäminen vaatii erillistä huomiota. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 317, 319.)

Keskitetyn ja hajautetun hankinnan ohella Cousins ym. (2008, s. 137–140) esittelevät muutamia hankintaorganisaatiomalleja kuten mallin, jossa pieni keskushankintatoimisto tekee hankintapolitiikan, mutta vastuu hankinnoista ja tarjonnan hallinnasta on kuitenkin hankintabudjettien haltijoilla. Tarvittaessa keskushankintatoimisto avustaa budjettien haltijoita. Sen etuina ovat osastollinen autonomia ja vastuu, yksinkertaiset ohjaimet, nopea reagointi ja budjetoinnin poikkeavuuksien vähentyminen. Toisessa mallissa osastot antavat keskustoimistolle mandaatin kehittää hankintapolitiikka ja toimittaa tarvittavat palvelut osastoille. Isoissa globaaleissa yrityksissä hankintaorganisaatiot ovat niin kutsuttuja hybridimalleja eli sekoituksia edellä kuvatuista malleista. Hybridimalleissa yhdistyvät keskitetyn hankinnan vahvuudet ja paikallisen hankinnan mahdollisuudet. Hankintaorganisaatorakenteisiin vaikuttaa suuri joukko muuttujia, mikä tekee yritysten vertailusta vaikeaa (van Weele, 2018, s. 287).

5.3.2 Organisointimallin valinta

Valinta hankintojen keskittämisen ja hajauttamisen välillä ei ole yrityksille tai organisaatioille helppoa. Se, miten hankinnat organisoidaan, usein myös muuttuu ja vaihtelee ajan kuluessa. Seuraavat tekijät tai kriteerit ratkaisevat, kun päätetään, valitaanko keskitetty tai hajautettu hankintamalli:

- Ostovaatimusten yhtenäisyys. Mitä suurempaa hankittavien tuotteiden ja palveluiden yhtenäisyyttä liiketoimintayksiköt vaativat, sitä enemmän etuja voidaan saavuttaa keskittämällä.
- Maantieteellinen sijainti. Kun liiketoimintayksiköt sijaitsevat eri maissa tai alueilla, se voi haitata koordinoitavia huomattavasti.
- Tarjontamarkkinan rakenne. Joskus yritystä on vastassa erittäin suuri toimittaja. Silloin kannattaa omaksua

koordinoitu hankintamalli, jotta saa paremman neuvottelu-
aseman kyseisen toimittajan kanssa.

- Säästöjen mahdollisuus. Joidenkin raaka-aineiden hintoihin määrä vaikuttaa suuresti, jolloin isompien määrien ostaminen voi tuoda kustannussäästöjä.
- Tarvitaan asiantuntemusta. Joskus tehokas ostaminen vaatii erityisasiantuntemusta liittyen teknologiaan tai tarjonnan ja kysynnän lakeihin, jolloin tuloksena on hankinnan keskittäminen.
- Hinnanvaihtelut. Jos tuotehinnat ovat herkkiä poliittiselle tai taloudelliselle ilmapiirille, suositaan keskitettyä hankintaa.
- Asiakkaiden vaatimukset. Joskus asiakas määrää valmistajaa mikä tuote tulee hankkia. Tämä käytäntö estää ponnistukset, jotka tähtäävät keskitettyyn hankintaan. (van Weele, 2018, s. 292–293.)

Organisointimallin valintaan vaikuttavat monet eri tekijät yrityksen tai organisaation toimintaympäristössä. Hankintojen keskittämisellä ja hajauttamisella on molemmilla sekä etuja että haittoja. Yhtenä keskittämisen etuna voidaan pitää myös sitä, että usein koordinoinnin yhteydessä organisaatiossa aletaan kehittämään yhtenäistä hankintastrategiaa. Koordinoitu hankinta ja sen merkitys liiketoiminnan menestykseen kiinnostavat myös yritysjohtoa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 92.)

5.4 Pääkohdat luvusta hankintojen johtaminen

Jotta hankintatoimea ja erilaisia hankintoja pystytään menestyksekkäästi johtamaan ja kehittämään, on hankintojen luokittelu tärkeää. Pareton 20/80 sääntöön perustuva ABC-analyysi ja Kraljicin portfolioanalyysi ovat suosittuja ja hyviä tapoja hankintojen luokitteluun. Hankintakategorioita ohjaavat erilaiset hankintastrategiat. Hankintastrategia on yrityksen suunnitelma hankintojen toteuttamisesta ja se linkittyy tiiviisti liiketoimintastrategiaan.

Hankinta nähdään nykyisin hyvin strategisena toimena yrityksen liiketoiminnassa. Tärkeässä roolissa ovat toimittajayhteistyö, toimittajasuhteiden hallinta ja toimittajan valinta, joiden merkitys korostuu, kun globaaleilla markkinoilla vallitsevat poikkeusolot ja toimitusketjut rakoilevat. Tästä lähiajan esimerkkeinä ovat pandemia ja sen mukanaan tuomat logistiset haasteet sekä Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan.

6 LÄHESTYMISTAPA JA TIEDONKERUUN MENETELMÄT

Luvussa käsitellään opinnäytetyön lähestymistapaa. Siinä perustellaan, miksi juuri kyseinen lähestymistapa on työhön valittu. Lisäksi luvussa käydään läpi työn tiedonkeruun menetelmät tutkimustiedon keräämiseksi.

6.1 Tapaustutkimus lähestymistapana

Kehittämiskohdetta voidaan lähestyä monella eri tapaa, ja onkin tärkeää pohtia lähestymistapaa jo opinnäytetyön suunnitteluvaiheessa. Työn lähestymistavan valinnan voidaan ajatella vastaavan tutkimusstrategian valintaa tieteellisessä tutkimuksessa. Lähestymistapana voi olla tapaustutkimus, toimintatutkimus, konstruktiiivinen tutkimus, palvelumuotoilu tai innovaatioiden tuottaminen. Opinnäytetyössä voi olla piirteitä useammasta lähestymistavasta, ja sen tarkoituksena on nimenomaan saada tutkimuksellisuus syvällisesti mukaan työhön. (Ojasalo ym., 2015, s. 51.)

Opinnäytetyön lähestymistavaksi sopii hyvin tapaustutkimus. Työn kohteena eli tapauksena on Raision kaupungin hankinnat, joista on tavoitteena tuottaa yksityiskohdista ja syvällistä tietoa, mikä on Ojasalon ym. (2015, s. 52) mukaan ominaista tapaustutkimukselle. Työn tuloksena tavoitellaan parempaa tietämystä hankintojen nykytilasta sekä myös toimenpide- ja kehitysehdotuksia hankintojen yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi. Kehitysehdotusten syntyminen on tyypillistä tapaustutkimukselle. Tarkoituksena on perehtyä tutkittavaan kohteeseen, Raision kaupungin hankintoihin, selvittämällä niiden nykytilaa, toimintatapoja ja ongelmakohtia. Kerätyn tiedon perusteella saadaan selville, mikä todellinen kehittämistehtävä on, ja nähdään, mihin suuntaan opinnäytetyötä tulee viedä. Myös kehittämistehtävän jalostuminen työn edetessä on tapaustutkimukselle tyypillistä. (Ojasalo ym., 2015, s. 53.)

Yinin (2018, s. 15) mukaan tapaustutkimus eli case study on empiirinen tapa, joka tutkii nykyaikaista ilmiötä syvällisesti ja sen todellisessa kontekstissa erityisesti silloin, kun ilmiön ja kontekstin väliset rajat eivät välttämättä ole kovin ilmeisiä. Myös tämä tukee tapaustutkimusta lähestymistapana, koska tutkitaan hankintojen tekemistä todellisessa ympäristössä eli Raision kaupunkiorganisaatiossa. Organisaatiossa on

tiedostettu hankintoihin liittyvää hajanaisuutta ja tiedon puutetta, johon opinnäytetyöllä haetaan parannusta ja kehitysideoita. Yinin (2018, s. 13) mukaan tapaustutkimuksen käyttö lähestymistapana on erityisen perusteltua silloin, kun tutkimuskysymykset ovat muotoa miten, kuinka tai miksi kuten on tässä opinnäytetyössä.

6.2 Haastattelut tutkimusmenetelminä

Tapaustutkimuksessa käytetään yleensä monenlaisia laadullisia menetelmiä, jotta saadaan kokonaisvaltainen, yksityiskohtainen ja syvälinen käsitys tutkimuskohteesta (Ojasalo ym., 2015, s 55). Laadullisia menetelmiä käytettäessä tutkittavia on selvästi vähemmän kuin määrällisessä tutkimuksessa. Analysoitavaa, syvälinistä tietoa sisältävää, aineistoa syntyy laadullisessa tutkimuksessa runsaasti. Tarkoituksena on hankkia suppeasta kohteesta laaja-alaisesti tietoa ja sitä kautta ymmärtää ilmiötä paremmin ja kokonaisvaltaisemmin. Lähtökohtana on todellisen elämän ja toimintaympäristön kuvaaminen. Laadullisissa menetelmissä tutkija on usein hyvin lähellä tutkittavia ja jopa osallistuu heidän toimintaansa. Hän tekee ilmiöstä perusteltuja omia tulkintojaan. Tyypillisiä laadullisia menetelmiä ovat osallistuva havainnointi sekä teema-, avoin ja ryhmähaastattelut. (Ojasalo ym., 2015, s. 105.)

Opinnäytetyöhön sopivat hyvin tapaustutkimukselle tyypilliset laadulliset menetelmät, koska tarkoitus on hankkia laaja-alaisesti tietoa kaupungin hankinnoista, ja muodostaa niistä syvälinen käsitys. Jotta hankinnan kehittäminen on mahdollista, on välttämätöntä ensin perehtyä organisaatiossa jo olemassa olevaan hankintojen koskevaan tietoon ja käytäntöihin. Työn tiedonkeruumenetelminä käytetään haastatteluja sekä mahdollisesti hyödynnetään myös dokumenttianalyysia.

Haastatteluilla saadaan nopeasti kerättyä syvälinistä ja selventävää tietoa tutkimuskohteesta. Haastattelun avulla voidaan korostaa yksilöä tutkimustilanteen subjektina, jolloin haastateltavalla on tilaisuus tuoda esille itseään koskevia asioita mahdollisimman vapaasti. Haastattelut tulee äänittää, jolloin niihin on helppo myöhemmin palata, kuunnella uudelleen ja ymmärtää sanomaa ”rivien välistä”. Yleensä nauhoitetut haastattelut kirjoitetaan auki eli litteroidaan, mikä helpottaa aineiston analysointia. (Ojasalo ym., 2015, s. 106–107.)

Puusa & Juutin (2020, s. 99) mukaan haastattelun voidaan ajatella olevan keskustelu, jolle on etukäteen asetettu tavoite. Tutkijalla on aloite ja hän johdattelee keskustelua. Haastattelu on vuorovaikutteista, joten osapuolet vaikuttavat aina toisiinsa. Yleisesti tavoitteena on kerätä sellaista tietoa, että tutkittavaa ilmiötä koskevat uskottavat johtopäätökset ovat mahdollisia. Haastattelujen tallentamista suositetaan, sillä uskottavien päätelmien tekeminen puhutusta aineistosta edellyttää sitä. Tallentaminen on siten tärkeää myös työn luotettavuudelle. Kananen (2015, s. 81–82) neuvoo aloittamaan haastattelut organisaation ylemmästä johtoportaan. Tällöin saadaan kokonaiskuva tilanteesta ja ongelmasta. Haastattelut voidaan toteuttaa kasvokkain, puhelimitse tai verkon kommunikaatiovälineillä.

Yksilöhaastattelut toteutetaan kohdeorganisaatiossa teemahaastatteluina, jotka sopivat monien ilmiöiden tutkimiseen. Tutkijalla tulee olla ilmiöstä ennakkokäsitys, jonka perusteella hän pystyy laatimaan teemat haastatteluille. Lisäksi tutkijan tulee perehtyä ilmiöön liittyvään teoriaan. Teemahaastattelussa tutkittavaa keskustelutetaan eri aiheista eli teemoista, jotka tutkija on etukäteen valinnut. Haastattelu etenee teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa. Vuoropuhelu tutkittavan ja tutkijan välillä kuuluu olennaisesti teemahaastatteluun. Haastattelujen avulla ilmiö alkaa pikkuhiljaa hahmottumaan tutkijalle, ja hän pystyy muodostamaan vastaukset tutkimuskysymyksiin. (Kananen, 2015, s. 83; Puusa & Juuti, 2020, s. 107.)

Ilmiönä on Raision kaupungin hankintojen nykytila ja hankintojen toteuttaminen hajautetusti eri toimialoilla. Opinnäytetyön tekijä on perehtynyt ilmiöön kohdeorganisaation verkkosivujen, hänelle lähetetyn materiaalin ja palaverikeskustelujen avulla. Hän on myös tutkinut aiheeseen liittyvää teoriaa työssä aiemmin käsitellyssä teoriaosuudessa. Tekijä haastattelee ne henkilöt, jotka toimialayksiköissä pääasiassa toteuttavat hankintoja. Hän valitsee etukäteen haastatteluissa käsiteltävät teemat, jotka voivat vaihdella eri toimialayksiköiden ja haastateltavien kesken. Tavoitteena ovat vuorovaikutteiset ja keskustelunomaiset haastattelut kohdeorganisaation hankintojen toteuttamisesta sekä hankinnassa havaituista ongelmakohtista.

Koska opinnäytetyön tekijällä on käsitys, että kohdeorganisaatiossa hankintojen tekijöitä on paljon, ajan säästämiseksi on tarkoitus järjestää myös ryhmähaastatteluja. Ryhmähaastatteluun osallistujia on useita, tyypillisesti 6–12 henkilöä. Haastattelijoita

voi olla kaksi, jolloin ilmapiiri on usein rennompi ja keskustelu monipuolisempaa. Toinen haastattelijoista voi osallistua itse keskusteluun ja pitää sen teemoissa, ja toinen kirjata ylös osallistujien reaktioita. Ryhmähaastattelun etu yksilöhaastatteluun nähden on se, että ryhmässä vallitseva dynamiikka vie keskustelua ja käsiteltäviä asioita uusille tasoille. (Ojasalo ym., 2015, s. 111–112.)

Kohdeorganisaatiossa tehtävien haastattelujen lisäksi on suunnitelmana mennä haastattelemaan Naantalın kaupungin hankinnoista vastaavaa henkilöä. Naantalissa hankintoja koordinoi koordinaattori, ja kyseinen malli toimii siellä mainiosti. Ajatus vierailusta naapurikaupunkiin on tullut kohdeorganisaatiolta. Avoin haastattelu sopii tähän, koska ilmiötä; Naantalın kaupungin hankintaa, ei tunneta eikä voida siten esittää tarkkoja kysymyksiä. Haastateltavalle, hankintojen koordinaattorille, annetaan aihe, josta hän kertoo, ja opinnäytetyön tekijä pyytää sen pohjalta lisätietoa ja tekee tarkennuksia. (Kananen, 2015, s. 82.) Työn teoriaosuus ei määrää haastattelun kulkua, vaan haastateltavan kertomus johdattaa haastattelua eteenpäin (Puusa & Juuti, 2020, s. 108).

6.3 Dokumenttianalyysi

Dokumenttianalyysi on menetelmä, jonka avulla pyritään tekemään johtopäätöksiä kirjalliseen muotoon saatetusta aineistosta. Tarkastelun kohteena voivat olla esimerkiksi organisaation verkkosivut, vuosikertomukset, markkinointimateriaali, kirjalliseen muotoon muutetut haastattelut, palaverimuistiot, valokuvat, piirroksiset ja puheet. Dokumentteja voidaan ajatella olevan kaikki tutkittavasta ilmiöstä kirjoitettu, puhuttu ja kuvattu materiaali. Dokumenttianalyysia voidaan käyttää valmiiden aineistojen analysointiin, vaikka niitä ei alun perin ole tutkimuskäyttöön tarkoitettu. (Ojasalo ym., 2015, s. 136.)

Kehitysideoiden muodostamiseen opinnäytetyön tekijä hyödyntää Raision kaupungin hankintaohjetta, jolloin dokumenttianalyysia käytetään yhtenä tiedonkeruun menetelmänä. Hankintoja koskevia tietoja kerätään myös Tilinpäätös 2021 ja Talousarvio 2023 -dokumenteista.

7 TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN

Haastatteluista muodostui työn merkittävin tiedonkeruun menetelmä ja keino selvittää nykytilaa organisaatiossa. Haastattelut ajoittuivat marraskuu 2022 ja helmikuu 2023 väliselle ajalle, ja ne toteutettiin teemahaastatteluina sekä avoimena haastatteluna Naantalin kaupunkiorganisaatiossa.

Tutkimuksessa hyödynnettiin myös dokumenttianalyysia tiedonkeruussa ja kehitysideoiden synnyttämisessä. Tutkittavina olivat Tilinpäätös 2021 ja Talousarvio 2023 sekä kaupungin oma hankintaohje.

7.1 Teemahaastattelut kohdeorganisaatiossa

Kaikki teemahaastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina joko kasvokkain Raision kaupungintalolla tai verkossa Teams-yhteyksien avulla. Luotettavuuden lisäämiseksi haastattelut nauhoitettiin, joten tarvittaessa saatuihin tutkimusaineistoihin oli helppo palata. Nauhoittamisesta sovittiin haastateltavien kanssa ennen haastattelujen aloittamista.

Teemahaastattelut toteutettiin kolmella tutkinnan kohteena olevalla toimialalla: Sivistys- ja vapaa-aikatoimialalla, Elinvoima- ja kilpailukykytoimialalla sekä Konsernipalveluissa. Tutkimuksessa haastateltiin henkilöitä, jotka osallistuvat vastuualueidensa hankintojen valmistelu-, kilpailutus- tai päätöksentekovaiheisiin. Haastatteluja oli yhteensä kolmetoista, ja niiden kesto vaihteli 20 minuutista 75 minuuttiin. Kestoon vaikuttivat hankinnan kohteet, kilpailutusten lukumäärä ja organisaation hankinnoista kertynyt kokemus.

Työn tavoitteet ja tutkimuskysymykset huomioiden haastatteluille mietittiin teemat (liite 1), jotka käsittelivät hankintojen jakaantumista eri näkökulmilta, toimittajayhteistyötä, hankintaprosessia, kilpailutusten tekemistä, hankintoja koskevaa sisäistä viestintää sekä havaittuja ongelmakohtia tai haasteita hankintoihin liittyen. Haastattelujen alussa tekijä kertoi lyhyesti työn taustaa ja tavoitteita. Tämän jälkeen haastateltava kertoi annetuista aiheista, ja haastattelija esitti tarkentavia kysymyksiä. Tekijä

kirjoitti nauhoitteiden perusteella lähes kaikista haastatteluista muistiot, jotka hän lähetti haastateltaville tarkastettaviksi.

Alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen ryhmähaastatteluista luovuttiin, koska haastateltavien aikataulujen yhteensovittaminen osoittautui hyvin vaikeaksi. Lisäksi tekijä ymmärsi ensimmäisten haastattelujen jälkeen, että ryhmähaastatteluissa kerätty tieto ei olisi ollut riittävän syvällistä ja yksityiskohtaista.

7.2 Avoin haastattelu Naantalın kaupunkiorganisaatiossa

Tiedonkeruun loppuvaiheessa tekijä vieraili Naantalın kaupunkiorganisaatiossa. Tarkoituksena oli selvittää Naantalın tapaa toteuttaa ja kilpailuttaa hankintoja. Tekijä sopi tunnin mittaisen tapaamisen Naantalın kaupungintalolle ja haastatteli yhtä organisaation hankinnoista ja kilpailutuksista tietävää henkilöä.

Haastattelua varten tekijällä ei ollut valmiita haastattelukysymyksiä tai -teemoja mietittyinä. Tavoitteena oli rento ja vapaamuotoinen keskustelu, jossa onnistuttiin. Haastattelu nauhoitettiin, ja haastateltavalle lähetettiin siitä muistio kommentoitavaksi.

7.3 Dokumenttianalyysin hyödyntäminen

Valmistautuessaan teemahaastatteluihin tekijä perehtyi Raision kaupungin hankintaohjeeseen. Se on 32 sivuinen kaupunginhallituksen hyväksymä dokumentti ja ohjeistus kaupungin hankintojen toteuttamisesta. Nykyinen hankintaohje on tullut voimaan 2.7.2018, ja se perustuu niin sanotun hankintalain säännöksiin. Hankintaohje on julkinen ja luettavissa Raision kaupungin verkkosivuilla www.raisio.fi kohdassa Työ ja yrittäminen/Kaupungin hankinnat.

Hankintojen suuruusluokan ja toimialakohtaisen jakaantumisen selvittämiseksi tutkittiin tilinpäätöslaskelmia vuoden 2021 tilinpäätösasiakirjoista. Tilinpäätös 2021 sisältää toimintakertomuksen, talousarvion toteutumisvertailun, tilinpäätöslaskelmat, tilinpäätöksen liitetiedot sekä eriytetyt tilinpäätökset ja muut eriytetyt laskelmat. Se on 198 sivuinen dokumentti, jonka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 6.6.2022. Tilinpäätös

2021 on nähtävillä Raision kaupungin verkkosivuilla www.raisio.fi kohdassa Kaupunki ja päätöksenteko/Talous, strategia ja asiakirjat/Talous.

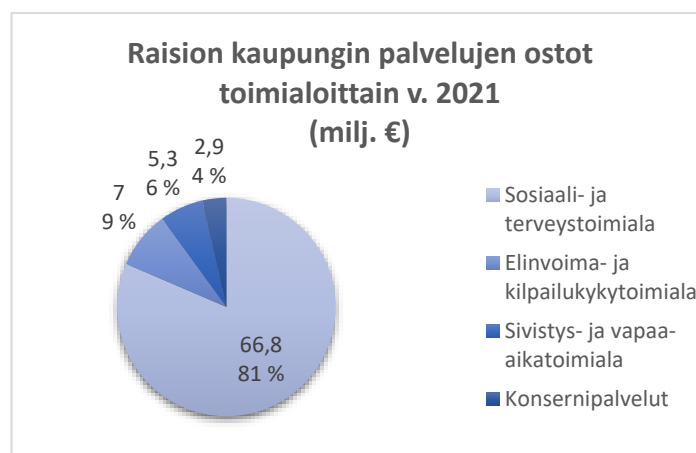
Jotta saatiin selville arvioita ja näkymiä kaupungin tulevaisuuden hankintamenoista, tutkittiin Talousarvio 2023 -dokumenttia. Se sisältää osiot kaupunginjohtajan ja toimialojen katsaukset vuoteen 2023, talousarvion yleiset lähtökohdat, riskienarviointi ja -hallinta, talousarvion sitovuus, tavoitteet kuntakonsernin tytär- ja osakkuusyhteisöille, tarkastuslautakunnan tavoitteet ja painopistealueet vuodelle 2023, talousarvion tulojen ja menojen muodostuminen, käyttötalous ja sitovat tavoitteet lautakunnittain, sekä investoinnit. Kaupunginvaltuuston 28.11.2022 hyväksymä dokumentti on Raision kaupungin verkkosivuilla www.raisio.fi kohdassa Kaupunki ja päätöksenteko/Talous, strategia ja asiakirjat/Talous.

8 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA SYNTYNEET KEHITYSIDEAT

Luvussa käsitellään tutkimuksessa saatuja tuloksia sekä syntyneitä kehitysideoita. Ideoita hankintojen kehittämiseksi saatiin, kun tutkimustuloksia tarkasteltiin aiheeseen liittyvän teorian näkökulmasta. Aloitetaan kertomalla dokumenttianalyysin tuloksista ja hankintaohjeen parannusehdotuksista. Sen jälkeen paneudutaan Raision kaupungin hankintojen tekijöille suoritettujen teemahaastattelujen tuloksiin: Millä tavalla hankinnat ja kilpailutukset toteutetaan, ja mitä puutteita tai ongelmia hankintojen tekijät ovat havainneet? Myös haastattelukäynti Naantaliin onnistui ja antoi tekijälle hyvän käsityksen siitä, miten hankinnat siellä tehdään, ja miten niiden tekeminen eroaa Raision tavasta. Alaluvussa 8.4 esitellään syntyneet kehitysideat. Luvun lopussa palataan opinäytetyölle asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja esitetään niihin vastaukset.

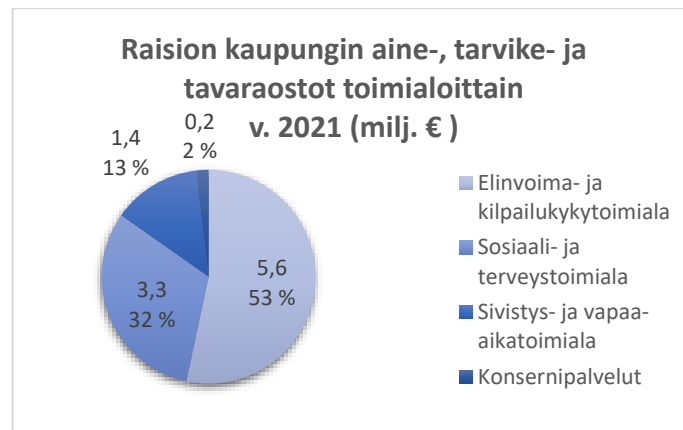
8.1 Dokumenttianalyysin tuloksia

Tilinpäätös- ja talousarvioasiakirjoista saatiin selville toimialojen vuoden 2021 ostot ja vuoden 2023 arvioidut ostot toimialoittain. Tilikaudella 2021 kaupunki on tehnyt hankintoja organisaation ulkopuolelta yhteensä 92,4 miljoonalla eurolla. Hankinnoista suurin osa 82 miljoonaa euroa on palvelujen ostoja. Kuten kuvio 8 osoittaa, Sosiaali- ja terveystoimialan osuus palvelujen ostoista on 66,8 miljoonaa euroa, joka on valtaavan suuri euromäärä muihin toimialoihin verrattuna. Palvelujen ostot tutkittavilla kolmella muulla toimialalla ovat yhteensä vain 15,2 miljoonaa euroa.



Kuvio 8. Raision kaupungin palveluhankinnat toimialoittain tilikaudella 2021

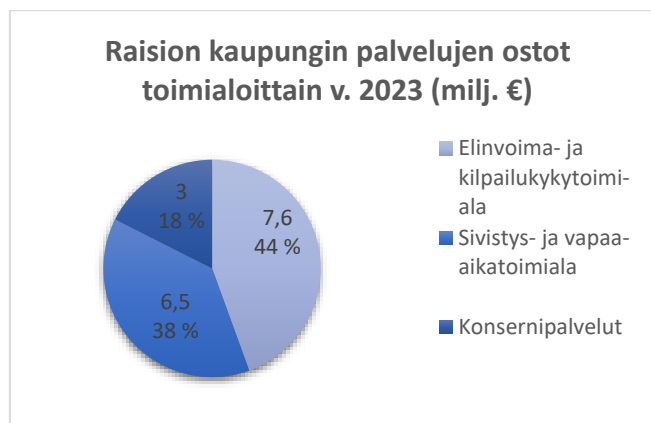
Raision kaupungin aine-, tarvike- ja tavaraostot vuonna 2021 ovat olleet yhteensä 10,5 miljoonaa euroa, josta tutkittavien toimialojen aine-, tarvike- ja tavaraostot ovat yhteensä 7,2 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveystoimialan osuus on 3,3 miljoonaa euroa (kuvio 9).



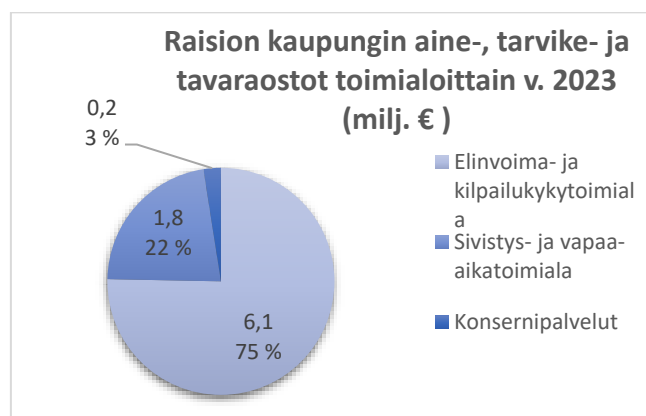
Kuvio 9. Raision kaupungin aine-, tarvike- ja tavaraostot toimialoittain tilikaudella 2021

Talousarvion 2023 mukaan Raision kaupungin palvelujen ostojen arvioidaan olevan yhteensä 17,1 miljoonaa euroa ja aine-, tarvike- ja tavaraostojen yhteensä 8,1 miljoonaa euroa. Yhteensä ostojen arvo talousarviossa 2023 on 25,2 miljoonaa euroa. Elinvoima- ja kilpailukykytoimialan osuus on sekä palvelujen ostoissa että tavaraostoissa selvästi suurin (kuviot 10 ja 11).

SOTE-uudistuksen voimaan tullessa 1.1.2023 sosiaali- ja terveystoimialojen sekä pelastustoimen järjestäminen siirtyi kuntien vastuulta hyvinvointialueille. Muutoksen myötä sosiaali- ja terveystoimialat lopetettiin, ja kuntien ostot organisaation ulkopuolelta ovat tulevaisuudessa huomattavasti vähemmän kuin ennen uudistusta.



Kuvio 10. Arvio Raision kaupungin palvelujen ostoista toimialoittain vuonna 2023



Kuvio 11. Arvio Raision kaupungin aine-, tarvike- ja tavaraostoista toimialoittain vuonna 2023

Dokumenttianalyysin tuloksena syntyi myös parannusehdotuksia kaupungin oman hankintaohjeen uudistamiseksi. Ohjetta sovelletaan kansallisen kynnsarvon ylittäviin hankintoihin sekä lisäksi kaikkiin pienhankintoihin. EU-kynnsarvot ylittävät hankinnat sekä erityisalojen hankintalaki on rajattu ohjeen ulkopuolelle. Nykyinen vuodesta 2017 käytössä ollut hankintaohje vaatii päivittämistä, sillä SOTE-puolen hankinnat ovat siirtyneet hyvinvointialueen vastuulle, ja esimerkiksi kynnsarvoihin on tullut muutoksia 1.1.2022. Hankintaohje toistaa hyvin pitkälti hankintalakia, mikä tekee ohjeesta pitkän ja vaikeaselkoisen. Jotta ohjeesta saadaan helppolukuisempi, pyritään mahdollisuuksien mukaan välttämään monimutkaisen lakitekstin toistamista. Usein riittää, kun viitataan tiettyyn hankintalain pykälään tai kohtaan. Hankintaohjeen tarkoituksena ei ole olla hankintalain referaatti.

Laatuvaatimusten yhteydessä ohjeessa todetaan lyhyesti, että hankinnoissa tulee mahdollisuuksien mukaan huomioida kestävä kehitys ja ympäristönäkökohdat sekä kierrätysmahdollisuudet. Pekkanen ym. (2022, s. 41, 45) mukaan hankintayksikkö pystyy hyvin huomioimaan sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia hankintaprosessin eri vaiheissa. Kestävän kehityksen ja vastuullisuuden merkitys ja niiden hankinnoille asettamat vaatimukset lisääntyvät tulevaisuuden hankintatoimessa, joten kyseiset asiat tulee ehdottomasti sisällyttää laajasti myös hankintaohjeeseen. Haastatteluissa tuli ilmi, että hankintojen tekijät tarvitsevat tietoa ja käytännön ohjeistusta siihen, miten kestävä kehitys ja vastuullisuus tulee huomioida hankintojen tekemisessä.

Kuten van Weele (2018, s. 29) korostaa, hankinta tulee ymmärtää tiiviinä prosessina, jolloin edellisten vaiheiden tuotosten laatu määrittää hyvin pitkälti seuraavien vaiheiden tuotosten laatua. Puutteet yhdessä vaiheessa aiheuttavat lisää ongelmia myöhemmin. On tärkeää, että koko hankintaprosessi toteutetaan alusta loppuun mahdollisimman hyvin sekä hankintalain säännösten ja sisäisen hankintaohjeen mukaisesti. Näin minimoidaan ongelmat sekä vältetään hankintaotkaisupyynnöt ja valitukset markkinaoikeuteen. Koska hankintojen tekijät kaipaavat selkokielistä käytännön ohjeistusta hankintojen tekemiseen, tulee hankintaprosesseista laatia prosessikaaviot hankintaohjeen liitteiksi. Kuten van Weele (2018, s. 29) sanoo, prosessi yleensä myös selitetään organisaation hankintamenettelytapoina, jotka kirjataan hankintaohjeisiin, sillä jos menettelytavat puuttuvat, siitä seuraa usein hyvin jäsentämättömät hankinnan päätöksentekoprosessit sekä toiminnallisia ongelmia organisaatiossa.

Hankintojen arvot sekä niiden merkittävyys ja riskit vaihtelevat suuresti, joten myös hankintaprosessit ovat erilaisia kuten Nieminen (2016, luku 3.) toteaa. Hankinnat on hankintaohjeessa jaoteltu arvon mukaan neljään eri luokkaan:

- kansallisen kynnyсарvon ylittävät hankinnat arvoltaan yli 60000 euroa
- pienhankinnat arvoltaan 20000–59999 euroa
- pienhankinnat arvoltaan 5000–19999 euroa
- vähäiset hankinnat arvoltaan alle 5000 euroa

Kullekin luokalle laaditaan menettelytapaohjeet hankintaohjeeseen sekä prosessikaavio ohjeen liitteeksi. Monimutkaisten tuotteiden tai kategorioiden hankintaprojekteille

laaditaan tarvittaessa omat prosessikaaviot, joissa kannattaa huomioida laajennetussa hankintaprosessimallissa korostuva toimittajan sopimusvelvoitteiden seuranta. Tällä tavalla varmistetaan, että maksetaan sellaisesta toimittajan suorituskyvystä, josta on sovittu. (van Weele, 2018, s. 33–34.)

8.2 Haastattelujen tulokset kohdeorganisaation hankintojen toteuttamisesta

Organisaation hankinnat kilpailutetaan ja tehdään hajautetusti toimialoilla ja palvelualueilla, joiden vastuualueisiin tai käyttöön hankittava tuote, palvelu tai urakka kuuluu tai tarvitaan. Hankinnan kohteen ja sen laadun määrittämistä ei pidetä erityisen haastavana. Määrittystä varten tarvittava tieto ja osaaminen on palvelualueella lähellä hankinnan tekijää ja helposti saatavilla, sekä usein myös hankinnan käyttäjä tai tarve on palvelualueella lähellä kilpailuttajaa. Hajauttamisen haittana on riski päällekkäisten hankintojen tekemiseen eri puolilla organisaatiota ja ostovolyymeiltaan sirpaloituneet hankinnat. Ennako-odotuksista huolimatta ilmiötä päällekkäisistä hankinnoista ei tullut tutkimuksessa esiin. Sen sijaan hankintojen kokonaiskuvan ja -kustannusten hahmottaminen todetaan vaikeaksi jo tutkimuksen lähtötilanteessa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 317, 319.)

Kilpailutuksia tekevät palvelualuejohtajat, päälliköt ja määritellyt vastuuhenkilöt eri puolilla organisaatiota. Henkilöt tekevät hankintoja muun työnsä ohessa, jolloin hankintaan kuuluu tai sille jää aikaa enintään kymmenen prosenttia työajasta. Osa henkilöistä toteuttaa vain muutaman hankinnan vuosittain, jolloin voidaan puhua niin kutsutuista satunnaishankkijoista. Elinvoima- ja kilpailukykytoimialalla Infrapalvelu-vastuualueella, jossa toteutetaan isoja rakentamiseen ja korjaamiseen liittyviä urakka-kilpailutuksia, vastuuhenkilöt tekevät vain hankintaprojekteihin liittyviä selvityksiä, valmisteluja, kilpailutuksia ja muita niihin liittyviä hankinnan töitä.

Organisaatiossa hankitaan laajalti palveluita ja tavaroita sekä tehdään kilpailutuksia isoista rakennusurakoista. Hankinnat vaihtelevat muutamista kymmenistä euroista useisiin miljooniin euroihin. On selvää, että myös hankintaprosessi vaihtelee juuri hankinnan kohteen, riskien ja merkittävyyden mukaan kuten Nieminen (2016, luku 3) toteaa. Huuhka (2019, s. 251) on jakanut prosessin karkeasti kolmeen vaiheeseen, joista

tutkimus kohdistui pääasiassa prosessin valmistelu- ja kilpailutusvaiheisiin. Tilapalveluissa valmisteluvaihe tarkoittaa usein vuosia kestävästä tarveselvitystä ja hankesuunnitelman laatimista, kun hankinnan kohteena on esimerkiksi uusi päiväkotirakennus tai iso korjausrakka. Organisaatiossa tehdään tarjontamarkkinan kartoitusta, mutta kaikkia lain mahdollistamia keinoja ei sen osalta hyödynnetä (Huuhka, 2019, s. 251–253, 255).

Kilpailutusten tekijöillä ei juurikaan ole julkisen hankinnan tai hankintalain koulutusta, ja useimmat haastatellut pitävät omaa hankintaosaamistaan puutteellisena. Vaikeana pidetään ajantasaisen lainsäädännön huomioimista sekä esimerkiksi tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointia. Viime vuosina Raisio on kuitenkin välttynyt valituksilta markkinaoikeuteen hankintojensa osalta. Iloranta & Pajunen-Muhonen (2018, s. 319) pitävätkin hankintaosaamisen kehittämistä vaikeana ja erityishuomiota vaativana hajautetussa hankintamallissa, joka organisaatiossa on.

Kaupungin oma hankintaohje koetaan monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi eikä se juurikaan huomioi ympäristö- tai vastuullisuusnäkökohtia hankintojen tekemisessä. Kaikki haastatellut noudattavat oman käsityksensä mukaan kaupungin hankintaohjetta. Avun tai tuen tarpeessa kaupunginlakimiestä lähestytään pulmatilanteissa liian myöhään tai ei lainkaan. Tämä johtuu tietämättömyydestä, halusta selvittää itse tai siitä, että lähestyminen lakimiehen suuntaan koetaan liian vaikeaksi. Useimmilta hankintojen tekijöiltä puuttuu myös nimetty osaava sijainen. Tämä on organisaatiolle riski, joka toteutuessaan aiheuttaa vähintäänkin hankinnan viivästymistä ja usein myös lisäkustannuksia.

Vain osa kilpailutuksista tehdään Cludiassa, joka on sähköinen julkisten hankintayksiköiden paljon käyttämä järjestelmä kilpailutusten toteuttamiseen ja sopimushallintaan. Raisiolla ei ole käytössään Clodian sopimushallinnan osiota, vaan sopimushallinta hoidetaan eri järjestelmässä. Cludia ohjaa hankintalain mukaista kilpailutusprosessin toteuttamista. Cludiasta kilpailutus menee eteenpäin HILMA-ilmoituskanaavaan ja TED-tietokantaan, mikäli kyseessä on EU-hankinta. Organisaatiossa kilpailutetaan paljon alle 60000 euron pienhankintoja lähettämällä vakiomuotoinen tarjouspyyntö liitteineen valituille toimijoille tai yksinkertaisesti lähettämällä tarjouskysely

sähköpostilla. Kaupungin oma hankintaohje ei määrää tai pakota käyttämään Cloudiaa kilpailutuksissa. Syitä siihen, miksi Cloudiaa ei aina käytetä, ovat osaamattomuus, kiire, Clouidian käyttö mielletään hankalaksi tai hankinnan ajatellaan olevan arvoltaan vähäinen. Sähköpostikyselyllä tehdystä vähäisestä hankinnasta ei aina tehdä erillistä sopimusta tai tilausta, vaan ainoana ”asiakirjana” hankinnan tekijä arkistoi omaan sähköpostiinsa kyselyyn ja tilaukseen liittyvän kirjeenvaihdon.

Kilpailutuksissa käytetään lähes pelkästään avointa menettelyä, jolloin halvin hinta on usein valintakriteerinä. Sen jälkeen, kun hankintailmoitus on julkaistu ja tarjouspyyntö on saatavilla, hankinnan kilpailuttaja joissain tapauksissa lähettää tarjouspyynnön soveliaiksi katsomilleen toimijoille (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 32 §). Avoin menettely valitaan, koska halutaan tarjouksia kaikilta mahdollisilta toimittajilta. Se koetaan myös helpoimmaksi ja turvallisimmaksi menettelyksi kilpailutuksen virheettömyyden kannalta. Aivan pienet alle 5000 euron hankinnat voivat olla niin sanotusti laskutettavia, tai sitten kaupungilla on ostotilit tietyillä toimijoilla. Eskolan ym. (2017, s. 223–225) kuvaamaa neuvottelumenettelyä käytetään silloin harvoin, kun halutaan ennen tarjouspyyntöä kartoittaa tarjontamarkkinoita sekä hankintaan liittyvien omien toiveiden ja vaatimusten realistisuutta.

Kunkin palvelualueen kilpailutetut voimassa olevat hankinta- ja puitesopimukset (Kontio, 2017, s. 132–133.) ovat tiedossa henkilöillä, jotka tilaavat kyseisten sopimusten tuotteita ja palveluita. Muualla organisaatiossa ei tiedetä sopimuksista tai tieto niistä on hankalasti löydettävissä. Tällöin sopimusten hyödyntäminen voi olla puutteellista. Lainsäädäntö mahdollistaa yhteishankinnat (Pekkala ym., 2022, s. 137), ja kohdeorganisaatiossakin tehdään paljon hankintoja hyödyntämällä yhteishankintayksiköiden ja seutukuntien yhdessä toteuttamia kilpailutuksia. Tällöin hankinnoista vastuussa oleva henkilö seuraa mahdollisuuksia yhteishankintasopimuksista ja tekee järkeviksi katsomistaan sopimuksista liittymisehdotuksia eteenpäin kaupungin johdolle. Yhteishankintasopimusten kautta hankitaan esimerkiksi lähes kaikki elintarvikkeet, koulukirjat, tietokoneita ja kalusteita. Kaikkia tehtyjä hankintasopimuksia tulee noudattaa, sopimusten ohi ei saa tilata mitään. Sopimukset löytyvät eri yhteishankintayksiköiden järjestelmistä ja organisaation palvelualueilta, mutta koostettua tietoa sopimuksista ei ole. Tämä aiheuttaa epätietoisuutta ja turhaa asioiden selvittelyä.

Kuten Eskola ym. (2017, s. 181) toteavat hankintalaki edellyttää tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Tästä johtunee, että yhteydenpito toimittajien suuntaan on varovaista ja hyvin vähäistä. Halutaan toimia tarkasti lain edellyttämällä tavalla ja kaikin keinoin välttää mahdolliset valitukset tarjoajan epäoikeudenmukaisesta kohtelusta. Sähköpostikyselyt lähetetään hyvin usein niille tietyille ja tunnetuille toimittajille, joilta on ennenkin kyseisiä tuotteita tai palveluita hankittu. Tarjoajilta saatetaan edellyttää tiettyjä sertifikaatteja tai referenssejä, jotta heidät voidaan hyväksyä mukaan kilpailutukseen. Van Weelen (2018, s. 29) näkemyksenä toimittajan valintavaihe on tarjontamarkkinan kartoitusta. Näin ei ole kohdeorganisaatiossa, jossa käytetään paljon avointa menettelyä, jolloin toimittavat tarjoavat tarjouspyynnön mukaisesti. Menan ym. (2014, s. 213) mukaan toimittaja, jonka kanssa hankinta kilpailutetaan ja siitä neuvotellaan, valitaan hyväksytyjen toimittajien listalta. Tämä ei ole kohdeorganisaatiossa mahdollista, koska kuten Eskola ym. (2017, s. 25) toteavat, julkisen hankintayksikön tulee hyödyntää kilpailuolosuhteita hankintoja tehdessään.

Myös hankkeet ovat kilpailutusten tekijöiden vastuulla. Hankkeilla tarkoitetaan tässä hankintoja ja projekteja, joihin kaupunki saa ulkopuolista rahoitusta esimerkiksi aluehallintovirastolta tai ministeriöltä. Hankerahaa jaetaan eniten henkilöstön palkkaamiseen. Raha on aina kohdistettu tiettyyn toimintaan ja tietylle ajanjaksolle, ei vapaasti käytettävissä. Hankerahan saaminen edellyttää, että aktiivisesti seurataan tulossa olevia mahdollisia hankkeita, tehdään avustushakemus, kilpailutetaan ja toteutetaan hanke, seurataan sen budjettia ja tehdään loppuraportti hankkeesta. Selvästi eniten avoimia hankkeita noin 30 kappaletta on Sivistys- ja vapaa-aikatoimialalla. Hankkeet koetaan vaikeasti hallittaviksi, työllistäviksi ja ne vaativat erityistä osaamista ja valppautta.

Yleisesti hankintoja koskeva sisäinen yhteydenpito ja vuorovaikutus toimivat, eikä viestinnässä koeta olevan ongelmia. Kuten Jokikin (2021, s. 167) kirjoittaa, on kuitenkin tärkeää huomioida eri osastojen ja toimialojen välinen tehokas tiedonkulku, ja kun kilpailutusta ollaan suunnittelemassa, tulee viestintää ja yhteydenpitoa lisätä. Esimerkiksi suunnittelu- ja asiantuntijapalveluiden puitesopimuksia kilpailutettaessa on hyvä tiedustella muilta palvelualueilta, onko siellä tarpeita sellaisista palveluista, jotka voidaan mahdollisesti yhdistää samaan kilpailutukseen. Koska hankintojen kokonaiskuva on hukassa, on organisaatioon tiedonkulun parantamiseksi ja kehittämisen tueksi

vuoden 2022 keväällä perustettu hankintatiimi. Siihen kuuluvat kaupunginlakimies, kilpailutusten tekijöitä eri palvelualueilta sekä hallinnon ja talouden asiantuntijoita yhteensä noin kymmenen henkilöä. Kokouksissa käsitellään meneillään ja tulossa olevia kilpailutuksia ja muita hankinta-asioita.

Poliittisen päätöksenteon hitaus ja byrokraattisuus sekä vuosittain vasta marraskuussa tehtävät päätökset seuraavan tilivuoden hankintojen määrärahoista aiheuttavat viivettä ja aikapainetta kilpailutuksille. Tämän takia hankinnan toteuttamisessa on hyvin vaikeaa huomioida optimaalista markkinatilannetta tai vuodenaikaa hankinnan toteuttamiselle. Myös puuttuva ja hidas tiedonkulku päättäjiltä kilpailutusten tekijöille aiheuttaa viivettä ja tehottomuutta.

8.3 Hankintojen toteutus Naantalissa

Naantalın kaupungilla kilpailutusten ja hankintojen tekeminen on keskitetty yhdelle henkilölle. Hänellä on vahva juridinen osaaminen ja hän tuntee hyvin koko kaupunkiorganisaation toiminnot, tapahtumat ja henkilöstön. Ainoastaan tekninen puoli, joka vastaa myös kaupungin keskusvarastotoiminnoista, tekee itse oman palvelualueensa kilpailutukset. Tarvittaessa hankintojen tekijä avustaa teknistä puolta juridisissa kysymyksissä ja laatupisteytyksissä. Mahdolliset oikaisuvaatimukset ja valitukset markkinatuomioistuimeen katsotaan yhdessä kaupunginlakimiehen kanssa. Naantali on mukana esimerkiksi Turun seutuhankinnan ja Sarastian hankintayhteistyösopimuksissa. Hankintojen tekijä ei hoida hankkeita vaan ne hoidetaan toimialoilla.

Kaikissa kilpailutuksissa käytetään Clodian sähköistä kilpailutusjärjestelmää. Isompiin hankintoihin perustetaan Teams-ryhmä. Pääasiassa kilpailutuksissa käytetään hankintalain avointa menettelyä. Tietyt konsulttipalveluhankinat kilpailutetaan rajoitetulla menettelyllä, jolloin tarjouspyyntö lähetetään vähintään kolmelle toimijalle. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 32 § ja 33 §.) Valinta tehdään usein halvimman hinnan perusteella, jolloin laadun määrittäminen on tärkeää.

Yhä enemmän Naantalissa käytetään Huuhkan (2019, s. 251–253) kuvaamaa markkinavuoropuhelua, joka on todettu hyväksi toimintatavaksi. Tällöin Clodian kautta kutsutaan toimijoita infotilaisuuteen, jossa kaupunki kertoo tulossa olevasta kilpailutuksesta. Tällä tavalla kaupunki saa toimijoilta vinkkejä tarjouspyynnön laatimiseen ja mahdollisuuksista tarjontamarkkinoilla. Tilaisuudessa toimijat eivät kerro liikesalaisuuksiaan, vaan halukkaat toimijat varaavat kahdenkeskisen Teams-tapaamisen kaupungin edustajan kanssa. Markkinavuoropuhelun jälkeen aloitetaan tarjouspyynnön valmistelu. Kun tarjouspyyntöluonnos on valmis, vuoropuhelu päättyy. Tämän jälkeen tehdään kilpailutus normaalina avoimena menettelyinä. Neuvottelumenettely (Eskola ym., 2017, s. 223–225) on todettu liian raskaaksi ja aikaa vieväksi menettelyksi.

Yleisesti hankintoihin liittyvää sisäistä viestintää ei koeta ongelmalliseksi. Kaupungin sisäisessä viestintäkanavassa on hankintoihin liittyvää tietoa. Siellä on kohdat keskusvarasto, käyttöturvatieotteet, tiedosto kilpailutetuista sopimustoimittajista, tilaajavastuulain noudattamisohjeet, hankinta- ja kilpailutusohjeet, EU-hankintoja koskeva rikosrekisteriotteen tarkastaminen sekä vanhaa koulutusmateriaalia ja liiteohjeet. Kilpailutetut sopimustoimittajat -tiedoston tavoitteena on, että se sisältää kaikki voimassa olevat puite- ja muut sopimukset sekä myös hankintayhteistyösopimukset. Tiedosto on ilmeisesti vaikeasti löydettävissä, koska tilaajat ovat epätietoisia, mistä voivat ostaa tarvitsemiaan tuotteita tai palveluita. Lyhyet hankinta- ja kilpailutusohjeet sisältävät peruseriaatteet perustavara- ja palveluhankinnoille. Ohjeissa on seuraavat rajat kilpailutusten toteuttamiselle:

- Alle 5000 euron hankinnat voi kilpailuttaa muualla kuin Cludiassa.
- 5000–10000 euron hankinnat pitää ensisijaisesti kilpailuttaa Cludiassa.
- Kaikki yli 10000 euron hankinnat pitää kilpailuttaa Cludiassa.

Lisäksi ohjeet sisältävät linkit rakennusurakkahankintoja koskevaan liitteeseen ja liitteen E mukaisesti hankintoihin sekä suunnittelukilpailutus- ja käyttöoikeussopimusohjeet.

Naantalin keskitettyä hankintaa puoltaa erityisasiantuntemuksen tarve kuten van Weele (2018, s. 292–293) toteaa. Hankinta on juridisesti haastavaa, ja prosessin tulee

mennä oikein, jotta kaupunki välttyy oikaisuvaatimuksilta ja valituksilta markkinaoikeuteen. Hankintojen tekijällä on juridiikan koulutus ja vahva hankintalain osaaminen. Iloranta & Pajunen-Muhosen (2018, s. 92) mukaan koordinoitu hankinta ja sen merkitys organisaation menestykseen kiinnostavat myös johtoa. Näin on myös Naantalissa, jossa kaupunginjohto on kiinnostunut hankinnoista ja ymmärtää, että kyse on merkittävistä rahasummista. Myös hankintastrategian puuttuminen on kaupungissa tiedostettu. Erillistä hankintastrategiaa ei todennäköisesti tehdä, vaan hankinta johtaa tavoitteensa kaupunkistrategiasta. Koordinoitu hankinta toimii strategian suunnittelussa ja tekemisessä usein alkuun sysäävänä tekijänä (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2018, s. 92).

Hankintojen kehittämiseksi tavoitteena on tehdä hankintakalenteri, joka toimii projektipankkina ja työkaluna hankintojen kilpailuttajalle. Kilpailutusten tekemisessä tulee hankintalain määräysten lisäksi huomioida monia seikkoja kuten ympäristö- ja työllistämisasiat sekä pk-yritykset varsinkin, kun TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle vuonna 2025. Kalenterin avulla tiedetään tulossa olevat isommat hankinnat, jolloin niiden ehtoihin on mahdollista paneutua huolellisemmin. Myös elinkeinoasiamies odottaa hankintakalenteria työnsä tueksi.

8.4 Syntyneet kehitysideat

Seuraavana luvussa esitellään teemahaastattelujen ja Naantalin haastattelukäynnin tuloksena syntyneet kehitysideat. Ensimmäiset kuusi alalukua käsittelevät kehitysideoita, jotka voidaan toteuttaa erillisinä, ja joiden avulla hankintoja voidaan jo merkittävästi kehittää. Viimeisessä alaluvussa esitetty kokonaisvaltainen kehittämistoimi muuttaa tavan, jolla kaupungin hankintojen toteuttaminen organisoidaan. Luku päättyy yhteenvetoon parannusehdotuksista ja kehitysideoista.

8.4.1 Hankintasopimukset Intranettiin

Kaikki kaupungin voimassa olevat hankinta- ja hankintayhteistyösopimukset julkaistaan kootusti sisäisessä viestintäkanavassa Intranetissä. Sinne kirjataan myös ohjeet tilauksen tekemiseksi toimittajalta ja muuta hankintoihin liittyvää tietoa kuten

hankintaohje ja -kalenteri. Hankintasopimukset löytyvät silloin kootusti yhdestä lähteestä ja ovat kaikkien toimialojen ja palvelualueiden tiedossa ja hyödynnettävissä. Tämä helpottaa hankintojen tekijöiden ja tilaajien työtä sekä antaa kokonaiskäsityksen hankintasopimuksista. Tällä hetkellä sopimukset löytyvät hajanaisesti hankintojen tekijöiltä ja tilaajilta sekä yhteishankintayksiköiden järjestelmistä.

Kuten Joki (2021, s. 167) toteaa, sisäisessä viestinnässä on tärkeää huomioida eri osastojen ja toimialojen välinen tehokas ja avoin tiedonkulku. Kun kaikki hankintasopimukset ovat Intranetissä, kaikki halukkaat pääsevät niitä sieltä katsomaan. Jos tieto on vain harvojen saatavilla ja jaettavissa, se ei silloin koskaan saavuta kaikkia, jotka tietoa haluavat. Tiedonkulun ongelma on byrokraattisen organisaation ja hierarkian piirre. Kuntaorganisaatiot ovat rakenteeltaan byrokraattisia, ja siksi ne usein kohtaavat haasteita ja puutteita sisäisessä viestinnässä. (Törmälä ym., 2015, s. 106.)

8.4.2 Hankintojen kilpailutukset Cloudiaan

Hankintojen kilpailutukset tehdään jatkossa vain Cloudian sähköisessä järjestelmässä. Cloudia ohjaa etenemään kilpailutuksessa hankintalain mukaisesti ja tekemään kaikki kilpailutuksen vaatimat dokumentit (Huuhka, 2019, s. 251; Kontio ym., 2017, s. 157). Kilpailutukset toteutetaan silloin saman kaavan mukaisesti, ja ne löytyvät jatkossa kaikki samasta järjestelmästä eikä enää ripoteltuina henkilöiden sähköposteista. Kaikki halukkaat, joilla on tunnukset Cloudiaan, pääsevät sieltä näkemään tehdyt ja meneillään olevat kilpailutukset.

Cloudian käyttö parantaa tiedon kulkua organisaatiossa. Äkilliset sijaistamiset helpottuvat, kun Cloudiasta saa tiedot tehdyistä ja keskeneräisistä kilpailutuksista. Kaikille halukkaille tulee järjestää Cloudian käyttökoulutusta. Naantalin kaupunki suunnittelee henkilöstölleen koulutusta Cloudian käytöstä ja hankintalaista keväälle 2023, joten Raison kannattaa selvittää, onko yhteisen koulutuksen järjestäminen mahdollista.

8.4.3 Markkinavuoropuhelu käyttöön hankinnan valmisteluvaiheeseen

Otetaan markkinavuoropuhelu mukaan hankinnan valmisteluvaiheeseen ja markkinakartoitukseen. Tällä tavalla ennen hankintamenettelyn käynnistämistä saadaan tietoa markkinoista ja voidaan myös antaa tietoa toimittajille tulevasta hankinnasta. Voidaan esimerkiksi järjestää esittely- ja tiedotustilaisuuksia, toimittajien tapaamisia ja lähettää hankinta-asiakirjoja kommentoitavaksi. Apuna voidaan käyttää asiantuntijoita tai hankittavan palvelun loppukäyttäjiä. Koko ajan on kuitenkin muistettava julkisten hankintojen periaatteet eli ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä avoimesti toimiminen. (Huuhka, 2019, s. 251–253.)

Markkinavuoropuhelu mahdollistaa sujuvan tiedonvaihdon hankintayksikön ja toimijoiden välille. Markkinavuoropuhelua voidaan käyttää esimerkiksi ennen kilpailutusta avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Näin voidaan korvata neuvottelumenettely, joka koetaan melko kankeaksi prosessiksi, ja joka ei ajan puutteen vuoksi useinkaan ole mahdollinen. Lisäksi EU-hankinnoissa neuvottelumenettelyn käytölle on tiukat vaatimukset tiettyjen ehtojen täyttymisestä (Eskola ym., 2017, s. 223–225). Tähän asti organisaatiossa on tehty markkinakartoitusta selvittämällä markkinoilla saatavilla olevia vaihtoehtoja. Markkinavuoropuhelu antaa huomattavasti tehokkaamman työkalun hyödyntää tarjontamarkkinan mahdollisuuksia ja innovaatioita.

8.4.4 Hankintakalenterin luonti

Jo päätetyistä ja tiedossa olevista kilpailutuksista kootaan ja ylläpidetään hankintakalenteria. Se toimii työvälineenä ja projektipankkina hankintojen tekijöille. Sen avulla tiedetään jo ajoissa tulossa olevat isommat hankinnat, jolloin niiden suunnitteluun ja valmisteluun jää helpommin riittävästi aikaa.

Hankintakalenteri parantaa yleistä tietoisuutta hankinnoista ja lisää niiden suunnitelmallisuutta, jota hankintalakikin edellyttää hankintayksiköiltä kuten Määttä & Voutilainen toteavat (2017, s. 137–138). Hankintakalenteri julkaistaan Intranetissä ja sitä päivitetään tarpeen mukaan.

8.4.5 Hankintojen luokittelu ja hankintastrategia tukemaan kehittämistä

Koska hankintojen suunnitelmallisuudella tarkoitetaan strategialähtöistä hankintojen toteuttamista, tulee kaupungille luoda hankintastrategia (Määttä & Voutilainen, 2017, s. 154). Viime vuosien rajut muutokset toimintaympäristössä edellyttävät strategista otetta myös kuntaorganisaation hankintoihin (Huuhka, 2019, s. 59). Raisiolla on kaupunkistrategia, jonka tavoitteista johdetaan kaupungin hankinnan strategiat ja tavoitteet. Hankinnan strategiat voidaan jakaa hankintatoimen strategiaan ja kategoriakohtaisiin strategioihin. Hankintatoimen strategia kertoo, millaisia tuloksia hankintatoimelta odotetaan pitkällä tähtäimellä ja miten hankintatoimea ja hankinnan osaamista tullaan kehittämään. (Huuhka, 2019, s. 63.)

Hankittavat tuotteet ja palvelut ovat strategisesti erilaisia, joten ne vaativat erilaista kohtelua ja johtamista. Jotta kaupungin hankinnoista saadaan tarkempaa tietoa, tulee ne analysoida ja luokitella jollain perusteella. Luokittelua voidaan tehdä joko tuotteiden/palveluiden tai toimittajien perusteella. Sitä tarvitaan myös hankintastrategian suunnittelun ja luomisen pohjaksi. Luokittelussa voidaan käyttää apuna esimerkiksi Kraljicin portfolioanalyysia, jossa hankintoja tarkastellaan niiden tulosvaikutuksen ja toisaalta toimittajamarkkinoiden hallittavuuden näkökulmasta. (Huuhka, 2017, s. 50; Dani, 2020, s. 45.) Samaa portfolioanalyysia voidaan soveltaen käyttää myös palvelujen luokittelussa apuna (Mena ym., 2014, s. 280–282; van Weele, 2018, s. 84–85).

8.4.6 Hankintakoordinaattorin toimen perustaminen

Suosituksena on perustaa Raision kaupunkiorganisaatioon vähintään osa-aikainen hankintakoordinaattorin toimi. Hankintakoordinaattorilla tulee olla hyvä osaaminen ja kokemus julkisten hankintojen hankintaprosessista ja kilpailutuksesta. Tarvittaessa koordinaattori saa juridista tukea kaupunginlakimieheltä. Hänen päätehtävänsä on koordinoida hankintoja niin, että niistä saadaan selkeä kokonaiskäsitys. Tämän seurauksena hankintojen kokonaisuuden hallinta sekä hankintojen johtaminen ja kehittäminen on tulevaisuudessa helpompaa.

Hankintakoordinaattori kilpailuttaa vähäisiä alle 5000 euron hankintoja sekä palvelualueiden satunnaisia hankintoja, jolloin palvelualuejohtajat voivat keskittyä oman

osaamisalueensa tehtäviin. Myös kaupunginlakimiehen rooli hankintojen suhteen muuttuu juridiseksi asiantuntijaksi, koska kilpailutusten tekeminen Cloudiaan jää häneltä pois, ja muissakin hankintoihin liittyvissä asioissa ja pulmissa hankintakoordinaattori on ensisijainen kontakti. Koordinaattorin tehtävä on tuottaa hankintadataa johdolle päätöksenteon tueksi. Tulevaisuudessa hankintakoordinaattori on organisaatiossa henkilö, joka tietää lähes kaiken hankinnoista ja pitää niiden langat käsissään. Jatkossa koordinaattori vastaa hankintatiimin toiminnasta, sen koolle kutumisesta, esityslistan kokoamisesta ja kokousmuistion laatimisesta. Hankintakoordinaattorin on tärkeää myös verkostoitua ja ylläpitää hyviä suhteita seutukunnan muiden hankintatoimien kanssa. Verkostoitumalla saadaan tietoa hankinta-, koulutus- ja muista projekteista, jotka on mahdollista toteuttaa ehkä yhdessä naapurikuntien kanssa.

Tapa organisoida hankintojen toteutus on sekoitus hajautettua ja keskitettyä hankintaa eli niin kutsuttu hybridimalli (Cousins ym., 2008, s. 137–140). Hankintakoordinaattori koordinoi ja myös tekee hankintoja, mutta isot ja vaativat hankintaprojektit kilpailutetaan jatkossakin palvelualueilla, joilla on paras osaaminen hankinnan valmisteluun ja laadun määrittelyyn. Samoin palvelualueilla voidaan jatkaa sellaista hankintaa, jonka toteuttaja osaa kilpailutuksen Cloudiassa ja tietää hankintalain perusteet. Toimivia käytäntöjä ei tässä vaiheessa ole syytä muuttaa. Nykyään kaikki hankinnat toteutetaan hajautetusti eri puolilla organisaatiota monien henkilöiden toimesta, ja toimiva hankintojen koordinointi puuttuu. Kokonaiskuvaa hankinnoista ei ole, jolloin myös hankintojen johtaminen ja kehittäminen on vaikeaa.

8.5 Yhteenveto kehitysideoista

Luvussa 8 kerrottujen hankintaohjeen parannusehdotusten lisäksi opinnäytetyön tuloksena syntyi kehitysideoita Raision kaupungin hankintojen kehittämiseksi. Taulukkomuotoiseen yhteenvetoon on koottu parannusehdotukset ja kehitysideat sekä niiden organisaatiolle tuottamia hyötyjä (taulukko 2).

Taulukko 2. Syntyneet kehitysideoita ja hankintaohjeen parannusehdotukset

KEHITYSIDEA	HYÖTY ORGANISAATIOLLE
Hankintaohjeen parantaminen	Kestävyyden, vastuullisuuden ja ympäristönäkökohtien huomioiminen hankinnoissa lisääntyy. Prosessikaaviot selkiyttävät ohjeistusta hankintojen toteuttamisesta.
Hankintasopimukset ja hankintayhteistyösopimukset Intranettiin	Sisäinen viestintä paranee. Hankintasopimukset ovat kaikkien hankintojen tekijöiden hyödynnettävissä yhdessä järjestelmässä.
Cloudia käyttöön kaikkiin kilpailutuksiin	Hankintojen kilpailutusprosessi ja dokumentaatio ovat yhtenevät. Kaikki kilpailutukset ovat nähtävillä yhdessä järjestelmässä. Sijaistaminen helpottuu.
Markkinavuoropuhelun käyttö	Mahdollistaa hyvän tiedonvaihdon toimittajien kanssa, jolloin koko hankintaprosessin onnistuminen on todennäköisempää. Mahdollistaa tarjontamarkkinan paremman hyödyntämisen.
Hankintakalenterin tekeminen	Lisää hankintojen suunnitelmallisuutta ja tietoisuutta hankinnoista. Tukee hankintojen kokonaisuuden hallintaa. Yritysten kanssa toimivat henkilöt voivat hyödyntää sitä työssään.
Hankintastrategian luominen	Lisää tietoisuutta hankintatoimelta odotettavista tuloksista sekä hankinnan kehittämistä. Lisää hankintojen suunnitelmallisuutta.
Hankintojen luokittelu	Auttaa hankintastrategian luomisessa. Lisää tietoisuutta hankinnoista. Parantaa hankintojen kokonaisuuden hallintaa. Mahdollistaa tehokkaamman hankintojen johtamisen ja kehittämisen.
Hankintakoordinaattorin toimen perustaminen	Tuo osaamista ja ammattimaisuutta hankintojen toteuttamiseen. Vapauttaa muiden työaikaa. Parantaa sisäistä viestintää. Tuo hankintoihin koordinoitua kokonaisuuden hallintaa. Tukee kehittämistoimien eteenpäin viemistä.

Hankintakoordinaattorin rooli on tärkeä kehitysideoiden alulle saattamisessa ja niiden eteenpäin viemisessä. Hän voi ottaa vastuun Intranetin hankintoja koskevan tiedon kuten hankintasopimusten ja hankintakalenterin ylläpitämisestä sekä myös koordinoida ja järjestää Clouidian käyttöön ja hankintoihin tarvittavaa koulutusta. Hankinnalla on yhä suurempi merkitys kaupunkiorganisaation toimintaan ja sen tuottamien palveluiden laatuun, joten hankintaan ja sen kehittämiseen kannattaa suunnata riittävästi resursseja.

8.6 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää kaupungin hankintojen nykytilaa sekä parantaa hankintojen koordinoitua. Lisäksi tavoiteltiin jonkinlaisen tiimityöskentelymallin luomista ja hankintoihin liittyvän tiedonkulun parantamista. Tavoitteisiin pääsemiseksi tutkimukselle asetettiin tutkimuskysymyksiä, pääkysymys ja kolme sitä tukevaa apukysymystä.

Pääkysymyksenä oli: **Miten hankintaa voidaan kohdeorganisaatiossa kehittää?**

Vastaus tähän löytyy työn tuloksena saaduista useista kehitysideoista, jotka toteuttamalla hankintoja voidaan kehittää. Hankintaohje ei palvele riittävän hyvin sen käyttäjiä eli hankintojen tekijöitä. Ohje on päivitettävä ja ohjeistus saatettava nykyistä helpolukuisemmaksi ja käytännön hankintatyötä tukevaksi. Cloudian kilpailutusjärjestelmä otetaan käyttöön kaikkien kilpailutusten osalta. Tällä varmistetaan yhtenäinen kilpailutusprosessi ja tulevaisuuden hankintatiedon kerääntyminen yhteen järjestelmään. Tehdään ja ylläpidetään hankintakalenteria, jolla lisätään suunnitelmallisuutta ja kokonaiskäsitystä hankinnoista. Koko hankintaprosessia voidaan parantaa ottamalla käyttöön markkinavuoropuhelu hankinnan valmisteluvaiheessa. Se on kätevä keino molemminpuoliseen tiedonvaihtoon kaupungin ja toimijoiden välillä.

Yhtenä kehitysideana on hankintojen luokittelu, jotta saadaan yksityiskohtaista tietoa hankinnan kohteista ja toimittajista. Tietoa tarvitaan, jotta jatkokehitystoimet ovat mahdollisia. Tavoitteena kaikessa toiminnassa, niin hankinnassakin, on jatkuva kehittäminen. Luokittelu tukee ja ohjaa myös hankintastrategian luomisessa. Raision kaupungilla ei ole hankintastrategiaa, ja sen kehittäminen on yksi kehitysideoista. Strategia kertoo hankinnan tavoitteista ja tavan, jolla tavoitteet saavutetaan. Se kertoo myös kehittämisen suunnan.

Ensimmäinen apukysymys oli: **Kuinka hankinnat organisaatiossa tehdään?** Vastaus kysymykseen on, että hankinnat tehdään hajautetusti ja itsenäisesti eri toimialoilla ja niiden palvelualueilla. Toimialoja on nykyään kolme, kun SOTE-uudistus astui voimaan vuoden 2023 alussa. Toimialoilla hankintojen ja kilpailutusten tekijöitä on yhteensä kymmeniä henkilöitä. Suurin osa henkilöistä tekee hankintoja osa-aikaisesti muun työn ohessa, jotkut hyvin satunnaisesti vain muutamia hankintoja vuosittain.

Teknisellä puolella on henkilöitä, jotka tekevät vain hankintoihin läheisesti liittyviä töitä kuten hankinnan valmistelua ja erilaisia selvityksiä. Osalla henkilöistä osaaminen ei riitä itsenäiseen kilpailutusten tekemiseen, vaan he tarvitsevat kollegan tai kaupunginlakimiehen apua. Hankinnat tehdään kilpailuttamalla ne hankintalain edellyttämällä tavalla joko Cloudian järjestelmässä tai sähköpostilla. Aivan vähäiset hankinnat ovat laskutussopimuksella tai niiden hintoja tiedustellaan puhelimitse.

Toinen apukysymys kuului: **Kuinka parantaa organisaatiossa sisäistä tiedonkulkua hankintojen osalta?** Sisäinen tiedonkulku hankinnoista paranee, kun kaikki voimassa olevat hankintasopimukset kootaan sisäiseen ilmoituskanavaan Intranettiin. Tiedonkulkua hankinnoista lisää hankintakalenterin käyttöönotto, jossa on nähtävillä tulossa olevat hankinnat pidemmällä ajanjaksolla. Hankintakalenteri ja hankintaohje sekä yleisiä hankintoihin liittyviä ohjeita ja asioita ylläpidetään Intranetissä, jotta tietoa on kattavasti saatavilla yhdestä kanavasta. Tiedonkulkua lisätään myös sillä, kun kilpailutukset tehdään vain Cloudiassa. Silloin tehdyt ja meneillään olevat hankinnat ovat organisaation Cloudia-käyttäjien nähtävillä eivätkä piilossa henkilöiden omissa sähköposteissa. Myös hankintakoordinaattorin toimen perustamisella parannetaan viestintää ja tiedonkulkua hankinnoista, sillä hän kerää, kokoaa ja välittää hankintatietoa organisaatiossa.

Kolmas apukysymys oli: **Miten organisaatiossa tuetaan koordinoivaa hankintojen kokonaisuuden hallintaa?** Sitä tuetaan perustamalla organisaatioon osa- tai kokonais hankintakoordinaattorin toimi. Hän toimii yhdyshenkilönä kaikissa hankintoihin liittyvissä asioissa ja pulmissa. Hän vastaanottaa, kokoaa ja välittää hankintatietoa eteenpäin organisaatiossa. Hänen vastuulleen kuuluvat sisäisen ilmoituskanavan Intranetin hankintoihin liittyvän tiedon ja tiedostojen ylläpito sekä hankintatiimin toiminnan pyörittäminen. Hän myös koordinoi tämän tutkimuksen pohjalta tehtävien ja tulevaisuuden hankintojen kehitystoimien aloittamista ja eteenpäin viemistä.

9 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Raision kaupungin hankinnat tehdään hajautetusti kolmella toimialalla. Palvelualuejohtajat ja -päälliköt tekevät isommat hankinnat pääasiallisten työtehtäviensä ohessa. Osa heistä toteuttaa vain muutaman hankinnan vuodessa, kun taas toisilla on kymmeniä kilpailutuksia vuodessa. Hankintojen tekijät kokevat, että heillä ei ole tarpeeksi aikaa käytettävissään hankintoihin. Monet heistä myös tunnustavat omassa osaamisessaan olevan puutteita. Haasteita aiheuttavat lähinnä hankintalain säännösten tulkinta ja niiden oikea soveltaminen sekä sähköisen kilpailutusjärjestelmän Cloudian käyttö. Hankintaohjeesta ei useinkaan saada apua, sillä se on lakia referoiva, pitkä ja vaikeaselkoinen ohjeistus. Kiireestä ja osaamisen puutteista huolimatta pyritään varmuudella toteuttamaan lain ja kaupungin hankintaohjeen mukainen kilpailutus. Pelätään, että tarjoajat tekevät hankintaa viivästyttäviä oikaisuvaatimuksia tai valituksia markkinaoikeuteen, jos kilpailutuksessa tapahtuu virheitä tai epäselvyyksiä.

Hankintatyötä tehdään kykyjen mukaan ja annettujen resurssien puitteissa. Toki hankinnat tulevat toimialoilla kilpailutetuiksi ja ostotilaukset tehdyiksi. Hajautetun hankinnan seurauksena myös kaikki hankintoja koskeva tieto on hajallaan organisaatiossa ja kuva hankintojen nykytilasta sumea. Saadut tulokset osoittavat, että kehitystoimia tarvitaan hankintojen koordinoimiseksi. Koordinoitun tiedon puuttuminen tekee johtamisesta ja kehittämisestä vaikeaa. Tähän tilanteeseen lähdettiin työn avulla hakemaan parannusta. Kaupungin päämääränä oli aikaansaada koordinoitua hankintojen kokonaisuuden hallintaa. Sen saavuttamiseksi työlle asetettiin tavoitteiksi laatia kehitysideoita koordinoinnille, selvittää hankintojen nykytilaa, luoda hankintaan tiimityskentelymalli sekä parantaa hankintoja koskevaa tiedonkulkua.

Tutkimuksen tuloksena saatiin useita hankintojen tiedonkulkua ja saatavuutta lisääviä kehitysideoita. Tarpeellinen ajantasainen tieto kerätään järjestelmiin ja Intranettiin, minkä seurauksena säästyy tiedon etsimiseen tai asioiden varmistamiseen kulunutta aikaa. Hankintaprosesseista tulee yhtenäisiä, kun hankintaohjetta täydennetään prosessikaavioilla, ja hankinnat kilpailutetaan kaikki Cloudiassa. Hankintaprosessien kehittäminen on silloin helpompaa. Uudistettu hankintaohje, Cloudian käytön koulutus ja tiedonkulun lisääntyminen parantavat henkilöstön hankintaosaamista, jolla

varmistetaan lain mukainen prosessi. Osaava henkilöstö tunnistaa prosesseissa kehittämismahdollisuuksia, mikä kasvattaa työmotivaatiota. Osaava ja sitoutunut henkilöstö on organisaatiolle valtava voimavara.

Tarjontamarkkinan mahdollisuuksien hyödyntäminen jää melko vähäiseksi nykyisissä hankinnan toteutuksissa. Markkinavuoropuhelun ottaminen mukaan hankinnan valmisteluvaiheeseen lisää huomattavasti avointa vuoropuhelua kaupungin ja toimittajien kesken. Sen avulla hankitaan tietoa markkinoiden mahdollisuuksista ja uutuuksista sekä saadaan apua sopivan hankintamenettelytavan valintaan. Koko hankintaprosessin lopputulos on parempi, kun tarjoajat tietävät tarkalleen, mitä ollaan hankkimassa.

Nykytilan selvittäminen keskittyi työssä kaupungin hankintojen toteutustapojen tutkimiseen, ja kilpailutuksissa havaittujen puutteiden ja haasteiden kartoittamiseen. Tekeillä luokittelu joko toimittajan, tuotteen tai palvelun näkökulmasta saadaan täsmällisempää tietoa hankintojen jakaantumisesta ja siitä, miten hankintoja tulee johtaa ja kehittää. Luokittelu on lähtökohtana myös hankintastrategian muodostamiseen. Strategia luo linjat hankinnoille ja niiden toteuttamiselle ja tuo hankintaan mukaan suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta, jota valtiokin kunnilta edellyttää. Hankinnat tulee ymmärtää strategisena tekijänä organisaation toiminnassa ja tuloksen muodostamisessa.

Yksittäisiä tutkimuksen kehitysideoita toteuttamalla voidaan jo kehittää ja aikaansaada Raisioon koordinoitua hankintaa. Kuitenkin haastattelukäynti Naantalın kaupunkio-organisaatioon osoitti, että tehokas ja hyvä tapa koordinoinnille on järjestää hankintojen toteutus keskitetysti. Silloin hankinnoista muodostuu kokonaisuus, jonka hallinta ja kehittäminen on nykyistä helpompaa. Hankintakoordinaattori tuo hankintaan ammattimaista otetta ja se lisää selvästi hankintaosaamista. Palvelualuejohtajilta vapautuu hankinnasta resursseja omien vahvuksiensa mukaisten vastualueidensa johtamiseen ja tehtävien hoitamiseen. Hankintakoordinaattori on kehittämisessä alkuun sysäävä voima, ja hänen roolinsa on merkittävä kaikissa tulevaisuuden kehittämistoimissa.

9.1 Tulosten hyödynnettävyys ja tutkimuksen arviointi

Kohdeorganisaatio hyöttyy työn tuloksista, joiden avulla voidaan käynnistää hankinnan kehittäminen. Syntyneet yksittäiset kehitysideoita ovat selkeitä ja helposti toteutettavissa, eivätkä ne vaadi mittavia investointeja organisaatiolta. Niiden toteuttaminen voidaan aloittaa nopealla aikataululla omina projekteinaan. Hankintojen koordinoimisen ja tulevaisuuden kehittämisen kannalta myös hankintakoordinaattorin uusi toimi on tärkeä. Toimen perustaminen vaatii kuitenkin esityksen ja määrärahan varaamisen talousarviovaiheessa.

Työn tavoitteena oli myös tiimityöskentelymallin luominen hankintoihin. Jo heti työn käynnistämisen jälkeen kaupunki perusti hankintatiimin, johon kuuluu hankintojen avainhenkilöitä. Ennakoivan perustamisen tarkoituksena oli motivoida ja sitouttaa henkilöstöä tuleviin kehitystoimiin. Vaikka opinnäytetyö avulla ei luotu tiimityöskentelymallia, työn tuloksilla voidaan kehittää myös hankintatiimin toimintaa, sillä uudessa toimessaan aloittava hankintakoordinaattori ottaa vetovastuun tiimin toiminnasta ja sen kehittämisestä.

Tutkimuksen tuloksena saadut kehitysideoita ovat hyödynnettävissä myös muissa saman kokoluokan kuntaorganisaatioissa. Ne ovat yleisesti toteutettavissa olevia kehittämisideoita eivätkä erityisesti vain Raision kaupungin hankintoja varten räätälöityjä tai kehitettyjä toimia. Samansuuruinen kuntaorganisaatio, jonka hankinta on toteutettu myös hajautetusti toimialoilla, voi hyödyntää ja soveltaa työn tuloksia hankintojensa koordinointiin ja kehittämiseen.

Tutkimuksen luotettavuutta ja laatua voidaan mitata reliabiliteetin ja validiteetin avulla. Reliabiliteetti käsitteenä tarkoittaa tulosten pysyvyyttä eli uusintatutkimus antaa samat tulokset. Validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen kannalta oikeiden asioiden tutkimista. Koska kehittämistutkimus ei ole oma menetelmänsä, arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta siinä käytettyjen menetelmien kautta. Pyrkimyksenä tutkimuksessa on mahdollisimman hyvä lopputulos eli muutos. (Kananen, 2015, s. 111–112.)

Lähestymistavaksi valittu tapaustutkimus sopii työhön, koska haluttiin saada syvällistä tietoa tapauksesta eli kaupungin hankinnoista ja työn tuloksena tuottaa kehitysideoita

hankintojen kehittämiseksi. Tarkoituksena ei ollut vielä työn aikana toteuttaa muutosta tai aikaansaada uutta hankintaohjetta, prosessikaavioita tai muuta uutta toimintaohjetta. Menetelmiksi valikoituivat teemahaastattelut, avoin haastattelu sekä täydentävänä menetelmänä dokumenttianalyysi. Haastattelut osoittautuivat hyviksi tiedon keruun menetelmiksi, koska niiden avulla saatiin syvällistä tietoa erilaisten hankintojen tekemisestä ja siinä koetuista haasteista. Haastattelu Naantalin kaupunkiorganisaatiossa oli silmiä avaava ja erittäin tärkeä kehitysideoiden muodostamisessa. Se antoi tekijälle hyvän käsityksen siitä, miten koordinoitu hankinta voidaan toteuttaa ilman suurta resurssointia.

Lähes kaikki työlle asetetut tavoitteet saavutettiin. Tavoitteena ollut kaupungin hankintojen nykytilan selvitys toteutettiin pelkästään haastattelujen avulla, jolloin tutkittiin lähinnä hankintojen toteuttamista ja siinä esiin tulleita haasteita. Tekijä luopui numeraalisen tiedon analysoinnista, koska työ oli jo varsin laaja, eikä hän uskonut data-analyysin tuottavan merkittäviä kehitysideoita.

Teemahaastattelut suoritettiin henkilöille, jotka toteuttavat kaupungin isoimpia hankintoja. Ennen haastatteluja käytiin läpi niiden tarkoitus ja taustaa työlle. Viimeisissä haastatteluissa tekijän tietoon ei tullut enää uusia hankintojen käytäntöjä tai niissä ilmenneitä haasteita, vaan haastatteluiden sanoma alkoi toistumaan, ja myös niiden kesto lyheni. Tekijä kirjoitti haastattelunauhoitteista muistiot, jotka hän lähetti haastatelluille tarkastettaviksi. Näin varmistettiin, että muistioissa ei ollut asia- tai tulkintavirheitä. Lisäksi sisällöltään valmis työ lähetettiin kohdeorganisaation yhteyshenkilöille tarkastettavaksi ja hyväksyttäväksi.

Kun sovittiin haastattelusta Naantalin kaupungin kanssa, kerrottiin lyhyesti opinnäytetyön lähtökohdista, ja miksi haluttiin tehdä haastattelu juuri Naantalin hankinnoista. Haastattelutallenteesta kirjoitettu muistio ja haastattelusta saadut tulokset lähetettiin Naantalin kaupunkiin tarkastettaviksi, jotta asia- tai tulkintavirheitä ei päädy valmiiseen työhön. Haastattelun tulokset ovat yhden henkilön subjektiivinen näkemys Naantalin hankinnoista, mikä tulee huomioida.

Opinnäytetyön kirjoittamisessa ja tutkimuksen toteuttamisessa noudatettiin yleisiä hyvän tieteellisen käytännön mukaisia eettisiä sääntöjä. Kaikki osapuolet ovat

allekirjoittaneet opinnäytetyösopimuksen heti työn suunnitelman hyväksymisen jälkeen. Teoriaosuuden muodostamiseen on käytetty monipuolisesti sekä koti- että ulkomaisia lähteitä, jotka ovat pääosin vuotta 2015 uudempaa kirjallisuutta. Lähdeviittaukset ja lähdeluettelo on tehty SAMK:n APA 7 ohjeiden mukaisesti. Työn raportointi noudattaa SAMK:n opinnäytetyölle annettuja ohjeita. Haastatteluihin osallistuminen oli kaikille haastatelluille täysin vapaaehtoista. Haastattelut suoritettiin haastateltavien valitsemina aikoina virka-aikana. Haastatteluihin osallistuneiden henkilöllisyys pysyy koko työssä salaisena kuten myös heidän toimenkuvansa ja asemansa organisaatioissa.

9.2 Jatkotutkimusehdotus

Jatkotutkimusehdotuksena on tutkia, miten Raision kaupunki voi toteuttaa ja lisätä vastuullista ja kestävästä hankintaa. Käsitteet vastuullisuus ja kestävyys ovat tällä hetkellä kaikkien puheissa, ja myös julkiselle sektorille esitetään eri tahoilta vaatimuksia hankintojen vastuullisuudesta ja kestävydestä. Haastatteluissa kohdeorganisaation hankintojen tekijät antoivat ymmärtää, että heillä ei ole riittävästi resursseja huomioida vastuullisuutta ja kestävyttä hankinnoissa. Tutkimusaihe on tarpeellinen hankintaohjeen uudistustyössä, eikä hankintastrategiaa voida kehittää ilman vastuullisuuden huomioimista.

Hankintojen kestävyttä tarkasteltaessa tulee taloudellisen kestävyden lisäksi huomioida sosiaalisen ja ympäristövastuun näkökulmat hankintoihin. Julkisyhteisöt voivat huomioida hankintansa yhteiskunnalliset vaikutukset laajemmin kuin pelkästään hinnan tai hinta-laatusuhteen kautta. Puhutaan sosiaaliseen vastuullisuuteen liittyvästä hankintojen ohjausvaikutuksesta. Sosiaalisten näkökohtien huomioon ottaminen julkisessa hankinnassa tarkoittaa sitä, että julkiset hankintayksiköt tarkastelevat hankintojensa vaikutuksia laajemmassa yhteiskunnallisessa merkityksessä. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017, s. 7–8.) Hankintojen ympäristövaikutuksiin on mahdollista vaikuttaa hankintalain puitteissa. Keskeisiä keinoja ovat ympäristömerkkien käyttö hankinnan määrittelyssä sekä ympäristöasioiden hallinta- ja laadunvarmistustoimenpiteet. Hintalaatusuhteen käyttö valintakriteerinä antaa hankintayksikölle mahdollisuudet monipuoliseen vaikuttamiseen hankinnan ympäristöystävällisyyden ja vastuullisuuden parantamiseksi. (Kuittinen & le Roux, 2017, s. 21.)

Vaikka kehitettävää on vielä, on tämä tutkimus luonut hyvän lähtötilanteen ja pohjan sille. Kehittäminen on jatkuva prosessi, joka puskee organisaatiota eteenpäin ja auttaa sitä selviytymään muutosten keskellä. Se on organisaatiolle keino olla elinvoimainen ja toimintakykyinen alati muuttuvassa toimintaympäristössä.

LÄHTEET

- Axelsson, B. & Wynstra, F. (2002). *Buying Business Services*. John Wiley & Sons.
- Cousins, P., Lamming, R., Lawson, B. & Squire, B. (2008). *Strategic supply management. Principles, theories and practice*. Pearson Education Limited.
- Dani, S. (2020). *Strategic supply chain management. Creating competitive advantage and value through effective leadership*. Kogan Page Limited.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017). *Julkiset Hankinnat (3., uudistettu painos)*. BALTO print.
- Hemmo, M. & Hoppu, K. (2020). *Sopimusoikeus*. Alma Talent. Haettu 9.6.2022 osoitteesta <https://sisaltopalvelut.almatalent.fi/sisalto/sopimusoikeus>
- Huuhka, T. (2019). *Tehokkaan hankinnan työkalut (5. uudistettu painos vuonna 2016 ensimmäisen kerran ilmestyneestä teoksesta Hankintojen kehittäminen: tehokkaan hankinnan työkalut)*. BoD – Books on Demand, Helsinki, Suomi.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2018). *Hankintojen johtaminen: ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan (5. laitos)*. Tietosanoma.
- Joki, M. (2021). *Henkilöstöasiantuntijan käsikirja (7., uudistettu painos)*. Kauppakamari.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2022). *Kynnysarvot*. Haettu 22.5.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>
- Kananen, J. (2015). *Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännön opas. Miten kirjoitan kehittämistutkimuksen vaihe vaiheelta*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Karinkanta, P. & Lahtinen, T. (2017). *Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti*. Helsingin Kamari ja tekijät.
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. (2017). *Julkiset hankinnat -käsikirja*. Edita.
- Kuittinen, M. & le Roux, S. (2017). *Vihreä julkinen rakentaminen*. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80653/YO_2017_Vihrea_julkinen_rakentaminen_hankintaopas.pdf
- Laamanen, K. & Tinnilä, M. (2009). *Prosessijohtamisen käsitteet. Terms and concepts in business process management (4. uudistettu painos)*. Teknologiateollisuus.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 1397/2016. Haettu 16.5.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>
- Lankinen, T., Mattila, S. & Posio, S. (10.3.2022). *Teams-palaveri Rasion kaupungin kaupunginlakimies Timo Lankisen, kaupunkikehitysjohtaja Samu Mattilan & hallintojohtaja Suvi Posion kanssa*.

- Lohtaja-Ahonen, S. & Kaihovirta-Rapo, M. (2012). Tehoa työelämän viestintään. Puhu kuulijalle, kirjoita lukijalle (2. uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Mena, C., van Hoek, R. & Christopher, M. (2014). Leading Procurement Strategy. Driving value through the supply chain. Kogan Page Limited.
- Merisalo, M., Naumanen, M., Huovari, J., Eskola, S., Toivanen, M., Keskinen, P., Hajikhani, A., Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021). Julkiset hankinnat. Kokonaisvolyymi ja datan ymmärtäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-267-1>
- Mäntyneva, M. (2016). Hallittu projekti: jäntevästä suunnittelusta menestykselliseen toteutukseen (1. painos). Kauppakamari.
- Määttä, K. & Voutilainen, T. (2017). Julkisten hankintojen sääntely (1. painos). Kauppakamari.
- Nieminen, S. (2016). Hyvä hankinta – parempi bisnes. Alma Talent.
- Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. (2015). Kehittämistyön menetelmät. Uudella osaamisella liiketoimintaan (3.–4. painos). Sanoma Pro.
- Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. (2022). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot (9., uudistettu laitos [1. painos]). Tietosanoma.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020). Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus Oy.
- Raision kaupunki. (n.d.-a). Kaupungin hankinnat. Haettu 25.3.2022 osoitteesta <https://www.raisio.fi/fi/tyo-ja-yrittaminen/kaupungin-hankinnat>
- Raision kaupunki. (2018). Raision kaupungin hankintaohje. <https://www.raisio.fi/sites/default/files/media/file/Raision%20kaupungin%20hankintaohje.pdf>
- Raision kaupunki. (n.d.-b). Raision kaupungin henkilöstöorganisaatio. Haettu 27.3.2022 osoitteesta <https://www.raisio.fi/sites/default/files/media/file/Organisaatiokaaviot%20-%20henkil%C3%B6st%C3%B6organisaatio.pdf>
- Raision kaupunki. (n.d.-c). Raision kaupungin strategia. Haettu 25.3.2022 osoitteesta <https://www.raisio.fi/fi/kaupunki-ja-paatoksenteke/talous-strategia-ja-asiakirjat/strategiat-ja-ohjelmat/raisio-kaupungin>
- Raision kaupunki. (n.d.-d). Raisio-tietoa ja historiaa. Haettu 27.11.2022 osoitteesta <https://www.raisio.fi/fi/kaupunki-ja-paatoksenteke/tietoa-raisiosta/raisio-tietoa-ja-historiaa>
- Sakki, J. (2014). Tilaus-toimitusketjun hallinta: digitalisoitumisen haasteet (8. uudistettu painos). Jouni Sakki Oy.
- Suomen Kuntaliitto. (2013). Työyhteisö viestii jotta olisi olemassa. Kunta-alan työyhteisöviestinnän opas. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2013/1565-tyoyhteisoviestii-jotta-olisi-olemassa>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2017). Opas sosiaalisesti vastuullisiin julkisiin hankintoihin. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80010/3_2017_Opas_Sosiaalisesti_vastuulliset_hankinnat_31052017_WEB.pdf

Törmälä, V., Markkanen, J. & Kadenius, T. (2015). Uusi ajattelu–uusi johtaminen. Suomen Liikekirjat.

Valtioneuvosto. (2022). Sote-uudistus Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus. <https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti->

van Weele, A. J. (2018). Purchasing and Supply Chain Management (Seventh edition). Cengage Learning.

van der Valk, W. & Rozemeijer, F. (20.2.2009). Buying business services: towards a structured service purchasing process. *The Journal of Services Marketing*. Vol. 23 (1), 3–10. <https://doi.org/10.1108/08876040910933048>

Viitala, R. & Jylhä, E. (2019). Johtaminen: keskeiset käsitteet, teorit ja trendit. Edita.

Yin, R. K. (2018). Case study research and applications. Design and methods (Sixth edition). SAGE Publications.

Östring, P. (2003). Profit-Focused Supplier Management. How to Identify Risks and Recognize Opportunities. Amacom.

TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

Haastateltavan suhde kohdeorganisaation hankintoihin.

Hankintojen kategoriat.

Vuosibudjetti vastualueen hankinnoille.

Erilaisten hankintayhteistyösopimusten kautta tehdyt hankinnat.

Toimittajamarkkinat ja toimittajayhteistyö.

Hankintaprosessi - tarpeen määrittäminen, kilpailutus, hankintapäätös.

Kilpailutuksissa käytetyt menettelytavat ja valintakriteerit.

Cloudian käyttö hankintojen kilpailutuksissa. Muut käytössä olevat kilpailutustavat.

Hankintoja koskeva sisäinen viestintä.

Havaitut ongelmat/haasteet hankintojen toteuttamisessa ja hankintoihin liittyen.