



OULUN YLIOPISTO  
UNIVERSITY of OULU

TALOUSTIETEIDEN TIEDEKUNTA

**Satu Löppönen**

**JULKISTEN HANKINTOJEN ONNISTUMISEN ARVIOINTI JA  
MITTAAMINEN**

Pro gradu -tutkielma  
Laskentatoimen koulutusohjelma  
Marraskuu 2012

Yksikkö Laskentatoimen yksikkö			
Tekijä Löppönen Satu		Työn valvoja Pulkkinen M., lehtori	
Työn nimi Julkisten hankintojen onnistumisen arviointi ja mittaaminen			
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu	Aika Marraskuu 2012	Sivumäärä 79 + 1
Tiivistelmä			
<p>Hankintayksiköillä on velvollisuus järjestää toimintansa niin, että hankintoja toteutetaan taloudellisesti ja suunnitelmallisesti. Toiminnan arvioinnilla ja mittaamisella voidaan tehostaa prosesseja sekä parantaa henkilöstön osaamista, mikä näkyy laadukkaampina ja onnistuneempina hankintoina. Tällä tutkimuksella pyritään selvittämään ja tuomaan esiin näkemys siitä, kuinka arviointia ja mittaamista tulisi suorittaa kohdeorganisaatioissa, Oulun Konttorin hankintapalveluissa.</p> <p>Ongelman ratkaisemiseksi muodostettiin päätutkimuskysymys, kuinka arvioida ja mitata hankintojen onnistumista hankintayksikössä. Ensimmäisessä alatutkimuskysymyksessä selvitettiin tekijät, jotka edesauttavat hankintojen onnistumista, jotta voitiin muodostaa ne osa-alueet, joihin mittaamisessa tulisi keskittyä. Toisessa alatutkimuskysymyksessä tarkasteltiin oikaisupyynnöistä ja valituksista aiheutuvia haittoja, joiden oletettiin vähenevän seurannan myötä ja antavan näin puoltavan perusteen toiminnan arvioinnille ja mittaamiselle.</p> <p>Tutkimus toteutettiin laadullisen tutkimuksen keinoin. Lähestymistapa on konstrukttiivinen, sillä kyseessä on kehitystehtävä. Aineisto kerättiin haastattelemalla viittä alan tuntevaa henkilöä, joilla oletettiin olevan tietoa ja kokemusta tutkittavasta aiheesta mahdollisimman paljon. Aineistoanalyysissä tarkasteltiin teoreettisen viitekehyksen ja kysymyksenasettelun kannalta olennaisia asioita sekä yhdisteltiin havaintoja etsimällä niistä yhteisiä piirteitä.</p> <p>Tulosten valossa suunnittelu on tärkein tekijä hankinnoissa onnistumisessa. Riittävällä valmistautumisella ja tiedonhankinnalla luodaan tarkoituksenmukainen tarjouspyyntö, joka usein takaa onnistumisen. Yhteistyö ja verkostomainen toiminta on erityisen tärkeää. Hankinnan onnistuminen tai epäonnistuminen ei ole yksiselitteisesti kiinni siitä, tehdäänkö päätöksestä markkinaoikeuteen valitus vai ei, sillä hankintayksiköllä ei useinkaan ole mahdollisuutta vaikuttaa tähän. Menestyminen hankinnoissa vaatii välillä rohkeutta ottaa harkittuja riskejä lain sallimissa rajoissa, jotta kehitys ei pysähdy. Oikaisupyynnöt ja valitukset aiheuttavat resurssimenetyksiä, mutta nämä eivät toimi motivaation perustana toiminnan arvioinnissa ja mittaamisessa. Motivaation lähteenä voi sen sijaan toimia arvioinnin kytkeminen tulospalkkaukseen tai mahdollisuus kaupunkien väliseen vertailuun.</p> <p>Tulosten pohjalta luotiin esimerkki siitä, millaisia osa-alueita tulisi mitata ja millaisia mittareita näiden osa-alueiden kohdalla voidaan käyttää. Ehdotetut osa-alueet ovat yhteistyö, henkilöstö, taloudellisuus ja ympäristö. Esitetyt tulokset tuovat esille uutta tietoa julkisen sektorin hankintatoimen toiminnan arvioinnista ja mittaamisesta, siihen liittyvistä haasteista ja mahdollisuuksista. Tästä toivotaan olevan hyötyä hankintayksiköille, jotka harkitsevat arvioinnin ja mittaamisen aloittamista tai kehittämistä.</p>			
Asiasanat Julkisyhteisöt, kilpailuttaminen, tasapainotettu mittaristo, strateginen ohjaus			
Muuta tietoa			

## **ALKUSANAT**

Uurastus on viimein päätöksessä ja työ on valmis. Saavutus ei ole ainoastaan omaa ansiotani, joten tahdonkin välittää kiitokset ohjaajalleni Markku Pulkkiselle tuesta, yhteyshenkilönä Oulun Konttorin hankintapalveluissa toimineelle Juha Jalkaselle kiinnostuksesta aiheeseen sekä kaikille haastatelluille osallistumisesta tutkimukseen. Kiitos perheelle ja ystäville taidosta viedä ajatukset pois lopputyöstä silloin, kun sitä on tarvittu. Erityiskiitos avopuolisolleni Janille tuesta erityisesti niinä hetkinä, kun työn valmistuminen on tuntunut kaukaiselta haaveelta.

Oulussa 9.11.2012

Satu Löppönen

## SISÄLLYS

Tiivistelmä

Sisällys

Kuviot

<b>1</b>	<b>JOHDANTO .....</b>	<b>7</b>
1.1	Johdatus aiheeseen .....	7
1.2	Tutkimusongelma ja tutkimustapauksen esittely .....	8
1.3	Keskeiset käsitteet.....	9
1.4	Tutkielman rakenne .....	10
<b>2</b>	<b>JULKISET HANKINNAT JA HANKINTAPROSESSI.....</b>	<b>11</b>
2.1	Julkisten hankintojen taustaa.....	11
2.2	Hankintaprosessi.....	13
<b>3</b>	<b>VIRHEELLINEN MENETTELY HANKINTAPROSESSISSA.....</b>	<b>17</b>
3.1	Yleisimmät virheet hankintaprosessissa .....	17
3.2	Oikeusturvakeinot hankinta-asioissa .....	27
3.3	Virheellisen menettelyn ja valitusten aiheuttamat vahingot.....	32
<b>4</b>	<b>STRATEGINEN HANKINTATOIMI JA SUORITUSKYKY.....</b>	<b>35</b>
4.1	Strateginen hankintatoimi.....	35
4.2	Hankintayksikön suorituskyvyn mittaaminen.....	36
<b>5</b>	<b>TUTKIMUSMENETELMÄT.....</b>	<b>43</b>
<b>6</b>	<b>AINEISTON ANALYYSI .....</b>	<b>45</b>
6.1	Strateginen hankintatoimi.....	46
6.2	Hankintojen onnistumista edesauttavat tekijät .....	49
6.3	Aiheettomat oikaisupyynnöt ja valitukset .....	53
6.4	Hankintojen arviointi ja mittaaminen.....	58
6.5	Yhteenveto empiirisistä tuloksista .....	64

<b>7</b>	<b>TULOSTEN SOVELTAMINEN.....</b>	<b>69</b>
<b>8</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>73</b>
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>76</b>
	<b>LIITTEET</b>	
	<b>Liite 1 Teemahaastattelun runko .....</b>	<b>80</b>

## **KUVIOT**

Kuvio 1. Contract Management Maturity Model (CMMM) (Rendon 2008) .....	40
Kuvio 2. Arvioinnista ja mittaamisesta saatujen tulosten hyödyntäminen .....	67
Kuvio 3. Yhteenveto hankintayksikön toimintaa mittaavista osa-alueista .....	72

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Johdatus aiheeseen

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa noudattaen lakia julkisista hankinnoista. Lain takana on tavoite tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007.)

Julkisten hankintojen piiriin kuuluvien hankintojen yhteisarvo Suomessa liikkuu kymmenissä miljardeissa euroissa. Vuonna 2010 työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän sähköisen ilmoituskanavan HILMAN kautta ilmoitettujen julkisten hankintojen ennakoitu arvo oli yli 20 miljardia euroa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011). Hankintojen taloudellinen vaikutus on merkittävä, mistä syystä julkiset hankinnat nostattavat tunteita niin hankintayksiköiden kuin toimittajien puolella molempien pyrkiessä parhaaseen, omien intressien mukaiseen lopputulokseen. Erimielisyydet hankinta-asioissa ratkaistaan markkinaoikeudessa, johon uusia tapauksia saatetaan käsiteltäväksi vuosittain noin 600 tapausta (Markkinaoikeus 2011 ja 2010). Koska kaikkien julkisiin hankintoihin liittyvien epäselvyyksien ei voida olettaa päätyvän markkinaoikeuden käsittelyyn, on tapausten määrä todellisuudessa edellä esitettyjä lukuja suurempi.

Hankintayksiköillä on velvollisuus järjestää toimintansa niin, että hankintoja toteutetaan taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina (Laki julkisista hankinnoista 2§:n 2 mom). Tätä tarkoitusta varten voidaan hankintatoimessa perustaa oma strategisen hankintatoimen yksikkö, joka ohjaa toimintaa esimerkiksi pitkän aikavälin suunnittelun ja menettelytapojen määräämisen kautta ja keskittyy erityisesti toiminnan johtamiseen (Baily *et al.* 2008: 36). Hankintayksikön toimintaa johdettaessa ja kehitettäessä, täytyy tietää, mikä on tämän hetkinen tilanne

tarkasteltavalla alueella ja määrittää tavoitteet. Apuna voidaan käyttää erilaisia suorituskyvyn mittaamiseen kehiteltyjä työkaluja. Mittaamisella voidaan parantaa prosesseja, laatua ja organisaation henkilöstön pätevyyttä, mikä puolestaan vaikuttaa suoraan siihen, kuinka laadukkaita ja onnistuneita hankintoja hankintayksikkö kykenee tekemään (Baily *et al.* 2008: 419; Rendon 2008: 201).

## 1.2 Tutkimusongelma ja tutkimustapauksen esittely

Oulun Konttori on Oulun kaupungin omistama liikelaitos, joka tarjoaa hallinnon ja hankinnan palveluita Oulun kaupungin peruskunnan hallintokunnille, liikelaitoksille sekä kaupunkilaispalveluiden kautta kuntalaisille. Yksikköön kuuluu myös Pohjois-Suomen tullkipalvelu. Hankintapalvelut ovat osa Oulun Konttorin palveluvalikoimaa. Hankintapalveluiden tehtävänä on hankintaprosessin hallinta ja osaaminen sekä keskitetyt hankinnat. Se toimii myös Oulun seudun yhteishankintayksikkönä. Vuonna 2011 liikevaihto oli 0,7 miljoonaa euroa ja henkilömäärä 6. (Oulun Konttorin toimintakertomus 2011; Oulun kaupunki - Oulun Konttori 2012.)

Tämän tutkielman tarkoituksena on tuoda esiin näkemys siitä, kuinka hankintojen seuranta ja arviointi voitaisiin jatkossa toteuttaa Oulun Konttorin hankintapalveluissa. Kehitystyön perustana käytetään aiheesta tehtyjä tutkimuksia sekä alan asiantuntijoiden haastatteluja. Tutkielmaa varten muodostetaan päätutkimuskysymys ja kaksi alatutkimuskysymystä.

*Kuinka arvioida ja mitata hankintojen onnistumista hankintayksikössä?*

*- Mitkä tekijät edesauttavat hankintojen onnistumista?*

*- Millaista vahinkoa hankintoja koskevat oikaisupyynnöt ja valitukset aiheuttavat hankintayksikölle?*

Alatutkimuskysymysten tarkoituksena on paljastaa hankinnoissa menestymisen tärkeimmät tekijät, joita voidaan käyttää edelleen määritettäessä osa-alueita, joita



mittaamisessa tulee tarkastella, sekä tuoda esiin arvioinnin ja mittaamisen tuomat hyödyt hankintayksikölle.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus ja lähestymistapa on konstrukttiivinen, eli kehittävä (Uusitalo 2001: 68, 75). Tutkimusaineisto muodostuu haastatteluista ja saatavilla olevista organisaation dokumenteista. Tutkimusaineistosta saatavan tiedon avulla muodostetaan käsitys tämän hetkisestä tilanteesta arvioinnin ja mittaamisen saralla niin Oulun Konttorin hankintapalveluissa kuin muissa vastaavissa organisaatioissa. Empiirisen aineiston analyysin tuloksia peilataan teoreettiseen viitekehykseen ja muodostetaan näkemys parhaasta mahdollisesta tavasta toteuttaa arviointia ja mittaamista. Tutkielman viitekehyksessä tullaan käsittelemään julkisia hankintoja säätelevää lakia, strategisen hankintatoimen tehtävää ja merkitystä, hankintayksikön suorituskyvyn mittaamista, sekä yleisempiä virheitä hankintaprosessissa ja näiden virheiden aiheuttamaa haittaa hankintayksiköille. Lopputuloksena tutkielmassa saadaan Oulun Konttorin hankintapalveluille ehdotus siitä, kuinka hankintojen onnistumista tulisi jatkossa mitata. Tutkielman myötä hankintapalvelut saavat myös koottua tietoa yleisimmin esiintyvistä virheistä hankintaprosessissa, mitä voidaan käyttää hyödyksi tarkasteltaessa omia kilpailutuksia ja niiden onnistumista.

### 1.3 Keskeiset käsitteet

*Hankintayksiköitä* eli julkisia ostajia ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset sekä mikä tahansa hankinnan tekijä, kun se on saanut hankinnan tekemiseen tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainitulta hankintayksiköltä (Laki julkisista hankinnoista 6§, Pekkala 2008: 23).

Tavaroiden ja palveluiden ostamista sekä rakennusurakoiden teettämistä julkisilla varoilla kutsutaan *julkiseksi hankinnaksi*. *Hankinta* syntyy kun ostaja, eli

hankintayksikkö, ja myyjä, eli yritys tai muu toimittaja, solmivat kirjallisen hankintasopimuksen, jossa sovitaan tavaroiden hankinnasta, palvelun suorittamisesta tai urakan teettämisestä taloudellista vastiketta vastaan. (Pekkala 2008: 23.)

Prosessia, jossa suunnitellaan, arvioidaan, toteutetaan ja johdetaan strategisia ja operatiivisia hankintapäätöksiä, kutsutaan *strategiseksi hankintatoimeksi* (Carr & Pearson 1999: 499).

*Suorituskyvyn mittaaminen* on prosessi, jossa selvitetään jonkin mittauskohteen suorituskykyyn olennaisesti liittyvän ominaisuuden tila ja verrataan sitä historiallisiin tuloksiin tai muihin tavoitearvoihin (Hannula & Lönnqvist 2002: 47).

#### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielma on jaettu kahdeksaan lukuun. Alun johdannon jälkeen käsitellään julkisia hankintoja ja hankintaprosessia yleisesti. Kolmannessa luvussa perehdytään yleisimpiin virheisiin hankintaprosessissa, oikeusturvakeinoihin, sekä virheellisen menettelyn ja valitusten aiheuttamiin vahinkoihin hankintayksikölle. Kirjallisuuskatsaus päätetään käsittelemällä strategista hankintatoimea, sekä hankintayksikön suorituskyvyn mittaamisen vaihtoehtoja ja merkitystä. Tutkimuksen toteutuksesta, sen aineistosta ja menetelmistä, kerrotaan tarkemmin luvussa viisi. Tätä seuraa aineiston analysointi teemoittain luvussa kuusi. Seitsemännessä luvussa saatuja tuloksia sovelletaan luomalla ehdotus hankintojen arvioinnissa ja mittaamisessa käytettävistä mittareista. Kahdeksannessa eli viimeisessä luvussa esitellään johtopäätökset ja jatkotutkimusmahdollisuudet sekä pohditaan tutkimuksen luotettavuutta.

## 2 JULKISET HANKINNAT JA HANKINTAPROSESSI

### 2.1 Julkisten hankintojen taustaa

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien, valtion liikelaitoksien sekä muiden hankintalaissa määriteltyjen hankintayksiköiden vastiketta vastaan hankkimia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 21). Julkinen hankinta voidaan määrittää myös hankintasopimuksen käsitteen avulla (Eskola & Ruohoniemi 2011: 47). Hankintalaissa hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäyttö tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankinnan käsite on varsin laaja, eikä laki anna tyhjentävää luetteloa lain soveltamisalaan kuuluvista hankinnoista (Eskola & Ruohoniemi 2011: 49). Sen, onko kyseessä julkinen hankinta vai ei, määrää siis pääasiassa hankinnan tekijän asema eikä niinkään hankinnan luonne.

Julkisia hankintoja koskevat säännökset löytyvät julkisista hankinnoista annetusta laista eli hankintalaista (348/2007) sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetusta laista eli erityisalojen hankintalaista (349/2007). Lait pohjautuvat EU:n vuonna 2004 antamiin hankintadirektiiveihin sekä Maailman Kauppajärjestön julkisten hankintojen GPA -sopimukseen (Eskola & Ruohoniemi 2011: 17, Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 21). Lakeihin on vaikuttanut myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY (oikeussuojadirektiivi), jonka myötä julkisten hankintojen oikeussuojakeinoja parannettiin vuonna 2010. Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia täydentää julkisista hankinnoista annettu valtioneuvoston asetus eli hankinta-asetus (614/2007).

Julkiset hankinnat jaetaan kolmeen ryhmään niiden ennakoitun arvon mukaan. Ensimmäisen ryhmän muodostavat EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat (EU-hankinnat), joihin luetaan valtion keskushallintoviranomaisten vähintään 130 000 euron tavara- ja

palveluhankinnat sekä suunnittelukilpailut, muiden kuin keskushallintoviranomaisten vähintään 200 000 euron tavara- ja palveluhankinnat sekä suunnittelukilpailut, sekä vähintään 5 000 000 euron rakennus- ja käyttöoikeusurakat. EU-kynnysarvot tarkistetaan ja asetetaan kahden vuoden välein Euroopan yhteisöjen komission toimesta. Edellä esitetyt kynnysarvot ovat voimassa 1.1.2012 - 31.12.2013. Toisen ryhmän muodostavat kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat (pienhankinnat), joihin lukeutuvat alle 30 000 euron tavara- ja palveluhankinnat, suunnittelukilpailut ja palveluita koskevat käyttöoikeussopimukset, tietyt alle 100 000 euron terveydenhoito-, sosiaali- ja koulutuspalvelut, sekä alle 150 000 euron rakennus- ja käyttöoikeusurakat. Näiden kahden ryhmän väliin jäävät kansalliset hankinnat, joiden arvo on vähintään kansallisten kynnysarvojen suuruinen, mutta alittaa EU-kynnysarvot. Hankintalakia sovelletaan vain kansallisiin hankintoihin ja EU-hankintoihin. Hankintayksikkö päättää itse, kuinka se toimii pienhankintojen kohdalla. Lain soveltaminen pienhankinnoissa on niin haluttaessa mahdollista. (Laki julkisista hankinnoista 15 - 16 §, Komission asetus (EU) N:o 1251/2011.)

Eri EU-maiden julkisten hankintojen osuus bruttokansantuotteesta on arvioitu olevan 11 - 20 prosenttia (Eskola & Ruohoniemi 2011: 17). Suomessa osuus on noin 17 prosenttia (European Commission 2010: 11). Vuositasolla Suomessa tehtävien julkisten hankintojen arvo on 22 miljardin euron luokkaa. Hankintojen taloudellinen vaikutus on merkittävä. Kilpailuttamisen myötä julkiset markkinat avautuvat yksityiselle palveluntarjonnalle, jolla puolestaan on suora yhteys paikallisen elinkeinotoiminnan kehitykseen ja vilkkauteen. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 22 - 23.)

Julkiset hankinnat tehdään julkisilla varoilla, mikä luo haasteita hankintojen toteutukseen. Veronmaksajien rahoille on saatava paras mahdollinen vastine, ja varmistettava tähän tähtäävien prosessien oikeudenmukaisuus sekä tarkastelun kestävyys. Toisaalta on huomattavan suuri paine saada aikaan säästöjä, ja hyödyntää parhaita käytäntöjä omissa prosesseissa. Tarkan menettelytapojen noudattamisen on kritisoitu tukahduttavan innovoinnin. Lisähaastetta tuo se tosiasia, että laitteiden, tavaroiden ja palveluiden hankinta valtiolle ja yleensäkin julkiselle sektorille on

mutkikasta. Julkisen sektorilla työskentelevät ostajat ovat tilivelvollisia kansalle, mukaan lukien pettyneet tarjoajat ja potentiaaliset toimittajat, minkä vuoksi menettelytapojen ja käytäntöjen tulee kestää lähempikin tarkastelu, jonka kohteeksi hankintayksikön tekemä päätös voi joutua. Julkisen vastuun tarkoituksena onkin ensisijaisesti ehkäistä veronmaksajien rahojen väärinkäyttöä. Toissijaisena tarkoituksena on näyttää, että kyseisiä väärinkäytöksiä on pyritty estämään. (Baily *et al.* 2008: 85 - 87.) Hankintayksiköiden tulee muistaa, ettei raha ole heidän vaan kansalaisten, joten sitä tulee käyttää kunnioittaen (Hunsaker 2009: 415).

## 2.2 Hankintaprosessi

Hankintaprosessi on laaja, noin viisitoista vaihetta sisältävä tapahtumaketju. Vaiheiden määrä vaihtelee hankinnan arvon, monimutkaisuuden ja valitun menettelyn mukaan. Julkinen ostotoimi ja yksityisen sektorin vastaava toiminta eroavat toisistaan erityisesti hankintaprosessin sitovuuden osalta. Yksityinen toimija voi halutessaan jättää tekemättä tai yhdistää joitakin prosessin vaiheita esimerkiksi epätarkoituksenmukaisina, mutta julkinen taho on määrätty käymään läpi jokainen prosessin vaihe oikeusohjeiden mukaisesti. Kokonaisuuden hahmottaminen on erityisen tärkeää, sillä hankintayksikön tulee olla jo alussa tietoinen monesta vasta prosessin loppuvaiheessa tapahtuvasta seikasta. Huono valmistautuminen johtaa mitä todennäköisimmin prosessin keskeyttämiseen, aikataulun venymiseen tai lopputulokseen, joka ei vastaa asetettuja tavoitteita. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 121.)

McCue ja Gianakis (2001) esittelevät prosessimallin, joka jakaa julkisen sektorin hankintaprosessin neljään eri vaiheeseen: suunnittelu, hyväksyttäminen, toteutus ja arviointi. Ensimmäisen vaiheen eli suunnittelun tarkoituksena on tunnistaa organisaation tavoitteet, laatia aikataulu ja keksiä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisessa vaiheessa tavaran tai palvelun hankintasuunnitelma hyväksytetään. Hankinnat on usein huomioitu vuosibudjetissa, jolloin budjetin hyväksyntä tarkoittaa samalla myös hankinnan hyväksyntää. Hyväksyttäminen voi tapahtua myös suunnitteluvaiheessa, mutta aiemmin mainittu vaihtoehto on yleisempi. Kolmas vaihe - toteutus - käsittää

kaikki tavaran tai palvelun ostoon liittyvät toiminnot, kuten tarjouspyynnön laadinta, sopimushallinta, materiaali- ja varastohallinta, tuotteen huolto ja suorituskyvyn seuranta.

Viimeinen ja tutkimuksen kannalta kiinnostavin vaihe McCue ja Gianakisin (2001) prosessimallissa on arviointi. Arviointi on edelleen jaettu kolmeen vaiheeseen, jotka ovat tarkastus, arviointi ja palaute. Tarkastus suoritetaan lainsäädännön ja hyväksytyjen menettelytapojen mukaisiin kriteereihin peilaten. Arviointi puolestaan toteutetaan arviointisuunnitelman mukaisesti. Suunnitelma on pohja arvioitaessa hankinnan onnistumista tai epäonnistumista ja sen tulisi sisältää vähintään tutkimussuunnitelma, erittely hankintasuunnitelmassa esitettyjä tavoitteita ja päämääriä koskevista mitattavista indikaattoreista, tiedon hankinnan järjestelyt, arvioinnin suorittamisen vastuuhenkilön määrääminen, ja käytettävät suorituskriteerit arviointi vaiheessa. Palautevaiheessa täsmennetään päätöksentekijöille päätyviä raportteja. Tarkoituksena on pääasiassa luoda tietokanava, jonka kautta levitetään tietoa hankintapäätöksistä vastuussa oleville tahoille. Palautteen määrä ja muoto riippuu pääosin johtajan henkilökohtaisista mieltymyksistä sekä tarkastus ja arviointi tarpeista.

Tämän tutkimuksen kannalta ei ole mielekästä käydä läpi hankintaprosessin eri vaiheita yksityiskohtaisesti, sillä pääpaino on prosessin loppuvaiheessa eli arvioinnissa. Kokonaisuuden hahmottamisen sekä myöhemmin käsiteltävien virheellisten menettelyiden ja niiden seurausten ymmärtämisen kannalta on kuitenkin tiedettävä, kuinka prosessi hankintayksikön näkökulmasta pääpiirteittäin etenee. Eri vaiheiden tunnistamiseen käytetään Kuusniemi-Laine ja Takalan (2007) jaottelua, jossa on neljä kokonaisuutta: (1) hankinnan suunnittelu ja tarvittava markkinakartoitus, (2) hankintamenettely ja tarjoajien valinta, (3) tarjousprosessi, ja (4) sopimuskausi. Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu hankintasuunnitelman laatiminen, ennakoilmoituksen antaminen (vapaaehtoinen), markkinakartoitus tai julkaistu tietopyyntö, sekä hankinnan suunnittelu ja menettelyn valinta. Hankintamenettelyitä on useita ja ne eroavat toisistaan muun muassa määräaikojen ja osallistuvien toimittajien määrän osalta. Tunnetuin ja käytetyin on avoin menettely, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat osallistua. Vastakohtana tälle on rajoitettu menettely, jossa ensin

valitaan toimittajat osallistumishakemusten perusteella ja tämän jälkeen vain valitut jättävät tarjouksen. Muita menettelyjä ovat neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, puitejärjestely, suunnittelukilpailu ja suorahankinta. Uusimmat tulokkaat menettelyjen joukossa ovat sähköiset hankintamenettelyt: dynaaminen hankintajärjestelmä sekä sähköinen huutokauppa.

Toisen vaiheen pituus vaihtelee valitusta hankintamenettelystä riippuen. Avoimessa menettelyssä julkaistaan hankintailmoitus kun taas rajoitetussa menettelyssä vaihe sisältää hankintailmoituksen julkaisun lisäksi osallistumishakemusten vastaanottamisen ja tarjoajien esivalinnan. Monivaiheisin osuus, tarjousprosessi, alkaa tästä. Prosessin sisältö ja toimintojen järjestys vaihtelee hieman menettelystä ja hankinnan arvosta riippuen. Avoimessa menettelyssä tarjouspyynnöt lähetetään tarjoajille, annetaan lisäselvityksiä, saadut tarjoukset avataan, arvioidaan tarjoajien ja tarjousten kelpoisuus, pyydetään täsmennyksiä, suoritetaan tarjousvertailu, tehdään hankintapäätös ja annetaan se tiedoksi asianosaisille sekä tehdään tarvittaessa jälki-ilmoitus. Tarjousprosessin jälkeen alkaa sopimuskausi, joka päättää hankintaprosessin. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 122.)

Hankintojen suunnittelu on olennainen osa hankintaprosessia. Hankintalaissa tähän otettiin kantaa kuitenkin vasta vuonna 2007 lakiuudistuksen myötä. Tuolloin lisätyllä hankintalain 2§:n 2 momentilla pyritään ohjaamaan hankintayksiköiden toimintaa kehottamalla hankintayksiköitä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Momentissa myös todetaan, että hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa vähentääkseen hankintatoimintaan liittyviä hallinnollisia tehtäviä. Säännöksen tarkoituksena on kiinnittää huomiota julkisten varojen tarkoituksenmukaiseen ja tuottavaan käyttöön. Tällöin tärkeitä asioita ovat pyrkiminen parhaaseen mahdolliseen hinta-laatusuhteeseen sekä hankintojen toteuttamisesta aiheutuvien transaktiokustannusten huomioiminen.

Säännös ei kuitenkaan ole velvoittava, sillä huonon suunnittelun ei voida katsoa olevan hankintalainsäädännön vastaista toimintaa. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 124.)

Suunnittelulla pyritään hankintatoimen mahdollisimman järkevään järjestämiseen. Työkaluna toimii hankintastrategia, joka sisältää suunnitelman hankintatoimen organisoinnista ja hankintojen toteuttamisesta. Hankintayksikön tulisi kartoittaa pitkällä aikavälillä muun muassa hankintojen tarve, hankintojen tekemiseen käytössä olevat resurssit, menettelytavat, lakisääteiset vaatimukset, palveluilta vaadittava laatu ja kustannustehokkuus, palvelutarjonnan mahdollinen lisääntyminen sekä uusien toimintatapojen käyttöönottoaminen. Strategian tueksi voidaan laatia kilpailuttamisen pelisäännöt tai strategiaa voidaan täydentää käytännön tason ohjeilla. Hyvin laadittu hankintastrategia edistää markkinoiden syntymistä ja kehittymistä, sillä strategioiden pohjalta yritykset voivat varautua tarvittaviin investointeihin ja mahdollisiin kilpailutuksiin. Hankintastrategiat ovat kuitenkin harvoin yritysten saatavilla. Ongelmana on myös strategian sisäistäminen. Vaikka strategia olisi hyvin laadittu, ei ohjaavaa vaikutusta synny jos sisäistäminen on jäänyt vajaaksi. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 125 - 126.)



### 3 VIRHEELLINEN MENETTELY HANKINTAPROSESSISSA

#### 3.1 Yleisimmät virheet hankintaprosessissa

Edellisessä luvussa tarkastelimme julkisten hankintojen taustaa ja hankintaprosessin vaiheita. Kävi ilmi, että hankinnat ovat tiukasti lainsäädäntöön sidottuja ja niiden toteuttaminen vaatii monivaiheisen, useita päätöksiä sisältävän prosessin. Prosessia on luonnehdittu ”hankintalainsäädännön määrittämäksi kilpailuttamisen temppuradaksi” (Lundström 2011: 196). Tämä huomioon ottaen ei siis ole yllätys, että virheitäkin tapahtuu. Vuonna 2010 markkinaoikeuden käsiteltäväksi saatettiin 612 hankintatapausta, joissa epäiltiin virheellistä menettelyä (Markkinaoikeus 2011). Virheellisellä menettelyllä tarkoitetaan tässä yhteydessä hankintayksikön harjoittamaa hankintalainsäädännön vastaista toimintaa missä tahansa hankintaprosessin vaiheessa tarkoituksella tai vahingossa. Seuraavaksi tarkastelemme yleisimpiä hankintaprosessissa tapahtuvia virheitä, niihin johtaneita syitä sekä hankintayksikölle valituksista ja virheellisestä menettelystä aiheutuvia seurauksia.

Hankintaprosessissa tapahtuvia virheitä tutkitaan usein markkinaoikeuden päätösten kautta. Näin ovat tehneet Kiviniemi (2011), Lundström (2011), Kasso (2010) ja Tyni (2010). Kiviniemen (ibid.) toteuttamassa selvityksessä on tarkasteltu markkinaoikeuden (MAO) ajalla 1.7.2010 - 30.6.2011 tekemiä hankinta-asioita koskevia päätöksiä. Tarkastelun kohteena olivat ainoastaan ne päätökset, joissa markkinaoikeus on todennut hankintalainsäädännön vastaista toimintaa. Tutkitulla ajanjaksolla tällaisia tapauksia oli 158 (39 %). Selvityksessä todetut virheellisyydet on jaettu neljään eri kategoriaan: ilmoitusmenettely, tarjouspyynnön laatiminen, tarjouksen käsittely ja hankintapäätös. Lisäksi huomioon on otettu hankinnan arvo, eli onko kyseessä kansalliset kynnysarvot ylittävä hankinta vai EU-kynnysarvot ylittävä hankinta.

Kaikki hankinnat huomioon ottaen eniten virheitä todetaan tapahtuvan tarjousten käsittelyssä; toiseksi eniten tarjouspyynnön laadinnassa. Vähiten virheitä puolestaan tehdään hankintapäätöstä koskevissa vaiheissa ja toiseksi vähiten

ilmoitusmenettelyasioissa. Kansallisten kynnysarvojen ja EU-kynnysarvojen päätöksiä erikseen tarkasteltaessa havaitaan niiden välillä pieniä eroja. Kansallisten kynnysarvojen päätöksissä eniten virheellisyyksiä todettiin tarjouspyynnön laadinnassa (54) ja tarjousten käsittelyssä (45). EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa kärjessä ovat samat kategoriat, mutta päinvastaisessa järjestyksessä; tarjousten käsittelyyn liittyviä virheitä löytyi 42 ja tarjouspyyntöä koskevia 27. Kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa vähiten tapauksia kertyi hankintapäätös-kategoriaan (16) ja toiseksi vähiten ilmoitusvelvollisuus-kategoriaan (20). EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa järjestys on jälleen päinvastainen. Vähiten virheellisyyksiä todettiin ilmoitusmenettelyssä (12) ja toiseksi vähiten hankintapäätöksissä (16). (Kiviniemi 2011: 5 - 11.)

Kategoriajaottelun lisäksi selvityksessä on myös pureuduttu tarkemmin virhekategorioiden sisältöön. Tulosten mukaan tarjousten käsittelyssä, joka nousi suurimmaksi ongelmakohdaksi, eniten virheellisyyksiä havaittiin tarjousten vertailun toteuttamisessa sekä tarjouksen sulkemisessa pois tarjouskilpailusta. Ongelmakohdaksi havaittiin myös tarjousten täsmentäminen. (Kiviniemi 2011: 8 - 9.)

Virheellisestä tarjousvertailusta esimerkkinä työterveyspalveluiden hankintaa koskeva ratkaisu, jossa hankintayksikkö oli laatuvertailuperusteen osalta ottanut virheellisesti huomioon hakijan mainitseman keskimääräistiedon työterveyslääkärin ja -hoitajan kuormitusta koskevassa kohdassa. Lisäksi toisen vaiheen vertailutaulukossa ei oltu tehty hintojen osalta pisteytystä laisinkaan, jolloin jäi epäselväksi, miten vertailuperusteita on sovellettu tai millä perusteilla pisteitä on annettu. Koska hankintasopimusta ei oltu vielä tehty, hankintapäätös kumottiin ja sen täytäntöönpano kiellettiin. (MAO: 591/10)

Tarjouspyyntövaiheessa selkein havaittu virhe koski vertailuperusteiden esittämistä tarjouspyynnössä. Vertailuperusteet esitettiin epäselvästi tai tulkinnanvaraisesti. Toiseksi yleisin syy liittyi tarjoajan soveltuvuuden ja ominaisuuksien määrittelyyn pääosin niin, ettei soveltuvuuteen vaikuttavia tekijöitä eroteltu tarpeeksi selvästi itse vertailuperusteista. Hankinnan kohteen määrittely ja rajaus aiheutti myös ongelmia joissain tapauksissa. Muita syitä tarjouspyyntövaiheen virheellisyyksiin olivat soveltuvuusedellytysten suosivuus tai syrjivyyys, sekä tekniset menettelyvirheet kuten

virheet määrärajoissa tai esteellisyyksissä, sekä tarjouspyynnön liitteiden ristiriitaisuus. Tarjousten käsittelyn ja tarjouspyynnön välillä havaittiin olevan yhteys: tarjousten käsittelyssä kohdattavat ongelmat johtuivat usein epäselvyyksistä jo tarjouspyyntövaiheessa. (Kiviniemi 2011: 6 - 10.)

Kenttävaatteiden hankintaa koskevassa ratkaisussa hankintayksikön laatimassa tarjouspyynnössä ei oltu ilmoitettu kaikkia vertailussa sovellettavia vertailuperusteiden osatekijöitä ja niiden painoarvoja. Vertailuperusteen ”toimitettujen tuotenäytteiden työn laatu ja tarjottujen materiaalien laatu” osalta ei oltu kerrottu tekijöitä, joiden perusteella arviointi suoritetaan. Hankintayksikkö oli lisäksi suorittanut kangasnäytteiden laboratoriotestauksia ilmoittamatta sitä tarjouspyynnössä. Tarjouspyynnön epäselvyydestä johtuen hankintapäätös kumottiin ja hankintayksikköä kiellettiin tekemästä hankintasopimusta 50 000 euron sakon uhalla. (MAO: 464/10)

Hankintapäätösvaiheen virheistä kaikki liittyivät tavalla tai toisella hankintapäätöksen perusteluihin. Tarjousten saamien pistemäärien sanallisten perusteluiden puuttuminen ja epäselvä vertailuperusteiden soveltamisen ilmeneminen päätöksestä, olivat yleisimmät ongelmat hankintapäätösvaiheessa. Yksittäisiä selvityksessä mainittuja virheitä olivat lisäksi, ettei tarjousten pisteitä ilmoitettu päätöksessä, päätös ei pohjautunut lainkaan ilmoitettuihin vertailuperusteisiin, perusteluja ei toimitettu tarjoajille tiedoksiannon yhteydessä, tai perusteluja ei ilmoitettu lainkaan. Ilmoitusmenettelyä koskevat virheet liittyivät useimmiten kynnysarvojen tunnistamiseen ja oikean hankintailmoituksen julkaisemiseen. Hankinta oli ilmoitettu vain kansallisesti kun kyseessä oli EU-hankinta, tai hankintaa ei ilmoitettu HILMA:ssa lainkaan. Ilmoittamattomuuden syynä oli muun muassa vetoaminen suorahankintaan tai hankintalain soveltamisalaan. (Kiviniemi 2011: 5, 10 - 11.)

Kiviniemen (2011) selvitys paljastaa suurimmaksi ongelmakohtaksi tarjousten käsittelyn ja erityisesti vertailun toteuttamisen. Myös Saarinen (2008: 67) toteaa virheen usein tapahtuvan juuri tarjousvertailuvaiheessa. Tarjoajia on vertailtu perusteilla, joita ei ole tarjouspyynnössä ilmoitettu tai jotka eivät ole laillisia. On myös saatettu käyttää tarjouspyynnöstä poikkeavia painoarvoja tai päätöstä ei ole vain perusteltu riittävällä tarkkuudella.

Tarjousvertailu koituu monen hankintayksikön kompastuskiveksi. Tynin (2010) tutkimuksessa on keskitytty tutkimaan juuri tätä nimenomaista ongelmaa. Tavoitteena on ollut selvittää tarjousvertailun epäonnistumiseen johtavia yleisimpiä syitä ja miten kyseiset virheet voidaan välttää. Tutkimus perustuu markkinaoikeuden vuosina 2007 - 2009 antamiin, uudistetun hankintalain mukaisiin tarjousvertailua koskeviin ratkaisuihin. Suurimmassa osassa tapauksista (77 %) epäonnistuminen liittyi vertailuperusteiden asettamiseen. Tämän jälkeen kaksi suurinta syytä olivat ongelmat vertailuprosessissa ja hankintapäätöksen perustelemisessa. EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen ja kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen välillä ei havaittu olevan eroa tarjousvertailun virheiden suhteellisessa määrässä. Hankintatyyppien välillä sen sijaan nähtiin vaihtelua. Palveluhankinnoissa tarjousten vertailu aiheutti ongelmia enemmän kuin tavarahankinnoissa. Eniten vertailuongelmia koettiin kansallisissa palveluhankinnoissa. Tutkimuksesta käy edelleen ilmi, ettei vertailuprosessin epäonnistuminen useinkaan johdu yksittäisestä virheestä vaan virheitä on tapahtunut useammassa vertailuprosessin vaiheessa. Tyni kuitenkin huomauttaa, ettei pienestä otoksesta (110) johtuen voida eri hankintalajien tai kynnysarvojen välisistä eroista vetää merkittäviä johtopäätöksiä.

Tarkasteltaessa vertailuperusteiden asettamista tarkemmin havaittiin, että vertailuperusteiden ilmoittaminen liian yleisluontoisesti aiheutti ongelmia suurimmassa osassa tapauksista (75 %). Vertailuperusteeksi on voitu asettaa esimerkiksi ”laatu” tai ”toiminnalliset ominaisuudet”, sitä tarkemmin määrittelemättä. Mikäli perusteet vertailulle on ilmoitettu epäselvästi, on tuloksena hyvin erilaisia tai jopa vertailukelvottomia tarjouksia. Hankintayksiköt olivat tämän lisäksi monessa tapauksessa (35 %) käyttäneet vertailuperusteita, jotka eivät olleet syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun periaatteiden mukaisia. Näissä tapauksissa yleisin syy vertailun epäonnistumiseen oli tarjoajan kelpoisuuden kriteerien ja tarjousvertailun perusteiden sekoittuminen keskenään. Syitä tähän voivat olla esimerkiksi lain väärä tulkinta tai lainsäädännön heikko tuntemus. Myös se, että joissain tapauksissa peruste voi liittyä tarjoajan soveltuvuuden arviointiin ja toisessa yhteydessä tarjouksen arviointiin, voi vaikuttaa siihen, että perusteita sekoitetaan keskenään. Kolmanneksessa tapauksista,

jotka koskivat vertailuperusteiden asettamista, oli kysymys painoarvojen tai tärkeysjärjestyksen puuttumisesta tai niiden puutteellisesta ilmoittamisesta. Painotuksien puuttuminen kokonaan oli yleisempää kuin varsinaiset virheellisyudet niissä. Painotukset puuttuivat usein erityisesti vertailuperusteiden osatekijöistä, ei niinkään varsinaisista vertailuperusteista. (Tyni 2010: 17 - 18, 23, 27, 30, 38, 40.)

Vertailuperusteiden asettamiseen liittyvien ongelmien syntyyn Tyni (2010: 48) mainitsee vaikuttavan erityisesti heikon hankintojen suunnittelutyön. Kuten jo aiemmin olemme todenneet, on hankintojen suunnittelu tärkeä osa prosessia (Eskola & Ruohoniemi 2011: 124). Suunnittelun laatuun vaikuttavat hankintayksiköiden taloudelliset resurssit, jotka rajoittavat hankintoihin käytettävän ajan ja rahan määrää. Taloudellisten resurssien rajallisuus vaikuttaa myös hankintahenkilöstön ammattiosaamiseen. Ammattitaidon ylläpito- ja täydennyskoulutuksia tarjotaan rajallisemmin ja mahdollisuus palkata ammattitaitoista henkilökuntaa on heikompi. Panostaminen voisi pitkällä aikavälillä kuitenkin näkyä säästöinä toiminnan tehostuessa, hankintojen viivästymisen ja uudelleen suorittamisen sekä oikeudenkäyntikulujen vähentyessä, sekä hyvitys- ja vahingonkorvausmaksujen jäädessä osin tai kokonaan pois. (Tyni 2010: 48 - 49.)

Varsinaiseen vertailuprosessiin liittyviä ongelmia löytyi tutkittujen 110 tapauksen joukosta 55. Syynä epäonnistumiseen oli yleensä ylimääräisten vertailuperusteiden soveltaminen, painoarvojen tai tärkeysjärjestyksen muuttaminen tai se, ettei kaikkia ilmoitettuja vertailuperusteita oltukaan sovellettu. Syynä ylimääräisten perusteiden käyttämiseen esitetään hankinnan huonoa suunnittelua, jolloin vertailuperusteita ei ole testattu ja tarjouspyynnöstä on jäänyt pois sellainen peruste, joka on myöhemmin huomattu olevan tärkeä hankinnan onnistumisen kannalta. Kuten vertailuperusteiden asettamisessa, tosiasialliset ongelmat vertailuperusteiden soveltamisessa linkittyvät vertailuperusteiden alakohtien soveltamiseen. Varsinaista vertailuperustetta ei esimerkiksi ole avattu alakohtiin tarjouspyynnössä, mutta vertailussa ilmoittamattomia alakohtia onkin otettu huomioon. Tapauksissa, joissa puolestaan ilmoitettua vertailuperustetta ei ole käytetty, esitetään toiminnan syyksi tietoista unohtamista, jolloin jättämällä huomioimatta jokin peruste, saadaan halutunlainen lopputulos. Syynä voi olla

myös epäonnistunut tarjouspyyntö, jonka seurauksena vertailukelvottomien tarjousten kohdalla päätetään olla huomioimatta epäselvyyksiä aiheuttanut vertailuperuste. Painotusten tai tärkeysjärjestyksen muuttamisen syynä nähdään huolimattomuus ja asiantuntemuksen puute, sillä tehtyjen ratkaisujen ei hankintayksikössä uskota teko hetkellä olevan hankintalain vastaisia. On kuitenkin muistettava, että tahallinen ja tahaton teko ovat yhtäläillä tuomittavia hankintalain näkökulmasta. (Tyni 2010: 29, 53 - 54, 56 - 57, 59.)

Ilmoitetun vertailuperusteen käyttämättä jättämisestä esimerkkinä päivätoimintakuljetuksia koskeva päätös, jossa hankintayksikkö oli tarjouspyynnössään edellyttänyt, että erään reitin kuljetuksiin tarvitaan 17 - 20 henkilön auto. Voittanut tarjoaja ei ollut pystynyt tällaista autoa tarjoamaan. Hankintayksikkö lausui, että vaatimus oli tullut tarjouspyyntöön epähuomiossa. Pienemmän kaluston käytöstä oli sovittu voittaneen tarjoajan ja hankintayksikön edustajan välillä puhelimitse. Valittava taho ei ollut tästä tietoa saanut, joten tasapuolisen ja syrjittämättömän kohtelun periaate ei toteutunut. Seurauksena hankintapäätöksen täytäntöönpano kiellettiin 10 000 euron sakon uhalla. (MAO: 92/11)

Hankintapäätöksen perustelemiseen kohdistuvia ongelmia oli tutkituissa tapauksissa 60. Tapauksista 16 oli sellaisia, joissa pystyttiin jälkikäteen esittämään hyväksyttävät perustelut valinnalle. Useimmiten syynä oli perusteluissa havaitut puutteet, kuten pisteerojen perustelemattomuus tai epäselvyys siitä, miten vertailuperusteita on sovellettu. Lähtökohtana on, että tarjoajien tulee pystyä arvioimaan vertailun oikeellisuutta ja omaa oikeusturvaansa perusteluiden pohjalta. Edellä mainitut puutteet estävät ehdon toteutumisen. Vain muutamassa tapauksessa perustelut puuttuivat kokonaan. Näistä jokaisessa todettiin lainvastaista toimintaa jo aiemmissa hankintaprosessin vaiheissa. Perusteluiden jättämisellä pois onkin todennäköisesti tarkoituksella haluttu peitellä prosessissa tapahtuneita virheellisyyksiä. (Tyni 2010: 62, 65 - 66.)

Tynin keskittyessä tiettyyn ongelmakohtaan hankintaprosessissa, on Lundström (2011) ottanut tutkimuksensa keskiöön yhden hankintaryhmän. Hän tutkii väitöskirjassaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Tutkimusaineisto koostui kaikista Julkisten hankintojen neuvontayksikköön vuosina

2004 - 2006 lähetetyistä julkisia hankintoja koskevista kysymyksistä. Hankintakysymykset jaettiin hankintaprosessin vaiheen mukaan kolmeen ryhmään: hankinnan suunnittelu, tarjouskilpailun toteutus ja hankinnan täytäntöönpano. Suurin osa (noin 40 %) kysymyksistä esitettiin suunnitteluvaiheessa, mikä on hyvä, sillä tällöin mahdolliset virheet saadaan korjattua ennen kuin varsinaista vahinkoa on ehtinyt syntyä. Tarjouskilpailun toteutusvaiheeseen kohdistui myös noin 40 prosenttia kysymyksistä, jotka olivat luonteeltaan usein teknisiä tai hankintapäätöksen tekemiseen tähtäviä. Hieman alle viidennes kysymyksistä esitettiin hankinnan täytäntöönpanovaiheessa, jolloin oikeiden vastausten löytäminen esitettyihin kysymyksiin on hankalinta.

Tutkimuksesta ilmeni, että suurin osa ongelmista liittyi lainkäyttöön. Puutteet hankintalain sekä oikeuskäytännön tuntemisessa ja soveltamisessa ovat usein ongelmien taustalla. Kuntien palveluhankintojen ongelmat olisivat näin ollen vähennettävissä tai jopa poistettavissa koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä. Vaikeudet hankinnan kohteen kuvaamisessa puolestaan heijastuvat vaikeuksina suunnitteluvaiheessa ja tarjouspyynnön laadinnassa. Näille ongelmille tyypillistä on, ettei oikeita vastauksia ole useinkaan olemassa. Paikalliset olosuhteet sekä kunnan ja loppukäyttäjien tarpeet määrittävät sen, mitä hankitaan. Lundström edelleen esittää, että suurin osa kuntien palveluhankintoja koskevista kysymyksistä olisi vältettävissä huolellisella valmistautumisella ja tiedonhankinnalla. Osaamisen kertymisen esteenä ovat kuitenkin resurssien niukkuus sekä oman toimen ohella hankintojen tekemisen kulttuuri. (Lundström 2011: 132.) Osaamisen lisääminen ja riittävä hankintojen suunnittelu ehkäisisivät siis monta ongelmaa. Samaan tulokseen tuli Tyni (2010) omassa tutkimuksessaan.

Lundström (2011) jaottelee kuntien palveluhankintoihin liittyvien ongelmien syyt seuraaviin kategorioihin: markkinat, poliittinen vaikuttaminen, kuntainstituution muutos, mentaliteetti, osaaminen ja tarjoaja. Markkinoiden toimivuus, markkinoilla vallitseva tilanne ja muutokset vaikuttavat kilpailutusmahdollisuuksiin ja tavoitteiden saavuttamiseen. Markkinat kategoriaan kuuluvia ongelmien aiheuttajia ovat kartellit, yhden toimittajan määräävä markkina-asema tai monopolin kaltainen tilanne,

markkinoille tuleva uusi toimittaja, jonka edellytyksiä hankinnan toteuttamiseen epäillään, sekä tarjoajien jakautuminen yksityisiin yrityksiin ja julkisoikeudellisiin toimijoihin. Onnistuneen palveluhankinnan toteuttaminen vaatiikin markkinatilanteen huomioimista, jotta markkinat osataan hyödyntää oikealla tavalla.

Hankintojen näkökulmasta politiikka voi toisinaan olla hankintojen sujuvan toteutuksen esteenä. Julkisissa hankinnoissa elää periaate valmistelun ja päätöksenteon erillisyydestä. Kunnan luottamushenkilöt ovat päättämässä strategisella tasolla palveluiden järjestämisestä sekä päätöksentekijöinä lautakunnissa, kunnan- tai kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa hankintaprosessin eri vaiheissa. Hankintojen toteutuksen hoitavat puolestaan virkamiehet. Tässä asetelmassa poliittinen vaikuttaminen voi tapahtua väärään aikaan. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kilpailutus palautetaan uudelleen virkamiehille valmisteltavaksi luottamushenkilöiden toimesta, aiheuttaa uusia haasteita tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun toteutumiseen. Kunnallispoliittisesti tarkoituksenmukainen on toisinaan ongelmallinen hankintalain ja oikeuskäytännön näkökulmasta. Esimerkkinä tilanne, jossa kunta kilpailuttaa palvelun, mutta päätyykin lopulta tuottamaan palvelun itse. Päätös ulkoistamisesta pitäisi tehdä hankintojen valossa ennen kilpailutusta. (Lundström 2011: 136 - 138.)

Kuntainstituution muutos tuo omat haasteensa palveluhankintojen toteuttamiseen. Kuntarakenteen tai muun yhteistyörakenteen muutoksen yhteydessä hankintasopimukset, meneillään olevat kilpailutukset ja tulevat palveluhankinnat joutuvat tarkastelun alle. (Lundström 2011: 140.) Ongelmia aiheuttaa myös se, että kuntakonserni on määritelty kirjanpitolainsäädännössä ja kuntalaissa laajemmin, kuin mitä hankintalain määrittämä joukko, joiden keskinäiset hankinnat tulkitaan sidosyksikköhankinnoiksi. Sidosyksikköjen välisten hankintojen etuna on, ettei niitä pääsääntöisesti tarvitse kilpailuttaa. (Kalima *et al.* 2007: 292.) Kunnan sisäisten prosessien kehittäminen ja toimintatapojen uudistaminen voi osaltaan aiheuttaa ongelmia. Tarjoajat, jotka ovat tottuneet tiettyyn tapaan toimia, eivät omaksu



välittömästi uusia menettelytapoja. Myös uudet sähköiset hankintakanavat voivat herättää kysymyksiä. (Lundström 2011: 147.)

Neljäs ongelmia aiheuttava kategoria on mentaliteetti. Julkisia hankintoja ympäröi kilpailun elementti, joka määrittää myös ajatusmaailmaa. Hankintojen virheetön toteuttaminen on noussut pääasiaksi, vaikka huomion tulisi olla alkupäässä, suunnitteluvaiheessa. Joskus kunnilla on tilanteita, joissa kilpailutuksesta koetaan olevan enemmän haittaa kuin hyötyä, esimerkiksi potentiaalisten tarjoajien vähyyden vuoksi. Ongelmia aiheuttaa myös kumppanuuden edistämisen ja kilpailutuksen ristiriita. Mikäli kunta on ollut tyytyväinen saamaansa palveluun, ei se voi jatkaa sopimusta toimittajan kanssa automaattisesti, vaan palvelu on kilpailutettava sopimuskauden päätyttyä, jolloin toimittaja saattaa vaihtua. Tietynlainen ammu ja unohda -mentaliteetti, jossa kilpailutuksen syklisyys unohdetaan, estää myös kumppanuuden muodostumista. Osalla viranhaltijoista markkinaoikeuden pelko varjostaa hankintojen toteuttamista. (Lundström 2011: 149 - 154, 196.) Toisaalla sekä kunta, että kumppanina toimiva yritys haluavat välttää kilpailutuksen ja kilpailun sen työläyden ja hallintoprosessien vuoksi (Erridge & Greer 2002: 519). Ongelmia aiheutuu myös halusta valita juuri tietty toimittaja vaikka tarjousvertailu muuta näyttäisikin (Lundström 2011: 155).

Osaamisen puute julkisissa hankinnoissa on viides syy ongelmiin kuntien palveluhankinnoissa. Suurimmat puutteet ovat lain tuntemisessa. Hankintalakia koskevan osaamisvajeen lisäksi puutteita oli myös sopimusjuridiikan, julkisuuslain, kuntalain ja hallintolain hallinnassa. Toiseksi suurimmaksi puutteeksi osaamisen saralla nousi puutteellinen oikeuskäytännön tuntemus. Markkinaoikeuden toimintatapojen, markkinaoikeusprosessin ja markkinaoikeuden päätöksen toimeenpanon hallitseminen eivät myöskään olleet täysin hallinnassa. Osaamisen puute näkyy erityisesti hankinnoissa, joissa kohde tai ehdot ovat hankalasti määriteltävissä. (Lundström 2011: 158 - 159.)

Joskus ongelmien syy löytyy vastapuolelta. Puutteet tarjoajan liiketoimintaosaamisessa heijastuvat suoraan kunnan toimiiin. Usein tämä tapahtuu tarjousvertailuvaiheessa, jossa

puutteellinen osaaminen konkretisoituu tarjouksen hylkäämisenä. Toimittaja saattaa yrittää myös parantaa omalta kannaltaan olemassa olevaa sopimusta, mikä johtaa laittomaan suoramarkkintaan sopimuksen kohteen ollessa ristiriidassa kilpailutetun hankintakokonaisuuden kanssa. (Lundström 2011: 167 - 168.)

Lundström (2011) on tutkimuksessaan selvittänyt edelleen, kuinka ongelmien taustalla olevat kuusi teemaa vaikuttavat hankintaprosessin eri vaiheissa. Suurimmassa osassa osaaminen ja markkinat ovat ongelmien lähteenä. Muut tekijät ovat vaikuttamassa huomattavasti vähemmän ja esiintyvät vain osassa prosessin vaiheista. Tutkimuksen pääasiallisena tuloksena on muodostettu kolme palveluhankintojen murroksen osatekijää. Nämä ovat 1) legalistis-hallinnollisen byrokratiamuurin laskeutuminen kunnan ympärille ja hallinnan verkostojen kenttään, 2) kilpailuttamismentaliteetin väistyminen palveluhankinnoissa hallintaverkostojen ohjaamisen ja johtamisen mentaliteetin vallatessa enenevässä määrin alaa, ja 3) palveluhankintojen poliittisen johtajuuden liika operationaalisuus kohdistuen hankintaprosessin ja yksittäisen hankinnan yksityiskohtiin sen sijaan, että sen avulla hallittaisiin ja ohjattaisiin palveluhankintoihin ja kilpailuun liittyviä poliittisia kysymyksiä. Kaikki kolme tekijää ovat omalla tavallaan kuntien palveluhankintojen haasteiden taustalla. Lundström (ibid.) toteaa lopuksi, että ongelmakohtien tunnistaminen ja niihin varautuminen on keskeinen keino päästä onnistuneeseen lopputulokseen. Tutkimuksessa pureuduttiin ongelmiin ja niiden taustoihin, mutta edelleen auki jää kysymys, mikä tekee palveluhankinnasta onnistuneen.

Hankintojen haasteellisuuden taustalla oleviin tekijöihin pureutuu myös Kasso (2010), jonka pro gradu -tutkielmassa on pyritty selvittämään tekijöitä, jotka vaikuttavat markkinaoikeuden ratkaisuun hankinta-asioissa. Vastaajan virheellisen menettelyn todennäköisyyttä testattiin seuraavilla muuttujilla: hankintayksikön oikeudellinen muoto, pieni kunta, hankintayksikkö kokematon, tarjousten lukumäärä, tarjoajat toisilleen ennestään tuttuja, hakija tehnyt useita väitteitä, valintaperusteena kokonaistaloudellinen edullisuus, hankintalakia uudistettu hiljattain, hankinnan luonne, hankintayksikön oikeudenkäyntikulut suuremmat kuin hakijan, oikaisuvaatimus hylätty, hankinnan

kokonaisarvo, hankintasopimus tehty, sekä mikä on vastapuolen väite. Tulosten mukaan hankintayksikön kokemattomuus lisää myönteisen oikeuden päätöksen todennäköisyyttä, mutta oikeudellisella muodolla ei todettu olevan vaikutusta. Mikäli vastaajana on pieni kunta, on myönteisen oikeuden päätöksen saaminen todennäköisempää kuin että kyseessä on suuri kunta. Tarjousten määrällä ei todettu olevan vaikutusta. Erilaisten laatukriteereiden käyttö lisää todennäköisyyttä myönteiseen päätökseen. Tutkielmassa tuodaan ilmi väite, jonka mukaan hakijan tekemät useat väitteet voivat olla merkki joko selkeästi epäonnistuneesta menettelystä tai kiusaustarkoituksessa tehdystä hakemuksesta. Hakijan oikaisuvaatimuksen hylkäämisellä ei todettu olevan vaikutusta. Toimialalla, hankinnan arvolla tai hankinnan täytäntöönpanolla ei myöskään todettu olevan vaikutusta hakijan voiton todennäköisyyteen. Sen sijaan kävi ilmi, että hankintamenettely on usein virheellistä epäselvän tai puutteellisen tarjouspyynnön vuoksi.

### **3.2 Oikeusturvakeinot hankinta-asioissa**

Epäiltäessä virheellistä menettelyä julkisissa hankinnoissa on asianosaisilla käytössään useita oikeusturvakeinoja. Kaikissa hankinta-asioissa, myös hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa, voidaan hakea muutosta suoraan hankintayksiköltä uudella hankintaoikaisulla. Aloite oikaisuun voi tulla asianosaisen lisäksi hankintayksiköltä. Edellytyksenä on, että hankintayksikön päätös tai toimenpide perustuu nimenomaan lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen. Asianosaisen hankintaoikaisuvaatimus tulee tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tai toimenpiteen tiedoksi saannista. Hankintayksiköllä on puolestaan 60 päivää, alkaen päätöksen tai toimenpiteen teosta, aikaa oma-aloitteisesti ottaa hankintaoikaisuasia käsiteltäväksi. Huomioitavaa kuitenkin on, ettei hankintaoikaisua voida hakea jos hankintasopimus on jo tehty. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 396 - 398.)

Ensisijainen oikeusturvakeino on markkinaoikeudelle tehtävä valitus. Valitusta ei voi tehdä hankintalain ulkopuolelle jäävistä hankinnoista. Mikäli markkinaoikeus katsoo menetellyn hankintalainsäädännön vastaisesti, voidaan hankintayksikön päätös kumota

osaksi tai kokonaan, kieltää hankintayksikköä soveltamasta asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä, velvoittaa hankintayksikkö korjaamaan virheellinen menettely, määrätä hankintayksikkö maksamaan hyvitysmaksua, määrätä tehottomuusseuraamus, määrätä hankintayksikköä maksamaan valtiolle seuraamusmaksua tai lyhentää hankintasopimuksen sopimuskausi päättyään määrätyn ajan kuluttua. Kolme viimeisintä keinoa ovat käytössä vain EU-hankinnoissa. Valitus markkinaoikeudelle on tehtävä pääsääntöisesti 14 päivän kuluttua siitä, kun päätös valitusosoituksineen on tiedoksi saatettu. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 402, 407.)

Virheelliseen hankintamenettelyyn puututaan ensisijaisesti ns. reaalikeinoin eli kumoamalla tai estämällä lain vastaisen menettelyn tai päätöksen täytäntöönpano. Toissijainen oikeussuojakeino kaikissa hankinnoissa on hyvitysmaksun määrääminen. Sekä ensisijaisen reaalikeinon että toissijaisen hyvitysmaksun määrääminen samanaikaisesti ei ole mahdollista. Mikäli hankintasopimus on solmittu, jolloin reaalikeinoja ei voida enää käyttää, tulevat tilanteessa kyseeseen tehottomuusseuraamus, sopimuskauden lyhentäminen ja seuraamusmaksu. Markkinaoikeus voi asettaa määräämiensä velvoitteiden tehosteeksi uhkasakon. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 418 - 419, 421.)

Arkkitehtisuunnittelun toteutusta koskeva kilpailutus oli aiemmin todettu markkinaoikeudessa lain vastaiseksi. Hankintasopimuksen solmiminen tai muutoinkaan päätöksen täytäntöönpano oli kielletty 10 000 euron sakon uhalla. Markkinaoikeuskäsittelyn alkaessa, hankintayksikkö oli antanut sitoumuksen olla laittamasta päätöstä täytäntöön. Tästä huolimatta hankintayksikkö oli jatkanut suunnittelutoimeksiannon täytäntöönpanoa. Hankintayksikkö sanoi saaneensa markkinaoikeudesta puhelimitse ohjeen jatkaa suunnittelutyötä väliaikaisella sopimuksella, joka raukeaisi ratkaisun valmistuessa. Ratkaisun antopäivänä suunnittelutyö oli kuitenkin valmiusasteeltaan arviolta jo 80 %. Hankintayksikön katsottiin rikkoneen päävelvoitettaan ja toteuttaneen hankinnan. 10 000 euron uhkasakko määrättiin maksettavaksi täysimääräisenä. (MAO: 536/10)

Jos hankintasopimusta ei ole vielä tehty, yleisenä menettelynä on, että markkinaoikeus vaatii asian tullessa vireille sitoumuksen, ettei hankintapäätöstä laiteta täytäntöön. Tämä

mahdollistaa reaali-keinojen käytön. Lupaus on kuitenkin vapaaehtoinen ja peruutettavissa. (Saarinen 2008: 29.)

Hyvitysmaksu toimii rangaistuksena virheellisestä menettelystä sekä tehosteena hankintalainsäädännön noudattamiselle, sekä toisaalta korvauksena väärin kohdellulle tarjoajalle aiheutuneesta vahingosta. Erikoispiirteenä on, ettei säännöstä esiinny muissa EU:n jäsenvaltioissa (Saarinen 2008: 13, 68.) Hyvitysmaksua voidaan määrätä maksamaan asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu, mikäli menettely olisi ollut lainmukainen. Hyvitysmaksu määrätään maksettavaksi periaatteessa vain silloin, kun muita keinoja hankintayksikön laittomaan menettelyyn puuttumiseen ei ole. Hyvitysmaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon virheen tai laiminlyönnin laatu, hankinnan kokonaisarvo ja hakijalle aiheutuneet kustannukset ja vahingot. Määrä ei kuitenkaan saa ilman erityistä syytä ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta. Käytännössä hyvitysmaksujen suuruus on vaihdellut voimakkaasti ja ne ovat jääneet usein alhaiselle tasolle. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 421, 424.) Alhaista tasoa selittää vahingonkorvauksen yksi keskeinen periaate: rikastumiskielto (Saarinen 2008: 69).

Keskussairaalan rakennusurakkaa koskevassa hankinnassa tarjousten vertailu oli suoritettu virheellisesti. Markkinaoikeus on ennen päätöksen antoa sallinut hankintapäätöksen täytäntöönpanon, joten rangaistuskeinona on käytetty hyvitysmaksua. Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo oli 6 200 000 - 6 500 000 euroa. Valittaja on vaatinut hyvitysmaksuksi 686 000 euroa. Markkinaoikeuden päätöksellä hyvitysmaksun suuruudeksi muodostui 100 000 euroa. (MAO: 363/11)

Saarisen (2008) tekemän selvityksen mukaan, markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden julkisia hankintoja koskevissa asioissa määräämien hyvitysmaksujen määrä on ollut hankinnan kokonaisarvosta keskimäärin noin 7,6 %. Tarkasteluvälinä olivat vuodet 2002 - 2007. Suurin aikavälillä määrätty hyvitysmaksu oli 300 000 euroa (2,6 % hankinnan arvosta) ja alin 250 euroa (10,4 % hankinnan arvosta). Yli 800 000 tuhannen euron hankinnoissa maksu on ollut keskimäärin 2,0 % ja 11,8 % alle 20 000 euron hankinnoissa. Tästä voidaan vetää johtopäätös: mitä suurempi hankintarvo, sitä

pienempi prosentuaalinen hyvitys. Tämä kuvastaa hankintayksiköiden huomioonottamista ja korvausten kohtuullistamista.

Tehottomuusseuraamus voidaan määrätä, jos hankintasopimus on jo ehditty tehdä, jolloin reaalikeymoja ei pystytä enää käyttämään. Hankintasopimus voidaan todeta tehottomaksi, jos hankintayksikkö on tehnyt suorahankinnan ilman laillista perustetta eikä ole julkaissut ilmoitusta suorahankinnasta, hankintayksikkö on tehnyt hankintasopimuksen vaikka sen olisi tullut noudattaa odotusaikaa, tai hankintayksikkö on tehnyt hankintasopimuksen vaikka asia on saatettu markkinaoikeuden ratkaistavaksi ja asiassa tulisi noudattaa automaattista hankintasopimuksen tekemisen kieltoa. Tehottomuusseuraamusta määrättäessä määritetään, mitä sopimuksen velvoitteita seuraamus koskee. Tehottomaksi voidaan tehdä vain sellaiset velvoitteet, jotka ovat täyttämättä päätöksen antamishetkellä. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 426 - 427.)

Seuraamusmaksu maksetaan valtiolle. Se voidaan määrätä hankintayksikön maksettavaksi jos markkinaoikeus on määrännyt tehottomuusseuraamuksen, hankintayksikkö on tehnyt hankintasopimuksen noudattamatta odotusaikaa, hankintasopimus on tehty vaikka asia on saatettu markkinaoikeuteen ja asiassa tulisi noudattaa sopimuksen tekemisen kieltoa, tai tehottomuusseuraamusta ei ole määrätty yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä. Seuraamusmaksua käytetään siis tehostamaan tehottomuusseuraamusta tai korvaamaan se. Seuraamusmaksun suuruutta mietittäessä otetaan huomioon virheen tai laiminlyönnin laatu ja hankinnan arvo. Kuten hyvitysmaksun kohdalla, määrä ei saa ylittää kymmentä prosenttia sopimuksen arvosta. Seuraamusmaksun lisäksi tai sijasta, markkinaoikeus voi määrätä myös lyhentämään sopimuskautta. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 428 - 430.)

Hankinta-asian käsittelystä markkinaoikeudessa voi koitua asianosaiselle oikeidenkäyntikulujen korvaamista toiselle osapuolelle (Eskola & Ruohoniemi 2011: 431). Oikeudenkäyntikuluihin luetaan oikeudenkäynnin valmistelusta ja asian tuomioistuimessa ajamisesta aiheutuneet kulut, asiamiehen tai avustajan palkkio, korvaus asianosaiselle aiheutuneesta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä

menetyksestä. Oikeutta näiden kulujen täysimääräiseen korvaamiseen ei kuitenkaan ole. (Saarinen 2008: 41 - 42.) Korvaamisvelvoitteesta päätetään ”häviöjä maksaa” -periaatteen mukaisesti. Taustalla on hallintolainkäyttölaki, jonka mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut osaksi tai kokonaan, jos oikeudenkäyntikulujen pitäminen tämän omana kuluna katsotaan kohtuuttomaksi. Hakija korvaa hankintayksikön kuluja usein tapauksissa, joissa hänen valituksensa on hylätty. Hankintayksikkö puolestaan velvoitetaan yleensä korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikulut osaksi tai kokonaan, jos valitus hyväksytään ja hankintayksikön lain vastainen menettely todetaan. Hankintamenettelystä johtuvista erityisistä syistä korvausvelvollisuus voi tulla hankintayksikölle myös tilanteessa, jossa valitus on hylätty. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 431 - 433.) Yleisenä suuntauksena on hakijoiden oikeudenkäyntikuluriskin kasvaminen. Tästä johtuen hankintayksiköt saattavat lisätä ulkopuolisen avun hankintaa ja kasvattaa oikeudenkäyntikulujaan, sillä omien kulujen maksajaksi joutuminen ei ole enää itsestään selvää. (Saarinen 2008: 44.)

Vahingonkorvausvaatimukset eivät kuulu markkinaoikeuden käsiteltäväksi, mutta tämä ei tarkoita, ettei korvauksia voisi hakea. Hankintalakiin on sisällytetty säännös, jonka mukaan se, joka hankintalainsäädännön vastaisella toiminnalla aiheuttaa ehdokkaalle, tarjoajalle tai toimittajalle vahinkoa, on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Markkinaoikeuden sijaan vahingonkorvausvaatimukset esitetään käräjäoikeudelle, joka valikoituu yleensä hankintayksikön sijaintipaikan mukaan. Huomioitavaa on, ettei korvattavaa vahinkoa ei ole rajattu, joten korvattavaksi voi tulla koko sopimuksen menettämisestä aiheutunut vahinko, eli ns. positiivinen sopimusetu. Todellisuudessa vahingonkorvauksia on haettu harvoin. (Eskola & Ruohoniemi 2011: 434 - 437.) Arvoltaan suurissa hankinnoissa, joissa syy-yhteys ja virheellinen menettely voidaan näyttää toteen, on vahingonkorvaus todellisuudessa parempi vaihtoehto kuin hyvitysmaksu, sillä todellisen positiivisen sopimusedun mukainen korvaus on näin mahdollista saavuttaa. Vahingonkorvauskanteiden voidaan olettaa lisääntyvän tietoisuuden kasvaessa. (Saarinen 2008: 142, 149.) Tämä tietää suurempia summia korvattavaksi hankintayksiköille. Julkisten varojen tehokkaan käytön ja yritysten

oikeusturvan välisen tasapainon löytäminen onkin yksi tulevaisuuden haasteista (Saarinen 2008: 149).

### **3.3 Virheellisen menettelyn ja valitusten aiheuttamat vahingot**

Hankintaprosessissa tapahtuneen virheen vuoksi tai tilanteessa, jossa epäillään virheellistä menettelyä, koituu hankintayksikölle taloudellisia tappioita. Näkyvimmat sanktiot ovat markkinaoikeuden määräämät maksut kuten hyvitysmaksu, seuraamusmaksu ja vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaaminen. Myös omien oikeudenkäyntikulujen pitäminen omana tappiona voidaan laskea vahingoksi hankintayksikölle. Taloudellisiin menetyksiin lasketaan edelleen vastapuolelle maksettavat vahingonkorvaukset, joista päättää käräjäoikeus. Näiden hyvin näkyvienkin menojen lisäksi taloudellisia menetyksiä aiheutuu piilokustannusten muodossa. Asian käsittely markkinaoikeudessa sekä mahdollinen uusi kilpailutus vaativat työtunteja. Hankinnan viivästyminen aiheuttaa puolestaan tulon menetyksiä. Valitusprosessi voidaan nähdä vastapuolella riskittömänä keinona hakea taloudellista korvausta tai päätöksen oikaisua, mutta hankintayksikölle valituksesta koituu aina taloudellista haittaa (Saarinen 2008: 43 - 44).

Hankinta-asioihin liittyviä valituksia ja viivästysten aiheuttamia ylimääräisiä kustannuksia on tutkinut Lennerfors (2007). Tutkimus pohjautuu Ruotsiin, missä valitusoikeus lisättiin lakiin vuonna 2002. Ennen muutosta asianosaisilla oli oikeus hakea vahingonkorvauksia, mutta muutoksen jälkeen heillä oli oikeus myös valitukseen, joka voi estää hankinnan loppuun saattamisen. Lakimuutoksen jälkeen valitusten määrä nousi Ruotsissa huomasti.

Lennerfors (ibid.) nostaa esille kaksi tapausta, joissa oikeudenkäsitelyn pitkittyminen aiheutti merkittävää haittaa. Ensimmäinen tapauksessa Tukholmaan suunniteltiin otettavaksi käyttöön ruuhkavero. Kesäkuussa 2004 järjestelmää päätettiin testata käytännössä. Ongelmaksi nousivat projektin toimeenpanoa varten kilpailutetut tekniset järjestelmät ja vastaavat operatiiviset palvelut, joita koskevasta päätöksestä tehtiin



valitus. Erinäisten vaiheiden jälkeen maaliskuussa 2005 hankintaprosessin todettiin olleen lainmukainen. Tähän mennessä syntyneiden projektin myöhästymisestä johtuvien kustannusten arvioitiin olevan noin 55 miljoonaa euroa koostuen pääosin menetetyistä verotuloista. Käsittely ei edelleenkään päättynyt tähän. Myöhemmin saman kuun aikana päätöksestä valitettiin ja oikeus päätti estää hankinnan toteuttamisen kunnes asialle saadaan päätös. Huhtikuussa 2005 korkein oikeus päätti siirtää asian käsittelyn alkamaan tammikuussa 2006. Projekti tuli myöhästymään viivytyksen vuoksi usealla vuodella.

Toisessa tapauksessa Ruotsin puolustusvoimien materiaalilaitos aloitti hankintaprosessin kesäkuussa 2003 hankkiakseen uuden radioyhteysjärjestelmän arvoltaan noin 255 miljoonaa euroa. Hankintapäätös tehtiin huhtikuussa 2004. Päätöksestä valitettiin, mutta saman vuoden marraskuussa oikeus katsoi hankintaprosessin olleen lainmukainen. Asianosaiset valittivat päätöksestä edelleen ja joulukuussa hankinnan täytäntöönpano estettiin korkeimman oikeuden toimesta siksi aikaa, kunnes asia saadaan päätökseen. Tammikuussa 2005 oikeus totesi, ettei perusteita valitukselle ollut. Oikeudenkäynnit viivästyttivät hankintaa seitsemän kuukautta, jota ei saisi tapahtua tällaisen järjestelmän käyttöönotossa. (Lennerfors 2007: 385.)

Lennerfors (ibid.) esittää, että valituksen kohteeksi joutumisen uhka ohjaa hankintayksiköt etsimään ennemmin täydellistä hankintaprosessia kuin täydellistä lopputulosta. Eurooppalainen julkisia hankintoja säätelevä laki tähtää joko parantamaan hankinnan lopputulosta suomalla sopimuksen taloudellisesti edullisimman tarjouksen tehneelle tarjoajalle, tai kehittämään hankintaprosesseja varmistamalla prosessien virheettömyyden ja puutteettomuuden. Tilaajan näkökulmasta hankintaprosessin läpinäkymättömyydestä rangaistaan selvästi (viivästykset ja kustannukset), kun taas toimittajan, joka ei ole kokonaistaloudellisesti edullisin, valitsemisesta rangaistaan vähemmän. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa pyritään ennemmin virheettömään hankintaprosessiin (prosessi, josta ei valiteta) kuin kokonaistaloudellisesti edullisimpaan hankintaprosessin tulokseen. (Lennerfors 2007: 386.)

Ruotsissa lakiuudistuksen tuoma valitusten kasvu hidastui sitä mukaa kun aika kului. Tämä ei Lennerforsin (ibid.) mukaan ole kuitenkaan suoraan hyvä merkki. On mahdollista, että valitukset vähenivät tilaajien opittua luomaan valintakriteerejä, joita vastaan on vaikea tehdä valitusta, eivätkä valintakriteerejä, jotka kuvaisivat, mitä toimittajalta todellisuudessa halutaan. Toisin sanoen tilaajat käyttävät valintakriteerinä hintaa, joka on objektiivisesti vertailtavissa ja mitattavissa. Pelkästään halvimman tuotteen ostaminen ei kuitenkaan ole välttämättä hyvä päätös. Tilaajat pelkäävät käyttää kykyään luoda päteviä valintakriteerejä, sillä tämä vaivannäkö todennäköisesti johtaa valitukseen. Täydellisen hankintaprosessin (ei virheitä, läpinäkyvä, kaikki tieto käytetty hyväksi, johtaa hyviin tuloksiin) etsintä on muuttunut sellaisen hankintaprosessin etsinnäksi, josta ei tehdä valituksia. (Lennerfors 2007: 388.)

## 4 STRATEGINEN HANKINTATOIMI JA SUORITUSKYKY

### 4.1 Strateginen hankintatoimi

Hankintatoiminta pitää sisällään kolme eri tasoa: strateginen, taktinen ja operatiivinen (Baily *et al.* 2008: 36). Strateginen hankintatoimi määritellään prosessiksi, jossa suunnitellaan, arvioidaan, toteutetaan ja johdetaan strategisia ja operatiivisia hankintapäätöksiä. Strategisen hankintatoimen laatimat ostostrategiat tukevat yrityksen strategisia suunnitelmia. (Carr & Pearson 1999: 499.) Strategisella tasolla suoritettavia toimintoja ovat esimerkiksi pitkän aikavälin suunnittelu, hankintatoimen tutkimus, saatavuuden ennustaminen sekä menettelytapojen määrittäminen. Taktiselle tasolle kuuluvat puolestaan muun muassa neuvottelut, budjetointi, hankintamenetelmiä ja sopimuksia koskevat asiat, rajapintojen ja henkilöstön kehittäminen, sekä kustannusten vähentämiseen tähtäävien toimien vetovastuu. Viimeisellä eli operatiivisella tasolla suoritetaan viimein ne toiminnot, jotka perinteisesti hankintatoiminnaksi mielletään. Esimerkkejä operatiivisen tason tehtävistä ovat huolinta, rekisterien ja järjestelmien ylläpito, laskuja koskevat selvitykset, tilausten käsittely, tiedustelut ja tiedusteluihin vastaaminen, hinnoittelu sekä palautukset. (Baily *et al.* 2008: 36.)

Hankintatoimen liittäminen osaksi strategista päätöksentekoa on kasvussa. Hankinnoissa nähdään arvonlisäys mahdollisuuksia eikä ainoastaan mahdollisuuksia kulujen vähennykseen. Kiiivas tuoteinnovointi edellyttää integroidumpaa, kaikki toiminnot kattavaa johtoryhmää, joka johtaa prosessi- eikä toimintalähtöisesti. Materiaali- ja tietovirtojen integroinnissa ollaan siirtymässä kokonaisvaltaisempaan näkemykseen niin sisäisesti kuin ulkoisesti. Tietoisuus aktiivisen toimittajasuhteen tehokkuutta vahvistavista ominaisuuksista on myös lisännyt hankintatoimen kytkeytymistä strategiseen päätöksentekoon. Huomio on alkanut kiinnittymään enemmän keskeisiin varaston kustannuksiin ja omistuksen kokonaiskustannukseen kuin lyhyen aikavälin hintaan. Kasvuun on vaikuttanut myös hankittavien materiaalien ja palveluiden kasvun tunnistaminen sekä lisääntynyt kiinnostus hankintatoimen voittopotentiaaliin. (Baily *et al.* 2008: 36-37.)

Strategisen hankintatoimen ja yrityksen taloudellisen suorituskyvyn on todettu linkittyvän toisiinsa. Carr ja Pearson (1999) havaitsivat tutkimuksessaan, että näiden kahden välillä on merkittävä positiivinen yhteys. Yrityksen sijoitetun pääoman tuotto prosentti, tuottojen osuus myynneistä, nettotulos ennen veroja ja yrityksen nykyarvo kasvoivat strategisen hankintatoimen lisääntyessä. Kiinnittämällä huomiota strategiseen hankintatoimeen voidaan siis tuottaa yritykselle lisäarvoa.

#### **4.2 Hankintayksikön suorituskyvyn mittaaminen**

Suorituskyvyn mittaamista on pidetty tärkeänä yksityisellä sektorilla jo kauan. Myös julkinen sektori on hiljalleen huomannut seurannan ja mittaamisen tuomat hyödyt. Julkisilla varoilla tehtyihin hankintoihin kohdistuvat odotukset paremmasta vastineesta rahalle (value-for-money) sekä tarkoituksenmukaisuudesta (fit-for-purpose) ovat johtaneet monimutkaisempiin hankintaketjuihin, joiden avulla pyritään toimittamaan kokonaisvaltaisia palveluratkaisuja. Tämä kehityksen suunta vaatii entistä laajempaa osaamista johdolta. (Schapper *et al.* 2006: 8.) Organisaatiot näkevätkin suorituskyvyn mittaamisen johtamisen apuvälineenä sekä keinona parantaa laatua, prosesseja ja organisaation pätevyyttä (Baily *et al.* 2008: 419; Rendon 2008: 201).

Suorituskyvyn mittausjärjestelmillä on merkittävä rooli liiketoiminnan johtamisessa, sillä ne mahdollistavat päätöksen teon ja toiminnan tueksi tarvittavan tiedon saannin. Chartered Institute of Purchasing and Supply (CIPS) kannattaa tasapainotettua mittaristoa, joka on suosituin kokonaisvaltainen suorituskyvyn mittausjärjestelmä. Tasapainotetussa mittaristossa yrityksen visio ja arvot ovat keskiössä. Mittarit on jaettu neljään osa-alueeseen: talous ja osakkeenomistajat, ihmiset, prosessit sekä asiakkaat. Hankintojen ja varaston hallintaa ajateltaessa toimittajat voidaan laskea kategoriaan asiakkaat. Tyypillisimmät hankintojen ja varaston hallintaa koskevat mittarit voisivat olla talouden osalta kustannussäästöt, hankintatoimen hallinnoimien sopimusten prosentuaalinen osuus koko yrityksen menoista, tai toimittajien lukumäärä. Ihmiset - kategoriaan kuuluvia mittareita ovat esimerkiksi henkilöstön koulutus ja kehitys. Prosessien alle kuuluu puolestaan muun muassa ostotilausten prosessointiin kuluva aika

ja kustannukset, tehokkaiden tietotekniikkajärjestelmien (kuten sähköinen hankinta) implementointi, sekä suoriutuminen sisäisen asiakkaan kanssa sovitun palvelutason toteutumisesta. Asiakas/toimittaja -kategoriaan kuuluisivat esimerkiksi toimittajan suoriutuminen maksuista, toimittajan laatua kuvaavat suorituskykykymittarit sekä saatu palaute esimerkiksi asiakastyytyväisyyskyselyiden muodossa. (Baily *et al.* 2008: 419.)

Suorituskyvyn mittaaminen tuottaa organisaatiolle monenlaista hyötyä. Ensinnäkin johdon mielenkiinto hankintatoimea kohtaan lisääntyy, kun funktion vaikutusta koko organisaation toimintaan pystytään mittaamaan. Parantunutta suorituskykyä tulisi edistää raportein, joissa todellista suoritusta verrataan standardiin. Näiden tietojen tulisi olla korvaamattomia funktion organisoinnissa ja suhteessa muuhun organisaatioon. Tiedoista on hyötyä uudelleen organisoinnin yhteydessä, kun tieto useista työtehtävistä on olemassa valmiiksi. Lisäksi suorituskyvyn mittaaminen lisää henkilökunnan motivaatiota, kun he uskovat työpanoksensa tulevan huomatuksi. (Baily *et al.* 2008: 428.)

Yleisimmät mitattavat osa-alueet hankintatoimen osalta ovat operatiivinen hankintatoimi, yhteistyö muiden toimintojen kanssa, hankintaorganisaatio ja järjestelmät, budjettisuoriutuminen, luova suoriutuminen, menettelytapojen kehitys, sekä suunnittelu ja ennustaminen. Operatiivisen hankintatoimen osalta mitattavia asioita voivat olla laatu (saapuneiden hyödykkeiden hylkäysprosentti), määrä (varaston ja tavoite varaston vertaaminen), ajoitus (hankintoihin käytetty työaika), hinta (maksetun hinnan vertaaminen budjettiin) ja operatiiviset kustannukset (tilauksen käsittelykustannus). Toisen osa-alueen, yhteistyön, onnistumisen mittaaminen on vaikeaa, mutta mittareina voidaan käyttää muun muassa muiden osastojen tekemien hankintoja koskevien valitusten ja paniikkiostojen määrää. Huomion kiinnittäminen hankintajärjestelmiin ja käytäntöihin voi paljastaa puutteita valvonnassa osaston sisällä sekä eri osastojen välillä. Suoriutumisen mittaaminen voi painottua henkilöstön tai järjestelmän epätehokkuuteen ja antaa viitteitä heikosta johtamisesta kuin myös huonosta yhteistyöstä. Organisaation ja henkilöstön osalta huomion arvoisia asioita ovat sopeutumiskyky ja henkilöstön sopivuus työhönsä. Luovaa suoriutumista on yhteistyön

tapaan vaikea arvioida. Arvioinnissa voidaan käyttää apuna kysymyksiä kuten, mitä on saavutettu arvoanalyysillä tai mitä uusia ja tehokkuutta lisääviä palveluita on saatettu asiakasosastojen saataville hankintaosaston aloitteesta. Kuudes osa-alue, eli menettelytapojen kehitys, ei edellisen tapaan taivu määrälliseen mittaamiseen. Mietittäviä kysymyksiä voivat olla esimerkiksi, onko menettelytavat tuotu julki, ja ovatko ne ymmärrettäviä sekä asiaankuuluvan henkilöstön soveltamia? Viimeinen osa-alue, suunnittelu ja ennustaminen, on kasvava seurannan kohde. Pääkysymys on, osallistuuko funktio pitkä- ja lyhytaikaiseen suunnitteluun organisaatiossa? Jos näin on, voidaan miettiä, missä määrin funktio osallistuu ja kuinka hyviä ovat ennusteet, jotka tukevat suunnittelupanosta. (Baily *et al.* 2008: 428 - 430.)

Mittareiden suunnittelussa on huomioitava, että ne vahvistavat liiketoiminnallisten tavoitteiden saavuttamista ja ohjaavat oikeanlaiseen käytökseen. Kysymyksiä, joihin tulisi löytää vastauksia, ovat muun muassa miksi mittaamme juuri tätä asiaa, mikä on mittarin tavoitetaso ja milloin se tulisi saavuttaa, mihin ylätason tavoitteeseen mittari liittyy, kuinka mittari lasketaan, kuinka usein asiaa tulisi mitata ja tarkastella, kuka on vastuussa mittaamisesta, mikä on datalähde, kuka on vastuussa toimenpiteiden toteuttamisesta tämän mittarin kohdalla, ja mitä toimenpiteitä vastuuhenkilöiden tulisi tehdä. Kun määritetään kenen tulisi toimia ja mitä hänen tulisi tehdä, stimuloidaan toimintaa ja vaikutetaan käytökseen. Ennen mittarin julkistamista tulisikin pohtia, millaista käytöstä mittarin käyttöönotosta seuraa ja onko tämä käytös sellaista, mitä toivotaan. (Baily *et al.* 2008: 422 - 423.)

Tasapainotettu mittaristo lienee käytetyin ja tunnetuin järjestelmä suorituskyvyn mittaamisessa, mutta muitakin työkaluja on olemassa. Rendon (2008) esittelee Contract Management Maturity Model (CMMM) -työkalun, jota voidaan soveltaa hankintaprosessin arviointiin, mittaamiseen ja kehittämiseen. Rendon käyttää tekstissään ilmaisua ”sopimushallintaprosessi”, joka voidaan ymmärtää tarkoittamaan myös hankintaprosessia.

Malli koostuu viidestä kypsyytasosta sovellettuna kuuteen avainprosessialueeseen sekä näihin alueisiin liittyvistä hankintaprosessin toiminnoista. Kypsyytasot mahdollistavat organisaation kyvykkyystason arvioinnin jokaisessa hankintaprosessin avainprosessialueessa erikseen. Avainprosessialueet ja näihin liittyvät toiminnot puolestaan mahdollistavat organisaation keskittymisen vain tiettyihin hankinta-alueisiin ja -aktiviteetteihin. (Rendon 2008: 205.)

CMMM-mallin sisältämät viisi kypsyytasetta ovat (1) tilapäinen (ad hoc), (2) alkeellinen (basic), (3) ohjattu (structured), (4) integroitu (integrated) ja (5) optimoitu (optimized). Ensimmäisessä, (1) tilapäisessä kypsyytasvaiheessa organisaatio hahmottaa sopimushallintaprosessien olemassaolon, ja että prosessit ovat hyväksytyjä ja käytössä usealla alalla niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Koko organisaation kattavia vakiintuneita prosesseja ei ole, mutta joitakin vakiintuneita satunnaisesti käytettäviä prosesseja on. Organisaation sopimushallintaprosesseista on tehty epävirallinen dokumentaatio, mutta niiden noudattamista ei velvoiteta. Ensimmäistä vaihetta seuraa (2) alkeellinen kypsyytasaste, jossa joitakin sopimushallintaprosesseja ja standardeja on laadittu, mutta ne koskevat vain tiettyjä monimutkaisia ja kriittisiä sopimuksia. Virallinen dokumentaatio prosesseista löytyy, mutta ne eivät sido koko organisaatiota. Prosessien ja standardien noudattamista velvoitetaan vain tiettyjen sopimusten osalta. (3) Ohjatussa eli kolmannessa kypsyytasvaiheessa organisaatiosta löytyvät vakiintuneet ja määrätyt sopimushallintaprosessit ja standardit, jotka koskevat koko organisaatiota. Virallinen dokumentaatio löytyy ja jotkut prosesseista on automatisoitu. Prosessien ja sopimusten räätälöinti kulloinkin kyseessä olevan sopimuksen erityispiirteet huomioon ottaen on sallittua. Organisaation johto on mukana antamassa ohjeita ja ohjausta sekä hyväksymässä avainstrategiaa, päätöksiä, sopimusehtoja ja dokumentteja. (4) Integroidulla kypsyytasvaiheella tarkoitetaan tilannetta, jossa sopimushallintaprosessit on integroitu yhteen muiden organisaation ydinprosessien, kuten varainhoidon, aikataulun hallinnan, suorituskyvyn hallinnan ja järjestelmätekniiikan kanssa. Sopimuksen loppukäyttäjät on kiinteä osa osto- tai myyntisopimustiimiä. Organisaation johto mittaa määrääjain prosessin eri ominaisuuksia ja tekee sopimukseen liittyviä päätöksiä. Korkein kypsyytasaste, (5) optimoitu, on saavutettu kun organisaation johto käyttää

systemaattisesti suorituskyky mittareita mitatakseen prosessin laatua ja arvioidakseen sen tehokkuutta. Prosessia, standardeja ja dokumentaatiota kehitetään jatkuvasti ja sen virtaviivaistaminen on osa prosessin kehitysohjelmaa. (Rendon 2008: 205 - 207.)

Kypsyysasteita sovelletaan avainprosessialueisiin. Tästä esimerkki kuviossa 1. Mallissa esiintyvät kuusi avainprosessialuetta ovat (1) hankinnan suunnittelu, (2) tarjouspyynnön suunnittelu, (3) tarjouspyyntö, (4) toimittajan valinta, (5) sopimushallinta ja (6) sopimusselvitys. Avainprosessialueisiin liittyvät aktiviteetit kuvastavat puolestaan työvälineitä, tekniikoita ja hyviksi havaittuja käytäntöjä, joita johtavat organisaatiot käyttävät sopimushallintaprosessissaan. Arvioinnin tuloksena saadaan selville organisaation kypsyysaste jokaisessa avainprosessialueessa. (Rendon 2008: 208 - 209.)

<i>Kypsyysasteet</i>	<i>Avainprosessialueet</i>					
	Hankinnan suunnittelu	Tarjouspyynnön suunnittelu	Tarjouspyyntö	Toimittajan valinta	Sopimushallinta	Sopimusselvitys
5 Optimoitu						
4 Integroitu				*		
3 Ohjattu	*	*	*		*	
2 Alkeellinen						*
1 Tilapäinen						

**Kuvio 1. Contract Management Maturity Model (CMMM) (Rendon 2008).**

Weele (2005) aloittaa pureutumisen ostotoiminnan onnistumisen arviointiin ja mittaamiseen toteamalla, että kulloinkin käytössä oleva metodi riippuu pääosin siitä, kuinka tärkeänä johto pitää ostotoimintaa, ja mikä on sen rooli organisaatiossa johdon näkökulmasta. Tästä syystä on lähes mahdotonta kehittää yhtenäistä metodia tai järjestelmää ostotoiminnan suorituskyvyn mittaamiseksi. Johdon onkin luotettava omaan näkemykseensä ja kokemuksiinsa kehittäessään mittausjärjestelmää. (Weele 2005: 251, 253.)



Hankintatoimen suorituskyvyn systemaattisella arvioinnilla voidaan saavuttaa monia hyötyjä. Päätöksenteko paranee, kun arvioidaan suunnitellun ja toteutuneen lopputuloksen eroa ja tehdään tarvittaessa korjaavia liikkeitä. Kommunikointi eri osastojen välillä paranee, esimerkiksi analysoitaessa ostolaskujen ja tilausten täsmäämistä toisiinsa, jolloin puutteiden tullessa ilmi, voidaan käytäntöjä parantaa. Myös toiminnan läpinäkyvyys paranee kun tuloksia raportoidaan edelleen. Suorituskyvyn arvioinnilla voi olla parantava vaikutus edelleen motivaatioon, mikäli järjestelmää käytetään hyödyksi tavoitteiden asettamisessa ja henkilökohtaisissa kehitysohjelmissa. Yhteenvetona voidaankin sanoa, että huomion kiinnittäminen hankintatoimen suoriutumiseen johtaa ostotoiminnan yritykselle tuottaman arvonlisäyksen kasvuun. Arvonlisäys voi johtua muun muassa kustannusten laskemisesta, laskeneista materiaalihinnoista, ostettujen tavaroiden hylkäysprosentin laskemisesta tai paremmista hankintapäätöksistä. Näiden hyötyjen saavuttamiseksi on kuitenkin voitettava monia esteitä. Weele (2005) on listannut neljä suurinta ongelmaa, jotka hankaloittavat hankintatoimen suorituskyvyn mittaamista. Ensimmäinen on määritelmien puuttuminen. Termejä, kuten hankintatoimen suorituskyky ja hankintatoimen tehokkuus, ei ole tarkoin määritelty ja niitä käytetään toistensa synonyymeinä. Toinen ongelma on muodollisten tavoitteiden ja suorituskykystandardien puute. Kolmantena ongelma nähdään täsmällisen mittaamisen vaikeus. Suoria panos-tuotto yhteyksiä on yleensä vaikea löytää, mikä hankaloittaa hankintatoimen suorituskyvyn arvioimista. Neljäntenä ongelmana Weele (ibid.) mainitsee erot hankintatoimen laajuudessa. Kun ostotehtävät ja vastuut vaihtelevat organisaatioissa suuresti, on vaikea kehittää yhtenäistä mittausjärjestelmää. (Weele 2005: 253 - 254.)

Weelen (2005) mukaan hankintatoimen suorituskyky muodostuu kahdesta elementistä: hankintatoimen vaikuttavuudesta (effectiveness) ja hankintatoimen tehokkuudesta (efficiency). Hankintatoimen vaikuttavuus määritellään asteeksi, joka saavutetaan verraten määritettyihin tavoitteisiin ja standardeihin. Vertailussa ovat suunnitellut ja toteutuneet ihmisen suorittamat toiminnot. Hankintatoimen tehokkuudella puolestaan tarkoitetaan suunniteltujen ja toteutuneiden resurssien välistä suhdetta. Tarkastelussa ovat suunnitellut ja toteutuneet määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittujen

resurssien kustannukset. Näihin määritelmiin pohjautuen hankintatoimen suorituskyky voidaan määritellä tarkoittamaan hankintatoiminnon saavuttamaa tasoa verraten ennalta määritettyihin tavoitteisiin käyttäen mahdollisimman vähän yhtiön resursseja. (Weele 2005: 254 - 255.)

Hankintatoimen suorituskyvyn mittaaminen ja arviointi voidaan perustaa neljän dimension varaan: hinta/kustannus dimensio, tuote/laatu dimensio, logistiikka dimensio ja organisatorinen dimensio. Hinta/kustannus dimensiolla viitataan ostettujen materiaalien ja palveluiden standardi hintojen ja todellisten hintojen väliseen suhteeseen. Dimensio pitää sisällään kaksi tavoitetta: kustannusten kontrollointi sekä kustannusten vähentäminen. Tuote/laatu dimensiossa laatu huomioidaan kahdesta eri näkökulmasta: ostotoiminnan osallistuminen uuden tuotteen kehitykseen sekä ostotoiminnan panos kokonaislaadun tarkkailuun. Uuden tuotteen kehityksessä mittareiden tarkoitus on ilmaista, miksi uuden tuotteen kehitysprojekti saattaa karata käsistä niin kustannusten kuin markkinoille tuloajan puolesta. Kokonaislaadun tarkkailussa mittarit puolestaan ilmaisevat, missä määrin pystytään takaamaan virheetön materiaalivirta toimittajilta yritykselle. Logistiikka dimensiossa tarkastellaan ostettujen tavaroiden ja palveluiden virtausta ja sen tehokkuutta. Kontrolloitavia asioita ovat oikea-aikainen ja tarkka materiaalilausten käsittely, oikea-aikainen toimitus toimittajien toimesta ja toimitusten määrä. Viimeinen dimensio, organisatorinen, käsittää kaikki merkittävimmät resurssit, joita tarvitaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi hankintahenkilökunta, hankintatoimen johto, menetelmät ja ohjeet, sekä tietojärjestelmät. Edelleen kaikkia neljää dimensiota voidaan arvioida ja mitata eri tasoilla, kuten yksittäisen toimittajan tasolla tai osastotasolla. (Weele 2005: 255 - 259.)

## 5 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten hankintojen onnistumista tulisi arvioida ja mitata kohdeorganisaatiossa. Tutkimusongelmaan saadaan parhaiten ratkaisu kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen keinoin. Laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtana on todellisen elämän ja kohteen mahdollisimman kokonaisvaltainen kuvaaminen. Tavoitteena on löytää tosiasioita eikä todentaa jo olemassa olevia väittämiä. (Hirsjärvi *et al.* 2009: 161.) Koska kyseessä on kehitystehtävä, on lähestymistapa konstrukttiivinen (Uusitalo 2001: 75).

Aineistonkeruumenetelmänä käytetään haastattelua. Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää, että tiedonantajat tietävät tutkittavasta aiheesta mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta siitä. Siksi henkilöiden valinnan tulee olla harkittua ja tarkoitukseen sopivaa. (Tuomi & Sarajärvi 2002: 87 - 88.) Tässä tutkimuksessa keskustelut toimeksiantajan kanssa auttoivat muodostamaan ryhmän alan asiantuntijoita, joista ilman toimeksiantajan vaikutusta valittiin lopulliset viisi haastateltavaa. Haastatteluun valituista kolme edustaa vertailuryhmää, eli he työskentelevät hankintaorganisaatiossa jossain muussa Suomen kaupungissa kuin Oulussa. Yksi haastatelluista edustaa kohdeorganisaatiota Oulun Konttorin hankintapalveluita, ja yksi otettiin mukaan asiantuntijaroolissa aiheeseen liittyvän tutkija- ja kouluttajataustansa vuoksi.

Haastattelut toteutetaan teemahaastatteluina eli puolistrukturoituina haastatteluina, jossa pyritään löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun mukaisesti. Haastattelussa edetään etukäteen valittujen ja viitekehukseen pohjautuvien teemojen ja niihin liittyvien kysymysten tukemana. (Tuomi & Sarajärvi 2002: 77.) Teemojen pohjalta keskustelua voidaan jatkaa ja syventää niin pitkälle kuin tutkimusintressit vaativat ja haastateltavan edellytykset sallivat (Hirsjärvi & Hurme 2008: 67). Teemahaastattelussa yhdenmukaisuuden vaateen aste vaihtelee tutkimuksesta toiseen. Tällöin kysymykset kuten, pitääkö kaikki suunnitellut kysymykset esittää kaikille haastateltaville, tai pitääkö kysymykset esittää aina samassa järjestyksessä, jää tutkijan päätettäväksi. (Tuomi & Sarajärvi 2002: 77 - 78.)

Haastateltavaehdokkaisiin otettiin ensimmäisen kerran yhteyttä puhelimitse. Puhelun aikana kerrottiin tutkimuksen aiheesta ja tarkoituksesta, ja sovittiin alustava haastatteluajankohta. Haastatteluajankohta ja -paikka vahvistettiin sähköpostitse. Samalla haastateltaville lähetettiin teemahaastattelun runko (Liite 1), jotta he ehtisivät tutustua kysymyksiin ja tarvittaessa selvittää asioita ennalta, jotta lopullinen haastattelu etenisi sujuvasti. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina joko haastateltavan edustaman organisaation tiloissa tai puhelimitse. Alkuperäinen suunnitelma oli tavata jokainen haastateltava henkilökohtaisesti, mutta aikataulullisista syistä kolme haastatteluista toteutettiin puhelimen välityksellä. Haastattelut toteutettiin talven 2012 aikana ja olivat kestoltaan 50 - 90 minuuttia. Jokainen haastattelu nauhoitettiin haastateltavan luvalla ja litteroitiin helpottamaan aineiston lopullista analyysiä.

Laadullisessa analyysissä on kaksi vaihetta: havaintojen pelkistäminen ja tulosten tulkinta. Havaintojen pelkistäminen tapahtuu tarkastelemalla aineistossa vain teoreettisen viitekehyksen ja kysymyksenasettelun kannalta olennaisia asioita sekä yhdistämällä havaintoja etsimällä niistä yhteisiä piirteitä. (Alasuutari 1999: 39 - 40.) Tässä tutkimuksessa litteroinnit on käyty läpi teemoittain etsien yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia vastausten kesken. Analyysissä ei kuitenkaan keskitytä etsimään tiettyä olettamusta tukevia lausuntoja vaan tuodaan esiin erilaisia näkökulmia, jotta aiheesta saadaan mahdollisimman kattava kuva. Haastatteluista saaduista tiedoista on lopuksi tehty yhteenveto, joka on tutkijan näkemys käsitellyn aineiston tärkeimmistä löydöksistä. Aineistoanalyysi löytyy seuraavasta eli kuudennesta luvusta. Analyysin toisen vaiheen eli tulosten tulkinnan tavoitteena on tuotettuja johtolankoja hyväksi käyttäen tehdä merkitystulkintaa tutkittavasta ilmiöstä (Alasuutari 1999: 44). Tulosten tulkinnasta enemmän johtopäätöksissä.

## 6 AINEISTON ANALYYSI

Haastattelut aloitettiin kartoittamalla haastateltavien ja heidän edustamiensa organisaatioiden taustatiedot. Kysymykset esitettiin viidelle haastateltavalle, joista kolme on naisia ja kaksi miehiä. Kaikki työskentelevät kuntasektorilla johtavassa asemassa; heistä neljä päätoimisesti hankintaorganisaatiossa esimerkiksi hankintapäällikkönä tai hankintajohtajana. Yksi haastateltavista hoitaa julkisia hankintoja varsinaisen päätoimensa ohessa, mutta kantaa kuitenkin vastuun organisaation hankinnoista. Kaikilla haastatelluilla henkilöillä on korkeakoulututkinto pääosin joko kauppatieteiden tai oikeustieteiden alalta. Julkisten hankintojen parissa henkilöt ovat työskennelleet viidestä kymmeneen vuotta.

Kolme haastatellusta otettiin mukaan vertailuorganisaatioina. Neljäs haastatelluista edusti puolestaan tapausorganisaatiota ja viides haastateltavista oli mukana kouluttaja- ja asiantuntijaroolissa, joten heiltä ei taustatietoja organisaatiosta kartoitettu. Jäljelle jäävän kolmen haastatellun henkilön edustamien organisaatioiden osalta voidaan todeta, että organisaatioissa työskentelee mahdolliset tukitoiminnot (esimerkiksi logistiikka ja IT) mukaan lukien 8 - 50 henkilöä. Kilpailutuksia tehdään vuositasolla 100 - 200 kappaletta ja näiden arvo on 100 - 600 miljoonan euron luokkaa. Hankinnoista määrällisesti suurempi osa kuuluu palveluhankintojen piiriin. Yksiköissä tehdään myös enemmän EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja kuin kansallisia hankintoja.

Tutkimuksen aihetta käytiin läpi haastateltavien kanssa neljän teeman kautta: strateginen hankintatoimi, hankintojen onnistumista edesauttavat tekijät, aiheettomat oikaisupyynnöt ja valitukset, sekä hankintojen arviointi ja mittaaminen. Tätä samaa jaottelua on käytetty tämän luvun rakenteessa. Haastatteluiden aikana keskustelua syntyi myös kysymysten ulkopuolelle jäävistä asioista, mikä olikin tarkoitus, sillä haastatteluista haluttiin ammentaa myös mahdollisia lisäaiheita tutkimuksessa käsiteltäväksi. Tästä syystä puolistrukturoitu haastattelu haastattelumetodina puolusti paikkaansa tämän tutkimuksen toteutuksessa.

## 6.1 Strateginen hankintatoimi

Strategisten ja operatiivisten hankintapäätösten suunnittelu, arviointi, toteutus ja johtaminen kuuluvat strategisen hankintatoimen tehtäväkenttään (Carr & Pearson 1999: 499). Haastatelluista henkilöistä kaksi työskentelee organisaatiossa, jossa kyseisen kaltainen toiminta on eriytetty muusta hankintatyöstä. Toisessa strateginen hankintatoimi on kehittynyt jo pidemmälle ja toisessa se hakee vasta muotoaan. Strategisen hankintatoimen osalta kehittyneemmässä organisaatiossa tehtävät ovat jo selkeät. Vastuulle kuuluvat hankintastrategiasta vastaaminen, tavoitteiden asettaminen ja seuraaminen, hankintojen ohjeistaminen ja innovatiivinen kehittäminen, sekä strategisesti merkittävien hankintojen suunnitteluun ja kilpailuttamiseen osallistuminen. Vielä kehitysvaiheessa olevan strategisen hankintatoimen organisaatiossa puolestaan tehtävinä nähdään strategian muuttaminen konkreettisiksi ohjeiksi, tiedon jakaminen alaspäin, ja toimiminen yksikön ”kasvoina” ulospäin. Heistä, joiden organisaatiossa strateginen hankintatoimi ei ole eriytetty, kahden mielestä tälle ei ole tulevaisuudessakaan tarvetta. Perusteluiksi mainitaan toiminnan laajuuden vaativan hajautettua mallia hankintojen ohjaamisessa eikä hankintojen irrottamista tukitoiminnoista palvelutuotannon läheltä nähdä hyvänä kehityssuuntana. Myös toisessa organisaatiossa epäiltiin kuntien kykyä strategisesti johtaa ilman, että ne toimivat lähellä operatiivista tasoa.

”No tätä kaupunkikentällä ja kuntakentällä paljon puhutaan tänä päivänä, että jotkut kaupungithan on lähteneet eriyttämään (toimintoja). Ja aika isoakin kritiikkiä on siitä kuullu. Sillä kuinka kunta voi strategisesti johtaa ilman, että sä olet hyvin lähellä sitä operatiivista tasoa. -- en äkkiä kyllä luonnehtis niin että sitä parempi, mitä etäämpänä ne on. Että kyllä ne aika tiiviissä yhteistyössä pitää olla.” (H4)

”... kun mennään riittävän suureen kokoon ei ole järkevää kokonaisuuden kannalta irrottaa hankintaa tukitoiminnoista sen palvelutuotannon läheltä. Vaan tän tyyppisessä rakenteessa, jossa on näin monta eri toimijaa ja paljon resursseja sidottuna, on fiksua toimia tän tyyppisessä mallissa. -- Jos kaupunkiyhteisö toimii tällä tavalla kun se toimii niin silloin kannattaa ylläpitää tän tyyppistä mallia ja tää hankinnan ohjaaminen täällä on enemmän sellasta tiedolla ohjaamista ja

hallintokunnat on kohtuullisen itsenäisiä siinä talouden ja toimintansa pyörittämisessä.” (H3)

Yksi haastatelluista oli sitä mieltä, että strategisen hankintatoimen eriyttäminen nykyisessä tilanteessa olisi parannus. Strategisella hankintatoimella olisi tehtävänä toiminnan suunnittelu pitäen sisällään tulevien vuosien hankinnat ja investoinnit, hankintabudjetin laadinnan sekä yhteishankintojen suunnittelun. Myös sopimusten ja yhteistyön suunnittelu nähtiin strategisen hankintatoimen tehtävänä. Mikäli noudatetaan Baily *et al.* (2008) määrittelyä hankintatoimen tasoista, ei kyseinen kuvaus varsinaisesti täsmää strategisen hankintatoimen käsitteeseen vaan on enemmänkin taktisen tason toimintaa. Ottaen kuitenkin huomioon nykytilanne, jossa harva hankintayksikkö on eriyttänyt edes strategista ja operatiivista toimintaansa, voidaan mainitut taktisen tason toiminnot lukea kuuluviksi strategisen hankintatoimen piiriin.

Oli hankintayksiköllä eriytetty strateginen hankintatoimi tai ei, toimivat ne kaikki jonkin asetetun strategian mukaisesti. Suuremmat linjaukset tulevat usein kaupungin tai kunnan strategiasta, josta on mahdollisesti edelleen tehty yksityiskohtaisempia linjauksia koskemaan erityisesti hankintatoimintaa. Haastatteluissa esiin nousee totuus siitä, ettei strategian jalkauttaminen operatiiviselle tasolle ole helppoa. Tämä on ongelma, sillä kuten Eskola & Ruohoniemi (2011) mainitsevat, ei ohjaavaa vaikutusta synny jos sisäistäminen on jäänyt vajaaksi. Strategia tulisi osata pilkkoa pienempiin kokonaisuuksiin, käytännön toimintaohjeiksi. Esimerkiksi uuden Oulun strategiaa jalkautetaan palvelunjärjestämishjelman kautta, jonka alla on eritasoisia ohjelmia. Yksi näistä on hankintapoliittinen ohjelma, jonka pohjalta valmistellaan hankintakäsikirja. Kerran laaditun strategian esiin nostaminen aktiivisesti ja säännöllisesti on avainsana siihen, että strategiset linjaukset todella sisäistetään organisaatiossa.

”Riippuu miten hyvin kunnat osaa markkinointi- ja jalkautustyötä siellä tehdä ja miten vahvassa roolissa hankinnat ylipäättään kunnissa on. Että kuinka aktiivisesti se (strategia) siellä keskusteluissa mukana on. -- jos se (strategia) tehdään kerta laakilla, eikä niitä mitenkään mietitä siitä eteenpäin, niin ne sinne mappeihinkin pölyttyy ja unohtuu. Että vaatii hyvin aktiivista ja säännöllistä esiin tuomista myös.” (H4)

Haastateltujen henkilöiden organisaatioissa strategiset linjaukset on sisäistetty heidän käsityksensä mukaan hyvin, mutta samalla tiedostetaan, ettei esimerkiksi pienemmissä ympäristökunnissa tilanne ole yhtä hyvä. Muutosvastarintaa voidaan kohdata, jos uudessa strategiassa tehdään suurempia linjauksia kuten päätöstä siitä, tulisiko toiminta olla hajautettua, keskitettyä tai hajakeskitettyä. Esimerkiksi siirtyminen hajautetusta täysin keskitettyyn malliin tarkoittaa ostamisen keskittymistä täysin hankintatoimelle, jolloin hallintokunnat menettävät oston vallan.

Strategiaa jalkauttavien henkilöiden tulisi ottaa huomioon se, kenelle strategisia linjauksia ollaan esittelemässä ja puhua samalla tasolla heidän kanssaan. Strategiaa ei välttämättä tarvitse korostaa vaan viedä sitä tukevia toimintatapoja hiljalleen organisaatioon. Mikäli työssä ei olla strategisten asioiden kanssa tekemisissä, voi jo pelkkä sana aiheuttaa vastustavan reaktion.

”Otettava huomioon, että koulutettavina on ihan ammattiopistotason ihmisiä, -- työtehtävissä ei ole tullut strategiset asiat esiin. Nousee karvat pystyyn jo kun miettii edes sanaa strategia. Pitäisi saada ujutettua (strategia) organisaatioon vaivihkaa eikä hirveästi korostaa sitä -- . -- kertoa, että näin kehittämällä saadaan kustannustehokkuutta, ja vaatii vähän sulta muutoksia -- .” (H1)

Taloudellisen suorituskyvyn ja strategisen hankintatoimen välisestä yhteydestä keskusteltiin kolmen haastateltavan kanssa. Kahden kanssa kysymys jäi käsittelemättä keskustelun painottuessa muihin aiheisiin. Haastateltavat mainitsivat taloudellisuuden olevan tavoitteena aina kaikissa päätöksissä. Sen toteutumisen todetaan kuitenkin olevan eri asia, sillä tilanteet elävät jatkuvasti. Päätökset siitä, mitä hankintoja tehdään ja millaisina kokonaisuuksina, tai missä turvaututaan kuntahankintasopimukseen, voivat joutua tästä syystä uudelleen tarkasteluun. Esimerkkinä strategisen linjauksen ja taloudellisen suorituskyvyn välisestä yhteydestä mainitaan IT -laitteiden elinkaaripalvelut, joissa kaupunki luopuu taseissaan IT -laitteista ja ostaa ne sen sijaan elinkaaripalveluna. Päätöksen uskotaan olevan kustannustehokkaampi, toiminnallisesti järkevämpi ja vähentävän mahdollisesti resursseja kun IT -laitteiden toimintahäiriöiden korjaamiseen ei kulu oman henkilökunnan aikaa. Esimerkkinä mainitaan myös ns. ranskalainen urakka, jossa hankintayksikkö asettaa hinnan ja toimittajat kilpailevat



tämän jälkeen vain palvelun laadulla. Näin voidaan varmistua kustannusten pysymisestä halutulla tasolla. Hankintojen hoitaminen keskitetysti on myös strateginen päätös, joka tuo säästöjä, sillä ostovolyymit ovat suuret, ja sopimus- ja toimitusehdot sekä hinnat voidaan neuvotella paremmiksi. Esimerkkinä onnistuneesta strategisen hankintatoimen tuomasta taloudellisesta hyödystä mainitaan valtio. Valtiolla on asetettu jo vuonna 2007 valtion hankintatoimen strateginen ohjausryhmä, joka käsittelee valtion hankintatoimen keskeisiä kysymyksiä ja julkisten hankintojen roolia yhteiskunnan eri osa-alueilla (Turunen *et al.* 2009: 8).

## 6.2 Hankintojen onnistumista edesauttavat tekijät

Onnistuneen hankinnan määrittelyssä kriteereiksi nousivat loppuasiakkaan tyytyväisyys ostettuun tuotteeseen tai palveluun, hankinnan kokonaistaloudellinen edullisuus sekä hankinnalle asetettujen tavoitteiden täytyminen. Tähän lopputulokseen uskottiin päätyvän erinomaisella pohjatyöllä ja suunnittelulla ennen tarjouspyynnön laatimista mikä vaatii yhteistyötä niin tilaajan kuin toimittajien kanssa. Myös henkilökunnan sekä muiden asianosaisten sitoutuminen hankinnan läpiviemiseen mainittiin useamman haastateltavan taholta.

Henkilökunnan koulutus ja riittävät taloudelliset resurssit on nostettu avaintekijöiksi hankinnoissa onnistumiseen (Tyni 2010: 48 - 49; Lundström 2011: 132). Henkilökunnan koulutus on kaikkien haastateltavien mielestä tärkeää. Osaamisen myötä työaika vähenee ja tehokkuus paranee. Haasteita henkilöstön osaamiseen tuo tiheä vaihtuvuus sekä koulutusohjelma, sillä ala vaatii monialaista osaamista.

Taloudellisia resursseja ei puolestaan nähdä kriittisenä tekijänä onnistumiselle. Taloudellisten resurssien koettiin vaikuttavan vasta kun ne ovat äärimmäisen niukat ja johtavat esimerkiksi tilanteeseen, jossa osaava henkilö joutuu jättämään vaativan tehtävän ja vie hankintaosaamisen näin mukanaan. Taloudellisten resurssien arveltiin vaikuttavan myös siihen, millaisia hankintoja pystytään tekemään. Vihreiden arvojen huomioonottaminen voi esimerkiksi jäädä vähemmälle, jos se tarkoittaa myös

lisäkustannuksia. Henkilöstön määrä sekä taloudelliset resurssit koettiin kaikissa organisaatioissa riittäviksi. Mahdollisesti tästä syystä taloudellisten resurssien roolia hankinnoissa onnistumiseen ei nostettu merkittäväksi asiaksi vaikka tutkimukset näin antavat olettaa. Haastateltavien puolelta kuitenkin muistuteltiin, ettei tilanne ole lainkaan yhtä hyvä kaikissa kunnissa vaan monessa paikassa kilpailutuksia hoidetaan oman työn ohessa, jolloin ylimääräinen panostus hankintatyöhön jää vähäiseksi.

Hankintayksiköitä ohjeistetaan toteuttamaan hankinnat mahdollisimman taloudellisesti, suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 2§). Tämä ei ole mahdollista ilman suunnittelua. Hankintaprosessin tärkein vaihe onkin kiistattomasti suunnittelu, jota myös organisaatioissa painotetaan. Tämä nimettiin myös hankintaprosessin haastavimmaksi vaiheeksi. Itse kilpailutuksen todetaan sujuvan mallikkaasti, jos suunnittelu on tehty hyvin. Erään haastateltavan mukaan koko hankintaprosessista suunnitteluvaihe saisi ajallisesti viedä jopa puolet koko prosessiin käytetystä ajasta. Suunnitteluvaiheeseen kuuluvaksi mainittiin esimerkkeinä oman tarpeen ja markkinoiden kartoitus, sopivan hankintamenettelyn valinta, pohjatyö sopimuksen laadintaan sekä sopimuskaudelle, minimivaatimusten asettaminen, sekä kestävä kehityksen ja innovatiivisuuden huomioiminen. Suunnitteluvaiheessa voidaan myös huomioida mahdollisuudet paikallisen elinkeinoelämän tukemiseen. Keskustelu toimittajien ja yrittäjäjärjestöjen kanssa auttaa hahmottamaan markkinatilannetta ja antaa yrityksille mahdollisuuden tuoda esille näkemystään kilpailutuksista.

”Toinen semmonen kokonaisuus, joka nimenomaan tulee tässä suunnitteluvaiheessa hyvin tärkeeksi, on pk-sektorin yritykset, jotka X:ssä (eräs kaupunki) on, niin kun monessa muussakin isommassa ja pienemmässäkin kaupungissa, hyvin tärkeä osa sitä elinkeinoelämää ja elinkeinopolitiikkaa. Ja meillä on jatkuvasti paljon keskustelua yrittäjäjärjestöjen ja yritysten kanssa siitä, että heitä pitäis pystyä paremmin osallistamaan näihin kaupungin tarjouspyyntöihin ja kilpailutuksiin. Sillon se tarkoittaa, että meidän pitää lähteä siitä, että kun suunnitellaan jotain hankintaa -- niin meidän pitää vaikka alueellisesti hajottaa se hankinta pienempiin osiin, jotta sinne pääsee sisään pienempiä yrityksiä. Koska liikevaihto vaatimukset voi olla sellasia, että jos on hirveen iso kokonaisuus niin eihän siihen pysty tarjoamaan kun iso yritys.” (H3)

”Me ollaan nyt tässä pidetty palaveria kauppakamarin, Suomen yrittäjien kanssa tai lähinnä X (tietyn alueen) yrittäjien kanssa, ja mietitty keinoja miten sitä sparrausta vois tehdä puolin ja toisin. Me kuullaan mitä siellä tapahtuu, toiveita, haaveita... -- Omana juttujana foorumiajatus -- Me kerrotaan missä mennään, millaisia ajatuksista, millaisia kohteita tulossa... Yrittäjät kertoo miten he näkee tän toiminnan, miten pitäisi kehittää, miten pitäisi olla laatuksiteerejä jne. Että saatais vapaamuotoinen keskustelu, sitähan ei mikään estä. Keskusteluhan saa käydä. Ja sitä turhaan pelätäänkin julkisella sektorilla. Jos mä nyt keskustelen tämän kanssa niin asetetaanko joku eriarvoiseen asemaan. Mutta eihän se ole (niin) jos pidetään tuommoisia yhteisiä foorumeita ni keskustellahan aina saa. Ja toisaalta pitäis (keskustella) paljon enemmän, koska se kehittää kilpailutusprosessia kaikkien osapuolten näkökannalta. -- että tarpeeksi aikasin saatais signaali, että me toimitaan täällä ja täällä. Se kehittäisi markkinoita ympäristössä jos (yritykset) osaisivat varautua ajoissa. Jos HILMAsta luetaan (tarjouspyyntö) niin siinä vaiheessa ei enää mitään yritystoimintaa kehitetä.” (H2)

Haastavan suunnittelusta tekee hankinta-asiantuntijoiden prosessiosaamisen ja hankinnan kohteen sisällön tuntijoiden osaamisen yhdistäminen oikealla tavalla. Yleinen mielipide haastateltavien joukossa oli, ettei substanssiasiantuntemusta pystytä eikä ole tarpeellistakaan sisällyttää hankintaorganisaatiolle vaan hankinnan sisällön kartoituksessa käytetään tilaajan ja toimittajien tietämystä.

”... suunnitteluun paljon aikaa käytetään ja erilaisten työryhmien kanssa istutaan. Substanssiasiantuntijoita kuullaan, että mikä tässä kokonaisuudessa nyt on tärkeintä. Kaikki viisautta ei nimittäin täällä meillä ole, että me ollaan koitettu terottaa sitä, että me ollaan ehkä sen hankintajuridiikan ja prosessin asiantuntijoita, mutta substanssiasiantuntemusta me ei enää suostuta tänne meille ottaa. Että sen vahtiminen ja koko ajan sen tilanteen tasalla pysyminen kaikessa meidän tuoteryhmissä niin se ois liian haastava tehtävä. -- tilaajat ovat sitten niitä asiantuntijoita ja osaamista pitää löytyä ja antaa kun sitä kysytään. Että hankinnat on semmosta verkostomaista yhteistyötä tällä hetkellä ja kun se verkosto toimii hyvin niin silloin päästään niihin onnistuneisiin hankintoihinkin.” (H4)

Hankintalain todettiin tietyiltä osin estävän hankinnoissa onnistumista. Osa haastatelluista kritisoi hankintalakia joustamattomaksi ja tulkinnanvaraiseksi. Hankintalain virkkeitä toivottiin avattavan enemmän sekä ohjeita yksinkertaistettavan. Lain koettiin myös sisältävän liikaa säädöksiä ja tuomioistuinten eri ratkaisukäytäntöjen sekoittavan käsitystä siitä, mikä on sallittua ja mikä ei. Yksityiskohtainen hankintalainsäädäntö koettiin esteeksi kumppanuussopimusten aikaansaamiselle.

Luottamusta ja neuvotteluvaraa toivottiin enemmän. Kaksi haastatelluista mainitsi esimerkkinä Iso-Britannian, missä yleisluontoinen hankintalainsäädäntö antaa paremmat edellytykset yksityisen ja julkisen puolen kumppanuussuhteille sekä mahdollisuuden toimia vapaammin kilpailutustilanteissa. Suomalaisten tapa tulkita EU:n antamia säädöksiä kirjaimellisesti saa kritiikkiä. Joku toinen valtio kun kykenee soveltamaan samoja säädöksiä oman maansa lainsäädäntöön Suomea joustavammin.

Yksi haastatelluista ei kokenut hankintalakia syyksi kilpailutusten mahdolliseen epäonnistumiseen vaan näki hyvänä, että prosessit on sidottu ja koki uusien sähköisten työkalujen yhtenäistävän toimintamalleja, mikä nopeuttaa lopulta prosessia. Hänkin kuitenkin mainitsee kehityskohteeksi kynnsarvot, jotka saisivat olla korkeammat helpomman ja nopeamman kilpailutuksen mahdollistamiseksi yhä suuremmalle joukolle hankintoja. Julkisten hankintojen sääntelyn lähtökohdat ovat järkevät, mutta niiden toteuttamiseen käytettävät keinot ovat osan mielestä tarpeettomia, sillä järjestelmä toimisi ilman tiukkoja säädöksiäkin.

”Mä ymmärrän sen lähtökohdan tässä julkisen hankinnan oikeuskäytännössä ja lainsäädännössä. Siellä on pyritty avaamaan markkinoita. Siinä on kaks pääsyytä minkä takia tää julkinen hankinta toimii niinkun se toimii. Toinen on tää markkinoiden avaaminen mikä on varmasti painavin syy ja sit tää korruptiotyyppisen toiminnan vähentäminen. Molemmat hyviä periaatteita, mutta täällä on Suomessakin menty vähän sen tyyppiseen suuntaan mikä ei meidän yrityskulttuurissa ole välttämättä tarpeen. Näkisin mielellään niin että julkisen puolen virkamiehet ja työntekijät sais vähän enemmän vapausastetta tässä asiassa tehdä niinkun on hyvä sen palvelun tuotannon kannalta. -- Jos luotettais enemmän ja annettais vähän enemmän neuvotteluvaraa ja vapausasteita niin oon vakuuttunut, että lopputuloksena olis yhteiskunnallisesti ja kansantaloudellisesti fiksumpia hankintoja.” (H3)

Väitteen siitä, että kilpailutuksissa kiinnitetään liikaa huomiota itse lainmukaisuuteen eikä lopputulokseen, allekirjoittavat kaikki haastatellut. Syynä pidetään markkinaoikeuteen joutumisen pelkoa ja kilpailutuksen yhä tarkentuvaa sääntelyä. Tilanteen uskotaan kuitenkin menneen parempaan suuntaan niistä ajoista, kun hankintalaki oli nykyisessä muodossaan vasta tullut. Erään haastateltavan mukaan hankintalakia saatetaan joskus käyttää myös tekosyynä hankinnan epäonnistumiselle vaikka syy on tosiasiaassa huonossa suunnittelussa. Tässäkin yhteydessä esiin nostettiin

useamman haastateltavan taholta rohkeus ottaa tietoisia riskejä hankintalain suhteen, jolloin päämääränä on ensisijaisesti paras mahdollinen lopputulos.

### 6.3 Aiheettomat oikaisupyynnöt ja valitukset

Haastatteluun osallistuneiden henkilöiden edustamissa hankintaorganisaatioissa markkinaoikeuden käsiteltäväksi päätyy vuositasolla 1 – 10 hankintapäätöstä. Hankinta-oikaisuja, joissa hankintayksikkö itse oma-aloitteisesti korjaa virheellisen menettelyn, tehdään hieman tätä enemmän. Kyseistä järjestelyä pidetään hyvänä uudistuksena, sillä tämä voi ehkäistä jutun joutumisen markkinaoikeuteen, ja säästää näin hankintayksikön aikaa viedältä oikeusprosessilta.

Kilpailutuksiin osallistuvien toimittajien mahdollisuutta valittaa hankintapäätöksestä oikeusteitse pidetään heidän oikeutenaan ja jopa velvollisuutenaan.

”-- kyllä mä pidän sitä järjestelmää erittäin perusteltuna, että on tällanen tapa käsitellä tätä asiaa. Että silloin kun hankintayksikkö tekee selkeästi jonkun virheen niin eihän siinä mielivalta voi vallita siinä asiassa.” (H3)

”Jos nähdään, että joku sössinyt jotain niin silloinhan kannattaa valittaa. Kopasta josko tämä kaatus. Se on heidän oikeus ja velvollisuus.” (H2)

Aiheettomia valituksia ei pääasiassa koettu olevan, sillä toimittajalla on aina olemassa syy valitukseen. Termin 'aiheeton valitus' sijaan olisikin tullut käyttää termiä 'perusteeton valitus', sillä syiden oikeellisuus ja perusteet taas joissain tapauksissa voivat olla väkisin haettuja. Pitkäaikaiset palvelusopimukset, joissa entinen toimittaja häviää tarjouskilpailun, joutuvat usein uudelleen tarkasteltaviksi, sillä entinen toimittaja haluaa pitää sopimuksen itsellään keinoja kaihtamatta. Valituksissa on havaittu selvä trendi: tiettyjen hankintalajien päätöksistä valitetaan tietyinä ajankohtana systemaattisesti. Esimerkkeinä mainittiin päivähoiton hankinnat, isot IT -hankinnat ja perintäpalvelut.

”-- joskus nuo markkinoiden tilanteet kuumenee toimittajien välillä kun siellä markkinaosuuksista taistellaan. Perintäpalvelut oli tuossa muutamia vuosia takaperin semmonen hyvin tyypillinen, että mikä tahansa kaupunki kilpailutti perintäpalveluitaan niin niistä keskusteltiin markkinaoikeudessa. Oli markkinaosuustaistelut niin kovassa vaiheessa, että siinä käytettiin kuntakenttää sitten välikätenä ja hankaloitettiin kyllä kaverin kauppaa kovasti.” (H4)

Eräässä haastattelussa kävi ilmi erään toimittajan kertoneen noudattavan systemaattisesti strategiaa, jossa kaikki hävityt tarjouskilpailut viedään markkinaoikeuteen. Tällaisessa tapauksessa hankintayksikön toiminnalla ei millään tavallaan voida estää markkinaoikeuteen joutumista. Haastateltavat eivät kuitenkaan nähneet, että tällaisesta toiminnasta olisi heille kohtuutonta haittaa. Asian kommentoitiin kuuluvan julkisten hankintojen kentälle ja olevan jopa kulttuurisidonnainen.

”Mun mielestä siitä (aiheettomasta valituksesta) ei kohtuutonta haittaa kyllä tule, mutta ehkä se on Suomessa sitten se pelin henki. Että jälleen kerran se Iso-Britannia esimerkkinä missä valituksia ei oo ollenkaan. Tää on meillä tämmönen kulttuurijuttu, että totuttu ettimään epäkohtia. Mutta ei siitä mitään kohtuutonta haittaa tuu.” (H5)

Pelkässä kiusaustarkoituksessa valituksia tekeviä toimijoita koetaan olevan markkinoilla vähän tai ei lainkaan.

”Onhan näitä tämmösiä kiusaamishenkisiäkin juttuja varmaan olemassa, mutta kyllä me niitä kohtuullisen vähän ollaan nähty. Sit (jos valitus tehdään) kyse on aidosta erimielisyydestä siinä miten tää nyt olis pitäny tehdä.” (H3)

”-- kun on tehty huolellista työtä niin (ei haittaa) vaikka niitä on kiusalla valittavia. -- niitä (kiusalla valittavia) on markkinoilla aika marginaalisesti.” (H2)

”Uskon, että on (haitan tekoa). Nyt esimerkiksi meidän kaupungissa yksi markkinaoikeustapaus on vireillä. Uskon, että (on) ihan haitan tekoa, että voidaan pitkittää (prosessia). Oltiin ostettu toiselta toimittajalta tietyt tuotteet useana viime vuonna. -- (sopimuskausi) oli päättymässä ja piti tehdä uusi kilpailutus. -- kun entinen toimittaja ei pysty jatkamaan, kun hävisivät kilpailutuksen, niin se valitti markkinaoikeuteen, jotta se saa lyhytaikaisen sopimuksen jatkaa meidän kanssa. Kun markkinaoikeus käsittely on kesken, niin me ei voida tehdä tarjouskilpailun voittaneen kanssa sopimusta. Meidän on pakko jatkaa sen entisen toimittajan kanssa sitä sopimusta. -- se saa noin puolen vuoden sopimuksen siinä itselleen kunnes markkinaoikeuden päätös on selvillä. Ja se on 10 000 - 100 000 euroa --.

Vaikka se firma häviää markkinaoikeudessa, niin se voittaa sopimuksen mikä tuli siitä valitusajasta.” (H1)

Tapauksia, joissa hankintapäätöksen joutuminen markkinaoikeuteen on viivästyttänyt hankinnan täytäntöönpanoa merkittävästi, oli osunut kaikkien kohdalle. Viivästys oli puolesta vuodesta useampaan vuoteen. Tapauksissa, jossa vaihdetaan toimittajaa, voi entinen toimittaja saada itselleen lisää aikaa sopimuksen pitämisessä itsellään tekemällä valituksen, sillä tilaaja ei voi olla sopimuksettomassa tilassa. Näin hankintayksikkö joutuu jatkamaan entisen toimittajan kanssa niin kauan kun markkinaoikeus on saanut tapauksen käsiteltäväksi ja maksamaan mahdollisesti kalliimpaa hintaa tai saa huonompilaatua palvelua tai tavaraa, kuin mitä uuden toimittajan kanssa. Kuten juuri edellä haastateltavan kertomassa tapauksessa on käynyt. Pitkissä valitusprosesseissa tilanne voi myös muuttua niin, ettei alkuperäinen tarjouspyyntö enää vastaa sen hetkiseen tarpeeseen. Näin voi käydä esimerkiksi rakennushankkeissa. Rakennusalan kilpailutuksissa voi hankinnan viivästyminen tarkoittaa myös sitä, että joudutaan järjestämään väliaikaistiloja, jotka aiheuttavat sekä ylimääräisiä kustannuksia että vaivaa loppuasiakkaalle. Markkinaoikeudella on mahdollisuus antaa hankintayksikölle lupa laittaa hankinta täytäntöön vaikka valitusprosessi olisikin kesken. Näin yleensä tapauksessa, jossa palvelun tai tavaran toimittaminen on välttämätöntä, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan hankinnoissa.

”Aina kun markkinaoikeuden kanssa neuvonpitoa käydään niin palvelu pitää asiakkaalle pystyä huolehtimaan. -- totta kai siinä ylimääräistä prosessointia tulee, kun tehdään väliaikaisia sopimuksia. Ja onko se nykyinen palveluntuottaja, onko se se, joka pysyy jatkossa, vai että joudutaanko viilaamaan sitäkin kokonaisuutta uusiksi. -- joskus (täytyy) muuttaa sitä koko konseptia millä on alun pitäen lähdetty liikkeelle.” (H4)

Kolme viidestä haastateltavasta koki hankintapäätöksistä tehtävien valitusten vaikuttavan organisaation työntekijöiden toimintaan. Tilannetta kutsuttiin jopa innovaatiohalvaukseksi, koska hankintayksiköiden koettiin välttelevän laatukriteerien ja erikoisempien menettelyjen käyttöä siinä uskossa, että ne keräävät todennäköisemmin valituksia. Lääkkeeksi mainittiin hankintojen suunnitelmallisuus, jolloin ei tule aikataulupaineita, sillä laadittuun aikatauluun on mahdutettu myös mahdolliset

valituskierrokset. Erään haastateltavan mielestä suurin syy pelkoon on maineen menetys, sillä markkinaoikeuden tuomiot ovat julkinen tieto. Myös vaiva, joka valitusten aiheuttamasta ylimääräisestä työstä aiheutuu, aiheuttaa muutoksia toimintatavoissa vältettäessä valituksia.

”Ei ehkä pelätä sitä että menetetään euroja, vaan sitä, että maine menee. -- jos meidän kaupunki on langettavan tuomion saanut niin sehän on julkinen tieto. Että jos joka kuukausi olis jokin langettava päätös niin olishan se aika huolestuttavaa. Ehkä se siihen imagokuvaan liittyy enemmän kun se eurojen menetys. Ja se vaiva. Ärsyttää tehdä niitä vastineita.” (H1)

Kaksi viidestä oli sitä mieltä, että valituksilla ei ole vaikutusta operatiiviseen toimintaan vaan ne nähdään osana kilpailutuksia. Markkinaoikeuteen joutuminen tulkittiin järjestelmän jäykkyyden syyksi, ei niinkään hankintayksikön tai tarjoajan toiminnan aiheuttamaksi. Kilpailuttamisen yksinkertaistaminen neuvotteluiden osalta mainittiin yhdeksi ratkaisuksi prosessin jäykkyyden ja mekaanisuuden poistamiseksi. Yhteisymmärryksen lisääminen hankintayksiköiden ja tarjoajien välille voisi myös osaltaan vähentää valitusten määrää.

”-- kyllä tässä opitaan koko ajan tän homman kanssa, mutta aina tulee virheitä, kummallekin osapuolella tulee virheitä. Täähän on klassinen asetelma, että meillä hankintayksiköissä kitistään siitä, kun tarjoajat ei osaa tarjota niinkun me pyydetään, ja tarjoajat kitisee siitä, kun me ei osata pyytää niinkun pitäs. Että tää on vähän tämmönen asetelma aina.” (H3)

Toiminnan ohjaaminen rohkeampaan suuntaan nähtiin johdon tehtävänä. Otetaan riskejä siellä, missä ne ovat tarkoituksenmukaisia eli harrastetaan hallittua riskienottoa. Ilman riskienottoa kehityksen koetaan katkeavan, joten myös epäonnistumiset sallitaan.

”Tietysti joskus pitää ottaa tietosiakin riskejä, että kun hankintalaki ei ole mikään eksakti laki ja se ei anna vastauksia kaikkiin tulkintatilanteisiin. Joskus pitää olla vaan rohkeutta kokeilla, että katotaan meneekö (kilpailutus) läpi vai ei... Tokihan näillä päätöksillä pitää aina olla se lainmukaisuus siellä takana, että pystytään perustelea kuitenkin niin, että lakia on noudatettu. Että ihan mitä tahansa ei voida kekkasta, että hankitaan ihan jostain muualta kun tuo prosessi ei mennyt niinkun halutaan. Mutta pitää olla sitä lain suomaa väljyyttä rohkeus käyttää.” (H4)



”... se olis mun mielestä sen hankintayksikön johdon tehtävä niin kun ohjata sitä toimintaa. Että on mandaatti olla vähän rohkeempi ja tehdä kokeiluja, menee sitten pieleen tai ei, että kokeilee. Tietenkin se riskien arviointi on ihan hyvä tehdä ... Sit tavallaan osataan ottaa riskiä siinä kohdin, jolloin se on tarkoituksenmukasta. Että ainahan kaikkea ei kannata eikä pidä tehdä samanlaisella intensiteetillä.” (H5)

”... kun lyöt jotain laatukriteerejä tai teet erikoisemmalla menettelyllä niin totta kai se todennäköisyys sille, että joku valittaa on suurempi, kun että meet perinteisesti ja kilpailutat vaan hinnalla ja speksaat niin kun aina ennenkin on tehty. Se on se helpompi tie ja toisaalta varmempi tie. Mutta toisaalta jos ei uskalleta ottaa riskejä ja tehdä vähän eri tavalla niin ei me koskaan saada kehitettyäkään mitään. Mutta sen pitää olla hallittua riskinottoa, varmistaa vähän sitä selustaa ja tsekkaa sen ilmapiriin, että onko tälle poliittisestikaan tilaa, jos lähdetään johonkin ihan uuteen juttuun... Sitä toivois aina päättäjiltäkin, että löytyis sitä rohkeutta kokeilla vähän uutta eikä vastustaa sitä sitten sen takia ettei oo tietoa tai jostain muusta syystä.” (H2)

Markkinaoikeuden rangaistuskeinojen nähdään olevan kohtuullisella tasolla sekä oikeudenmukaisia. Arvoltaan suurien hankintojen rangaistusmaksut voivat nousta suuriksi, mutta niiden prosentuaalinen osuus hankinnan arvosta on kuitenkin kohtuullinen. Kehityksessä on menty parempaan suuntaan, sillä nykyisin myös hankintayksikkö voi saada oikeudenkäyntikulujaan korvattavaksi vastapuolen toimesta. Erään haastateltavan mielestä mahdolliset rangaistusmaksut ovat hinta, joka ollaan oppimisprosessista valmiita maksamaan.

”Sillon kun on selkee virhe tehty ja pitää kilpailuttaa uudestaan, (niin) jos sillä saavuttaa jotain parempaa, niin mikäs siinä. Se on sitten se maksu mikä siitä oppimisprosessistakin maksetaan. Että usein meillä sanotaankin, että markkinaoikeuteen päästään eikä jouduta. Koska aina oppii jotain, että se on ihan koulutusprosessiakin.-- Se laki ei kaikkee sanele ja jos päästään niitä rajoja koettelemaan ja markkinaoikeuden kanssa keskustelemaan, niin ne on erittäin antoisia prosesseja kyllä.” (H4)

Markkinaoikeuden rangaistuskäytännöt eivät saa osakseen suurempaa kritiikkiä. Puheenaiheeksi nousee sen sijaan valitusten käsittelyaika, joka voi venyä puolesta vuodesta useampaan vuoteen. Edistyksenä nähtiin kuitenkin hankintayksiköille suotu mahdollisuus oikaista omaa hankintapäätöstään oma-aloitteisesti sen sijaan, että asia vietäisiin markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Joissain tapauksissa markkinaoikeus voi

antaa luvan hankintapäätöksen täytäntöönpanoon vaikka käsittely olisikin kesken, jotta tuotteen tai palvelun saanti voidaan turvata. Ensisijainen valituksista kärsivä tahohan ei ole hankintayksikkö, vaan loppuasiakas, jolle tuote tai palvelu täytyy saada toimitettua, oli hankintapäätös markkinaoikeuden käsittelyssä tai ei.

”... jos päivähoito esimerkkinä tämmösestä soste -palveluhankinnasta, jossa hankintayksikkö ei välttämättä haluakaan vaihtaa sitä palveluntuottajaa mikäli onkin sitten itse tehny virheen siinä tarjouskilpailussa. Sehän on pahinta sitten niille asiakkaille, niille kuntalaisille tai lapsille siellä päivähoitossa, jos niitä palveluntuottajia vaihdellaan joka toinen vuosi. Että sehän on se pahin tilanne.”  
(H5)

#### **6.4 Hankintojen arviointi ja mittaaminen**

Kaikissa kolmessa vertailuorganisaatiossa suoritetaan jonkin tasoista toiminnan arviointia ja mittaamista. Eräässä organisaatiossa käytössä on tasapainotettu tulokortti, johon laaditaan mittareita ja tavoitteita. Seurattavia asioita ovat muun muassa kilpailutusten lukumäärä, kestävän kehityksen huomioivien kilpailutusten osuus kokonaisuudesta sekä toimitusrivit. Tämän lisäksi yhteishankinnat käydään jälkikäteen aina johtoryhmässä läpi sisältäen muun muassa kilpailutuksen ja valitun toimittajan tarkastelun, ovatko toimitukset sujuneet moitteettomasti tai onko jokin tunnistetuista riskeistä toteutunut ja millä tavalla. Kestävän kehityksen ja hankintojen yhteyden mittaamista tehdään myös toisessa tarkastellussa organisaatiossa. Uutena mittarina heille on tulossa asiakastyytyväisyys, jota on suunniteltu eri kaupunkien yhteistyönä. Kolmannessa organisaatiossa seurataan puolestaan tarjouskilpailujen määrää, strategisten tavoitteiden ja ympäristökriteerien toteutumista, innovatiivisten hankintatapojen käyttöä ja kuinka paljon rahaa hankintoihin kuluu.

Hankintojen onnistumisen mittaamisessa esiin nousi mittareiden kehittämisen vaikeus. Mittarien tulisi olla sellaisia, joihin voidaan vaikuttaa ja joilla on todellista informatiivista arvoa. Järjestelmät, jotka eivät anna tarpeeksi tarkkaa tietoa tai tietoa lainkaan, ovat myös esteenä mittarien kehittämiseksi.

”Ensin pitää päättää se mitä halutaan mitata ja miksi mitataan ennen kuin mitään työkaluja sitä varten voidaan ajatella. Mutta tällä hetkellä se akuuttiongelma on se, että järjestelmät ei tue tätä millään tavalla. Sieltähän pitäis saada tietyt perustiedot, että me voitais alkaa miettiä miten sitä mittaamista voitais kehittää.” (H2)

”Kai se haaste nyt enemmän liittyy siihen IT -puoleen, että miten me saadaan nää meidän erilaiset järjestelmät mitä hankintojen osalta käytetään niin integroitua tähän meidän tietovarastoon, joka on tää paikka missä tietoa kerätään ja käsitellään edelleen. Teknisiä haasteita enemmän.” (H5)

Hankintojen mittaamisestakin koulutusta antaneen asiantuntijan mielestä mittareita olisi hyvä olla noin 4 - 5 aina yhtä tuoteryhmää kohti. Mittareita voivat olla esimerkiksi, hankintakustannukset suhteessa toimintakuluihin, toimitusajat, toimitustäsmällisyys ja maksuehdot sekä sitoutuneen pääoman määrä ja varastojen muutokset. Tehokkuutta mittaavia mittareita ovat ostolaskujen käsittelymäärä ja laskujen arvo toimittajittain. Laatua puolestaan kuvastaa virheettömien toimitusten määrä verrattuna kaikkiin toimituksiin. Kun mittarit kuvaavat kustannustehokkuutta, taloudellisuutta sekä laatua, on mittaaminen riittävän kattavaa.

”Aika tämmösiä simppeleitä mittareita. Näitähän ei liikaa kannata kahmia. Noin puolenkymmentä, 4 - 5. Ja mä en tarkota, että koko organisaatiossa vain 4 - 5 mittaria vaan tuoteryhmittäin. Ja usein on hyväkin että jos on iso talo tai vähittäiskauppa niin mittarit saavat olla erilaisia tuoteryhmissä. Esimerkiksi palveluhankinnat, eihän palveluita voida varastoida. Ei silloin varastopääoma sovellu ollenkaan. Käytetään maalaisjärkeä. Kustannustehokkuus, taloudellisuus, ja laatu.” (H1)

Mittareiden tarkastelua tehdään organisaatioissa pääasiassa vuositasolla. Tulokorttia käyttävän tahon puolella tarkastelua tehdään vähintään kuukausittain. Näyttääkin siltä, että tarkastelufrekvenssi riippuu käytössä olevasta datasta. Tietoja saadaan usein tilinpäätöksen tai välitilinpäätöksen yhteydessä, jolloin on helpointa tarkastella myös hankintojen kehitystä. Asiantuntijamme mielestä vuositasoinen tarkastelu varsinkaan jälkikäteen ei kuitenkaan hyödytä, sillä mahdollisuudet vaikuttaa toimintaan ovat jo menneet. Tarkastelua pitäisi sitä vastoin suorittaa kvartaaleittain.

”Ei mittareita tarvitse tuijotella joka päivä tai joka viikko. Se on aivan turhaa. Se ensimmäinen kvartaali on tärkeä, että nähdään miten se ensimmäinen vuosi lähtee. Sä ehdit vielä suunnitella sitä loppuvuotta, tehdä ohjaus- ja korjausliikkeitä. Jos sää yhden vuoden elät etkä ole katsonut mittareita vuoteen niin taas katsot vaan peruutuspeiliin. Ethän sä ehdi tehdä mitään.” (H1)

Erään haastateltavan mukaan operatiivisen tason mittareita olisi hyvä tarkastella kerran kuussa; strategisen tason mittareille riittää vuositarkastelu, sillä muutokset niissä ovat usein hitaita. Reaaliaikaista tietoa kaivattiin muun muassa ohjastoista, jolloin toimintaan voitaisiin puuttua heti ja oikaista se ohjeiden mukaiseksi. Järjestelmät eivät kuitenkaan vielä tue tätä mahdollisuutta.

”Nyt on käyty tähän asti vuositasolla läpi. Nyt olis toivomuksessa, että saatais käyttöön tämmönen... kotitietovarasto on X:ssä (eräs kaupunki) käytössä, jota me haluttais hyödyntää. Että tavallaan erilaisia tilausjärjestelmiä ja reskontraa hyödyntäen meillä ois johdon työkalu, josta pystyttäis katsomaan -- reaaliajassa mitkä on meidän avaintoimittajia ja mitä meidän sopimuksia on käytetty. Onko tehty ostoja sopimusten ulkopuolelta ja jos on tehty niin kuka on tehny niitä ostoja ja sit tiedetään kuka on tehny näitä ostoja niin voidaan puuttua siihen. Että ilman tämmöstä dataa niin ei voida puuttua kun liian myöhään.” (H5)

”Kyllä mä näkisin sen niin, että meidän pitää pystyä jatkossa tuottamaan tämmöstä ajantasasempaa tietoa siitä, että miten ostetaan, miten hankinnat menee. Nyt mä tarkotan nimenomaan ostamismielessä, en niinkään sitä että miten kilpailutus on sujunut... -- ... hankintayksikön tehtävä on niinku mä aluksi sanoin, sen tehtävä on hoitaa jonkun tietyn palvelun tuottamiseen tarvittava aine tai palvelu, materiaali tai palvelu, sillä tavalla että se palveluosa joka kaupungin pitää tehdä, se tehdään mahdollisimman hyvin. Ja tän tarkoituksen toteuttamiseksi me tarvitaan enemmän tietoa siitä että miten, minkälaisilla hinnoilla ja ehdoilla ja miten hyvin se palvelu pystytään loppujen lopuksi tuottaan, joka meidän kautta hankitaan.” (H3)

Toiminnan arvioinnin ja mittaamisen koetaan auttavan työntekijöitä ymmärtämään, miksi heidän työnsä on tärkeää ja auttaa valitsemaan erilaisista toimintavoista parhaat mahdolliset. Esimerkkinä mainittiin kilpailutusten määrän seuraaminen, joka voi motivoida miettimään, miten kilpailutuksia voitaisiin tietyissä tilanteissa tehdä enemmän tarpeen vaatiessa. Arviointi ja mittaaminen voi hyödyttää hankintayksikön ulkopuolisiakin tahoja. Spend-analyyysien tekeminen voi paljastaa kunnissa sellaiset toimittajat, joilta vuositasolla hankitaan huomattavan suurilla summilla tavaraa tai

palvelua, mutta yhteishankintasopimusta tai muuta vastaavaa sopimusta ei ole solmittu. Vastaavasti analyysissa voi paljastua ryhmä toimittajia, jotka kaikki toimittavat saman alan palvelua, joka pitäisi hankkia yhden sopimuksen kautta, mutta jostain syystä kaikkien kanssa on solmittu erilliset sopimukset.

”Eli jos ajattelee tän kaupunkiyhteisön kannalta tätä mittaamista ja raportointia niin me tuotetaan niille tätä tietoa niiden ostokäyttäytymisestä ja niiden hankinnoista ja siitä mihin raha kuluu. Se auttaa hallintokuntia ohjaamaan taas omaa toimintaansa. Ja kun voidaan ajatella esimerkiksi tämmösiä asioita, että jos jollain hallintokunnalla tunnistetusti vaikka spendistä löytyy paljon sellasia toimittajia, joiden kanssa ei ole kaupungin yhteishankintasopimusta, eikä ole hallintokunnan omaa sopimusta ja siellä on kuitenkin vuosiosto 50 000 euroa per vuosi. Niin siitä on äkkiä huomattavissa, että tässä on kriisin paikka, koska todennäköstä on, että tietty palveluntoimittaja tuottaa jotain palvelua, joka pitäisi olla kilpailutettu hankintalainsäädännön mukaan, mutta jota ei olekaan kilpailutettu.” (H3)

Mittausta ja arviointia voidaan käyttää hyödyksi ennakoivassa suunnittelussa, johon tarvitaan tietoja, kuten paljonko ostetaan, paljonko on tavarantoimittajia tai palveluntuottajia, miten kilpailutukset on toteutettu, tai onko kilpailutuksissa ollut aikaisemmin ongelmia ja millaisia. Toiminnan arvioinnin kautta voidaan oppia virheistä ja uudistaa tarvittaessa toimintatapoja. Mittareita voidaan käyttää edelleen yhteisön tavoitteiden tukemiseen. Esimerkkinä mainittiin kuntatalouden heikkenemisen pysäyttäminen kustannustehokkuutta parantamalla. Tällöin tärkeimpiä seurattavia asioita ovat esimerkiksi hintojen kehitys tai henkilöstön tehokkuuden mittaaminen.

Arvioinnista ja mittaamisesta saadut tulokset voivat olla arvokasta tietoa hankintatoimintaa seuraavalle ylemmälle taholle, esimerkiksi konsernihallinnolle. Paine arvioinnille voi tulla siis yksikön ulkopuoleltakin liittyen tulospalkkaukseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Mittareiden kautta nähtiin myös mahdollisuus vertailtavuuteen eri kaupunkien välillä. Tämä kuitenkin vaatisi mittareiden yhtenäistämistä, jota ollaankin suurimpien kaupunkien hankintayksiköiden kesken kehittämässä.

”Sanotaanko, että tän arvioinnin ja mittaamisen osalta ollaan tulossa vähän uusillekin urille siinä mielessä, että ollaan kehittämässä kymmenen suurimman kaupungin kanssa yhteisiä mittareita. Että ollaan todettu vuosien varrella, että hankinnoissa on aika vähän semmosta arvioinnin ja mittaamisen paikkaa, jossa olis mielekkyyttä. -- se mitä me ollaan avoimesti viime vuosina ja täydellisesti pyritty mittaamaan on kestävän kehityksen ja hankintojen yhteys. Sitä me kyllä erinäisillä mittareilla mitataan ja asiakastytyväisyys on nyt sitten tulossa tämän kaupunkien yhteistyön kautta jo tämän vuoden aikana. Mutta muuten tuo mittaaminen on vasta kehitysvaiheessa. Kunhan keksitään järkeviä mittareita, joita vois vielä ehkä lisääkin ottaa.” (H4)

Hankintojen arvioinnin ja mittaamisen suurimpana esteenä nähdään tietojärjestelmät, jotka eivät tuota tarvittavaa tietoa halutulla frekvenssillä ja tarkkuudella. Hankaluuksia on esimerkiksi erilaisten järjestelmien integroinnissa tai tietoa tuottavan tietokoneohjelmiston käytössä. Seurannan tukena toimii usein erikseen laadittava ja ylläpidettävä laskentataulukko. Henkilökunnan asenne voi myös olla estävä tekijä, sillä henkilön toiminnan tarkastelu voi aiheuttaa vastarintaa. Muutoksia ei aina oteta saman tien avosylin vastaan. Mittaamisen ja arvioinnin voidaan kokea vievän liikaa aikaa, jolloin itse perustyö kärsii. Mikäli seurattavan mittarin lähtötiedot ovat puutteelliset henkilöstön toiminnan vuoksi, ei mittarilla ole todellista arvoa. Motivoinnin lisäämiseksi käyttöön voidaan ottaa esimerkiksi tulospalkkaus.

”... siinä asenne voi näkyä, että ihmiset ei ymmärrä miksi sitä (sähköistä hankintajärjestelmää) pitäisi käyttää. Vaikka se ei helpota sitä hankintatyötä niin se antaa meille mahdollisuuden seurata sitä että mitä kaupungissa tapahtuu. -- Kun seurantajärjestelmiä kehitetään niin kyllä se kun mennään iholle niin se asenne on ensimmäinen mikä pitää saada muokattua. Tavallaan myös se johdon asenne, että tavallaan, että miksi pitää sitouttaa porukka käyttämään jotakin mitä he sitten itse tarvitsevat.” (H2)

”Tulospalkkaushan ei organisaatiolla ole vielä käytössä, mutta se on ehkä vuoden parin asia. -- periaatteet kyllä hyväksytyt, että sitä kohti ollaan menossa. Mutta se (mittaaminen) on ehkä sitten se keino, miten yksikön henkilökunnalle voi saada tulospalkkauksen ja kannustaa, motivoida työssä eteenpäin.” (H4)

Haitalliseksi arvioinnille nähdään edelleen hankintayksiköiden toiminen osana suurempaa kokonaisuutta. Hankintayksikkö toimii budjetin rajoissa. Tavoitteellista voisi olla alittaa budjetti, mutta tästä on yksikölle enemmän haittaa kuin hyötyä. Säästö ei jää

itselle vaan menee kokonaisuuden hyväksi. Lisäksi seuraavan vuoden budjettia saatetaan alentaa edelliseen vuoteen verrattuna, mikäli kaikkea budjettiin varattua rahaa ei ole saatua käytettyä. Toimintaympäristö ei siis kannusta korjaaviin toimiin, jolloin arvioinnilla ja mittaamisella ei nähdä olevan hyötyä. Esteenä on myös mittareiden mielekkäisyys. Haastateltavien mielestä järkeviä mittareita on tähän mennessä keksitty vähän, sillä harva mittari on sellainen, johon voi todellisuudessa vaikuttaa. Työn verkostomaisuus on suuri syy tähän. Vaikka itse tekisit työsi hyvin, saattaa seuraavan vaiheen suorittaja epäonnistua, jolloin myös oma työ on mennyt hukkaan.

Jokaisen haastateltavan edustamassa organisaatiossa on kehitystä vaativia toimintoja. Suurimmaksi nousevat järjestelmät, joilla pystyttäisiin seuraamaan hankintoja paremmin. Organisaation toimivuuden ja rakenteen uudelleen organisointi, logististen virtojen kehittäminen ja jalkauttaminen, sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöönotto, hankintastrategian uusiminen, hankintakategoriatyön jatkaminen sekä sisäisen viestinnän kehittäminen nousevat myös eräiksi kehitystä vaativiksi asioiksi. Erityisesti arvioinnin ja mittaamisen osalta tulevaisuudessa toivotaan saavan käyttöön uusi työkaluja kuten valmiita asiakirjapohjia sekä uusia järjestelmiä, jotka mahdollistavat ajantasaisemman tiedon saannin. Tulospalkkauksen käyttöönoton pohdinta on joissain organisaatioissa ajankohtaista tulevina vuosina. Uudeksi kaupunkien yhteiseksi mittariksi ollaan tämän vuoden puolella ajamassa asiakastyytyväisyyttä ja mahdollisimman monen kaupungin toivotaan se hyväksyvän. Yhteistyötä kaupunkien välillä toivotaan niin mittareiden kuin muidenkin hankintatoimintaa koskevien asioiden tiimoilta. Yhteistyöllä säästetään kuntasektorilla niin aikaa kuin rahaa, kun jokainen hankintayksikkö ei yritä yksin ratkaista samoja ongelmia. Tiedon avoin jakaminen vaikuttaa olevan ainakin haastateltavien organisaatioissa luonnollista.

”Kyllähän se benchmarkkauksen kannalta on tärkeää. Ja sitä jonkin verran tehdään. Nää kymppikaupungit, eli kymppikerho, kokoontuu noin kerran vuodessa... -- Mutta sitten siinä kymmenenkin joukossa on aika eri tasoisia toimijoita. Silleen tärkeää että ainakin ne isoimmat, jotka on kehityksessä edellä, pystyy hyödyntämään toisten (tietoja) ja toimia oikeesti yhteistyössä. -- Silleen varmasti voidaan jakaa tietoa. Tietenkin persoonakysymyksiäkin, mutta lähtökohtaisesti julkissektorilla niin kaiken tiedon pitää olla julkista ja saatavissa

muillakin. -- Toki aina on organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä eroja. Mutta pääsääntöisesti pyritään jakamaan sitä tietoa avoimesti.” (H2)

Arvioinnin ja mittaamisen kehitykseen jatkossa suhtaudutaan maltillisesti. Hankintayksiköillä on mittareita kriittisempiä kehityskohteita työstettävänä ja kehitysohjelmaan käytettävät resurssit ovat rajalliset.

”-- viisautta kertyy koko aika ja kun kehitetään uusia juttuja niin voidaan niitä toteuttaaakin. Mutta varsinkin pienellä yksiköllä tämmöset arvioinnin ja mittaamisen asiat on aina siinä mielessä haaste, kun on sitä käytännön työtä joka pitäis ensin pyrkiä suorittamaan. Kaikki muut tämmöset hallinnolliset työt -- niiden ei pidä ottaa liikaa aikaa. Että jos tämmösiä mittareita käyttöön otetaan niin pitäis aika mukavasti siinä työn lomassa kertyä sen aineiston, ettei jouduta omia prosesseja kehittämään sitten niille.” (H4)

”Hirveen positiivisesti en uskalla ajatella. Siinä missä kehitytään on hankintaprosessi. -- En luota että mittarit tulis in asiaksi. Kunhan hankintakustannukset saataisiin sovittua, että mitä se tarkoittaa ja niitä vertailtua. Ja mitä toivoisin niin varasto saatais yhdeksi mittariksi.” (H1)

## 6.5 Yhteenveto empiirisistä tuloksista

Empiirisen aineiston perusteella strategisen hankintatoimen eriyttämiseen ja sen merkitykseen suhtaudutaan vaihtelevasti. Osa tarkastelluista organisaatioista on eriyttänyt strategisen hankintatoimen ja pitävät päätöstä hyvänä. Osa epäilee järjestelyn toimivuutta, sillä operatiivisen ja strategisen tason tulisi olla mahdollisimman lähellä toisiaan. Strategisia linjauksia pidetään tärkeinä, mutta niiden jalkauttamista haastavana. Strategian aktiivinen esiin nostaminen ja sen vieminen operatiiviselle tasolle käytännön ohjeiden myötä auttaa jalkautustyössä. Taloudellisen suorituskyvyn ja strategisen hankintatoimen välillä nähdään olevan yhteys. Käytännön esimerkkeinä mainitaan IT-laitteiden linkaaripalvelut, ranskalainen urakka hankintamenettelyä ja hankintojen keskittäminen.

Haastatteluista nousee vahvasti esiin suunnittelun tärkeys onnistuneessa hankintatyössä, sillä haastateltavien mukaan kilpailutus sujuu hyvin jos pohjatyö on tehty ajatuksella.



Yksi merkittävistä onnistumisen avaintekijöistä on hankintaosaamisen ja substanssiasiantuntemuksen oikeanlainen yhdistäminen. Kilpailutuksen toteuttajan, tilaajan ja toimittajan yhteistyö on merkittävässä asemassa erityisesti sisällöltään haastavissa hankinnoissa, ja se voidaan toteuttaa ainoastaan suunnitteluvaiheessa. Hankintaosaaminen on hankintayksiköiden pääasiallinen tehtävä ja sen laadun varmistamiseksi henkilöstön koulutus on tärkeää. Sitä vastoin taloudelliset resurssit eivät nousseet tärkeimpien tekijöiden joukkoon. Onnistumisen takana on myös rohkeus pyrkiä parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen käyttämällä tarkoitukseen sopivia menettelyjä niiden monimutkaisuudesta huolimatta tai ottaa tietoisia riskejä hankintalain suhteen, sillä hankintalaki ei anna vastauksia kaikkiin tilanteisiin. Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, ettei hankinnan onnistumista mitata ainoastaan sillä, joutuuko kilpailutus markkinaoikeuden käsittelyyn tai kohdistuuko siihen oikaisupyyntö. Tämä on hyvin pieni osa laajempaa kokonaisuutta, mikä tulee ottaa huomioon mietittäessä hankintojen onnistumisen arviointikriteerejä ja mittareita.

Valitusprosessista aiheutuu hankintayksikölle aina haittaa. Tästä huolimatta suhtautuminen valituksiin, myös perusteettomiin, on empiirisen aineiston perusteella melko neutraali, sillä valitusoikeutta pidetään toimittajien oikeutena ja velvollisuutena. Häirikkötoimijoita koetaan olevan hyvin vähän tai ei lainkaan vaikka tiettyjä valitustrendejä tunnistetaankin. Hankintayksikkö ei aina voi vaikuttaa omalla toiminnallaan siihen, ettei valituksia tulisi. Esimerkiksi kiristynyt kilpailu markkinoilla voi näkyä lisääntyneinä valituksina toimittajien yrittäessä saada sopimuksia itselleen keinolla millä hyvänsä tai yrittäessä häiritä kilpailijan toimintaa. Mahdollisesti juuri vaikutusmahdollisuuksien väheneminen aiheuttaa sen, että osa kokee valitusten kuuluvan osaksi hankinnan kenttää eikä niillä ole vaikutusta henkilöstön toimintaan. Osan mielestä valitusten pelko taas johtaa toimintatapaan, jossa vältellään laatukriteerejä ja erikoisempia hankintamenettelyjä.

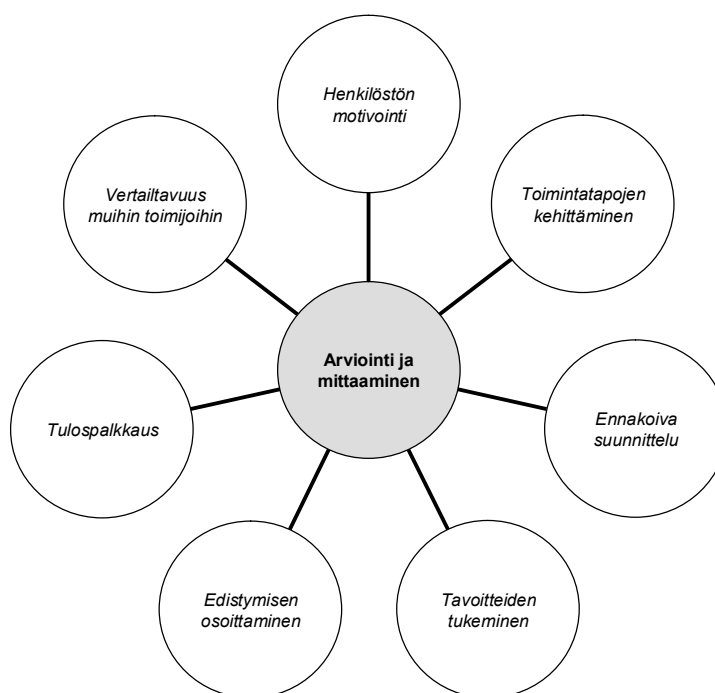
Markkinaoikeuden käyttämät rangaistuskeinot ovat kohtuullisia, mutta ongelmana nähdään pitkät tapausten käsittelyajat, jotka voivat viivästyttää hankintaa puolesta vuodesta useampaan vuoteen. Viivästyminen huolestuttaa hankintayksiköitä siitä syystä,

että lopullinen kärsijä on palvelun tai tavaran loppukäyttäjä. Taloudelliset menetykset tai valituksen perusteettomuus eivät haittaa niinkään paljon kuin markkinaoikeuden päätöksen venyminen. Aineistosta käy vahvasti ilmi, mikä hankintayksiköiden pääasiallinen tehtävä on. Ne pyrkivät toimittamaan hinta-laatusuhteeltaan parhaan mahdollisen palvelun tai tavaran asetettujen kriteerien mukaisesti annetussa määräajassa loppuasiakkaalle. Mikäli tähän tavoitteeseen pääsy estyy tai hidastuu huomattavasti, voidaan vasta tällöin puhua merkittävästä haitasta.

Hankintojen onnistumisen arviointi ja mittaaminen on aineiston valossa vielä hakemassa paikkaansa. Merkittävin haaste on sellaisten mittareiden löytäminen, joihin voidaan todellisuudessa vaikuttaa, ja joista saadaan tietoa tarvittavalla tiheydellä ja tarkkuudella. Kaikissa kolmessa vertailuorganisaatiossa kuitenkin suoritetaan arviointia ja mittausta, mutta arvioinnin kohteet vaihtelevat. Listattaessa kaikki mainitut tarkastelukohteet saadaan seuraava listaus: kilpailutusten lukumäärä, kestävän kehityksen huomioivien kilpailutusten osuus kokonaisuudesta, toimitusrivit, asiakastyytyväisyys, tarjouskilpailujen määrää, strategisten tavoitteiden ja ympäristökriteerien toteutuminen, innovatiivisten hankintatapojen käyttö ja kuinka paljon rahaa hankintoihin kuluu. Asiantuntijamme listalta löytyvät puolestaan hankintakustannukset suhteessa toimintakuluihin, toimitusajat, toimitustäsmällisyys, maksuehdot, sitoutuneen pääoman määrä, varastojen muutokset, ostolaskujen käsittelymäärä ja laskujen arvo toimittajittain, sekä virheettömien toimitusten määrä verrattuna kaikkiin toimituksiin. Mittareiden tulisi kuvata kustannustehokkuutta, taloudellisuutta sekä laatua, ja vasta tällöin mittaaminen on riittävän kattavaa.

Asiantuntijan suosittelema mittareiden lukumäärä on 4 - 5 yhtä tuoteryhmää kohden. Tarkasteluvälistä ollaan montaa mieltä. Joku suosittelee tarkastelua kuukausittain, toinen kvartaaleittain, kolmas vuosittain. Tarkasteluväli näyttääkin riippuvan tarkastellusta kohteesta. Tarkastelua tulisi kuitenkin suorittaa siinä määrin, että vaikutusmahdollisuudet toimintaan ovat vielä olemassa. Toiminnan tarkastelun tavoitteena ei ole toteaminen vaan vaikuttaminen.

Kuvioon 2 on koottu kohteita, joissa arvioinnin ja mittaamisen tuottamia tuloksia voidaan hyödyntää. Ensinnäkin arvioinnilla voidaan motivoida henkilöstöä näkemään oman työnsä tärkeys sekä kannustaa kehittämään toimintatapoja parempaan suuntaan.



**Kuvio 2. Arvioinnista ja mittaamisesta saatujen tulosten hyödyntäminen.**

Arvioinnista on edelleen apua ennakoivassa suunnittelussa sekä yhteisön tavoitteiden tukemisessa. Hankintayksikön kyky saavuttaa tavoitteet kiinnostaa yksikön ulkopuolisiakin tahoja, kuten konsernihallintoa, jolloin jatkuvan mittaamisen kautta voidaan osoittaa edistyminen. Mittaaminen ja arviointi liittyvät myös tulospalkkaukseen ja kaupunkien väliseen vertailtavuuteen.

Hyötyjä tunnistetaan, mutta arvioinnin ja mittaamisen kehitys vaikuttaisi olevan hidasta. Henkilöstöresurssit ovat rajalliset, järjestelmät vaativat uudistamista ja muut kehityskohteet vievät aikaa. Kehitystyössä apuna nähdään yhteistyö eri kaupunkien

välillä, jolloin kehitystyön aiheuttamaa ajallista ja taloudellista rasitusta saadaan jaettua useamman toimijan kesken.

## 7 TULOSTEN SOVELTAMINEN

Tutkielman tavoitteena on antaa näkemys siitä, kuinka hankintojen seuranta ja arviointi voitaisiin Oulun Konttorin hankintapalveluissa toteuttaa jatkossa. Vuonna 2011 hankintapalveluissa seurattiin ympäristön huomioon ottavien hankintojen osuutta kaikista hankinnoista, kilpailuttamisen viivästymisiä, menettelyvirheistä johtuvien muutosten määrää ja EU-hankintojen tarjouspyyntöjen kommentoinnin nopeutta (Kauppi 2012). Seuranta on, mutta kehitettävääkin löytyy. Esimerkiksi kohdeorganisaation edustajan haastattelussa mielenkiintoisiksi arvioinnin kohteiksi jatkossa mainittiin ohjelmien määrä, valitusten määrä, oman tuotannon ja kilpailuttamisen kautta saatujen tavaroiden tai palveluiden vertaaminen, kuinka paljon on hankintahenkilökuntaa ja kuinka tehokkaasti se toimii.

Teorian ja empiirisen aineiston perusteella onnistuneen hankinnan toteuttaminen edellyttää tarkkaa ja kattavaa suunnittelua, yhteistyötä ja verkostomaista toimintaa, osaavan hankinta-asiantuntijaryhmän sekä johdon kannustusta uusien menettelyjen ja toimintatapojen ennakkoluulottomaan soveltamiseen. Oletetaan, että mittareilla halutaan ilmentää kilpailutusten onnistumisen tasoa. Tämä tavoite voidaan johtaa hankintalaista, joka kehottaa toteuttamaan hankinnat mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Tällöin tulisi luoda oma mittarinsa jokaiselle neljälle onnistumisen tekijälle: suunnittelu, yhteistyö, henkilöstön osaaminen ja uusien toimintatapojen soveltaminen.

Mitattavien tekijöiden tulee olla luotettavasti mitattavissa ja niihin täytyy olla todellinen vaikutusmahdollisuus. Vaikutusmahdollisuus toteutuu kaikkien neljän kohdalla, mutta mitattavuus tuo jo haastetta. Suunnittelun tasoa on vaikea ilmentää, sillä kysymys on laajasta kokonaisuudesta. Yhteistyö ja uudet menettelytavat voidaan lukea kuuluvaksi suunnitteluun, jolloin suunnitteluaspektin huomioiminen toteutuu osin näiden kahden kautta. Suunnittelu voidaan tällä perusteella sulkea pois mitattavista tekijöistä. Jäljelle

jäävät yhteistyön, uusien toimintatapojen soveltamisen ja henkilöstön osaamisen mittaaminen.

Baily *et al.* (2008) mainitsee yleisimpien hankintatoimen mitattavien osa-alueiden joukossa yhteistyön muiden toimijoiden kanssa, luovan suoriutumisen, sekä hankintaorganisaation ja järjestelmät. Nämä kolme vastaavat edellä johdettua kolmea tekijää. Baily *et al.* (ibid.) toteaa yhteistyön ja luovan suoriutumisen mittaamisen haasteelliseksi. Yhteistyön mittareiksi ehdotetaan paniikkiostojen ja hankintoja koskevien valitusten määrää. Tästä johtaen yhteistyön mittarina toimisi tilaajilta ja toimittajilta saatujen valitusten määrä tai näiden tyytyväisyystaso toimintaan. Tiedon saanti edellyttää kyselyn suorittamista. Tilaajien tyytyväisyys tavaraan tai palveluun on samalla toimittajaseurantaa. Paniikkiostojen määrän sijaan voitaisiin puolestaan seurata ohioistojen määrää.

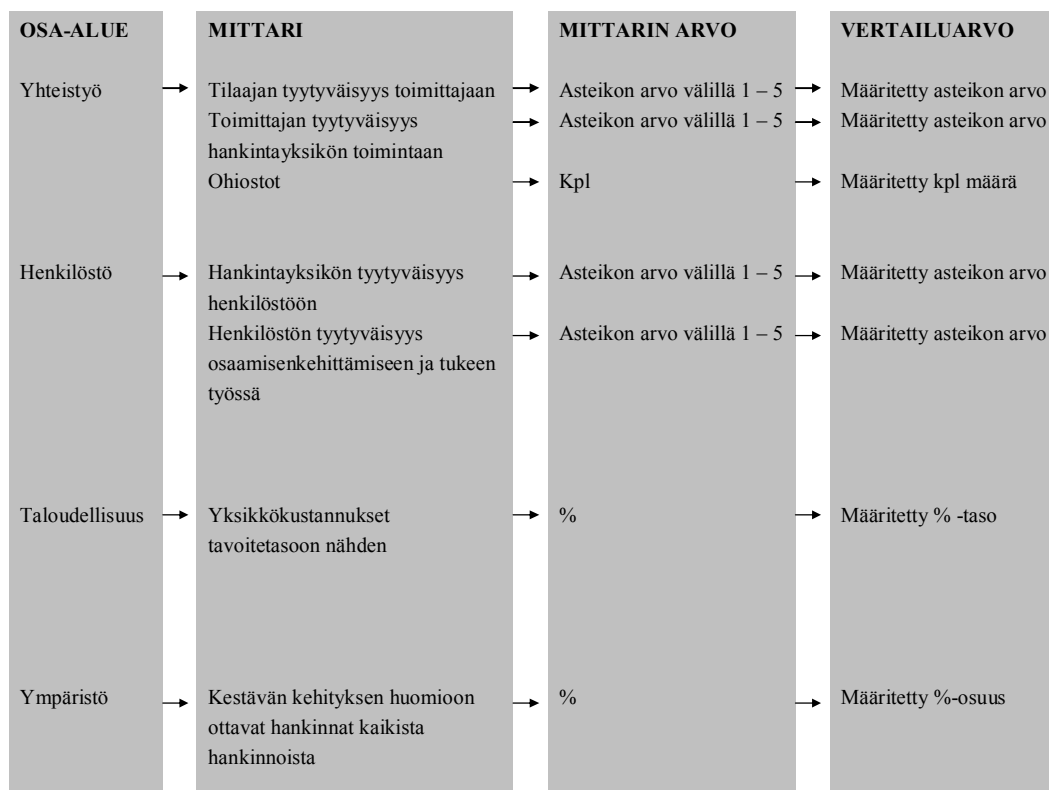
Luovan suoriutumisen mittareissa ehdotetaan pohdittavaksi, mitä uusia ja tehokkuutta lisääviä palveluita on saatettu asiakasosastojen saataville. Tämä ei kuitenkaan kuvaa tilannetta, jota tässä tapauksessa tarkoitamme luovalla suoriutumisella. Tarkoituksena on ilmentää, kuinka hyvin henkilöstöä kannustetaan tekemään hankintoja rohkeasti eli etsimään uusia toteutustapoja ja käyttämään niitä. Asialle ei löydy järkevästi ja yksiselitteisesti mittavaa mittaria, joten jätämme tämän osa-alueen huomioimatta.

Kolmas osa-alue on organisaatio ja henkilöstö, missä Baily *et al.* (2008) mukaan huomion arvoisia asioita ovat sopeutumiskyky ja henkilöstön sopivuus työhönsä. Henkilöstön sopivuus voidaan tulkita tarkoittamaan sitä, kuinka hyvin henkilön osaaminen vastaa organisaation tavoitteita. Osaamistasoa voidaan arvioida kehityskeskusteluiden yhteydessä. Lisäksi voidaan suorittaa kysely henkilöstön keskuudessa siitä, tarvitaanko lisäkoulutusta, millä osa-alueilla ja koetaanko mahdollisuudet itsensä kehittämiseen työssä riittäviksi. Kuten yhteistyötä kuvaavan mittarin kohdalla, vaatii datan saanti keskustelua ja kyselyn suorittamista.

Onnistuneen hankinnan elementeistä saamme luotua kaksi mittaria. Toinen kuvaa yhteistyötä ja toinen henkilöstöä. Kolmanneksi seurattavaksi osa-alueeksi voimme ottaa ympäristön huomioimisen, sillä hankintalakikin kehottaa ottamaan huomioon ympäristönäkökohdat hankintojen toteutuksessa. Kahdessa tutkitussa organisaatiossa tarkastellaan kestäväen kehityksen huomioimista, joten mittariksi otetaan kestäväen kehityksen huomioon ottavien hankintojen osuus kaikista hankinnoista.

Osan mittareista tulisi asiantuntijamme mukaan kuvata taloudellisuutta ja kustannustehokkuutta, jotta arviointi olisi riittävän kattavaa. Weele (2005) mainitsee yhdeksi arvioinnin ja mittaamisen dimensioksi hinta/kustannus -dimension, jonka tavoitteena on kustannusten kontrollointi ja vähentäminen, ja jolla viitataan standardihintojen ja todellisten hintojen väliseen suhteeseen. Taloudellisuutta voitaisiin näin ollen mitata seuraamalla yksikkökustannuksia, joita voidaan verrata muihin vastaaviin toimijoihin, aikaisempiin suorituksiin tai toiminnan tavoitteisiin (Meklin *et al.* 2006: 124).

Edellä johdetut neljä mitattavaa osa-aluetta ovat yhteistyö, henkilöstö, taloudellisuus ja ympäristö. *Yhteistyön* onnistumista mitataan tilaajien tyytyväisyydellä toimittajiin sekä toimittajien tyytyväisyydellä hankintayksikön toimintaan. Kolmas yhteistyön mittari on ohjostojen määrä. *Henkilöstön* tulee tukea osaamisellaan organisaation tavoitteiden saavuttamista. Mittareina voidaan käyttää organisaation tyytyväisyyttä henkilöstön työskentelyyn ja henkilöstön tyytyväisyyttä mahdollisuuksiin kehittyä ja saada tukea työssään. *Taloudellisuutta* mittaa puolestaan yksikkökustannusten kehitys. Vallitsevaa tilannetta verrataan tavoitetasoon. Osa-alueetta *ympäristö* kuvastaa mittari kestäväen kehityksen huomioon ottavien hankintojen osuus kaikista hankinnoista. Kaikki osa-alueet ja mittarit näkyvät koottuna kuviossa 3.



**Kuvio 3. Yhteenveto hankintayksikön toimintaa mittaavista osa-alueista.**

Edellä mainitut mitattavat osa-alueet ja mittarit ovat ehdotuksia, ja niiden on tarkoituksena toimia pohjana keskusteltaessa hankintojen mittaamisesta ja mittaamisen toteuttamisesta. Mittarien suunnittelussa tulee Baily *et al.* (2008) mukaan pohtia muun muassa tavoitetasot, milloin ne tulee saavuttaa ja kuinka usein mittaamista suoritetaan. Nämä jätetään hankintayksikön pohdittavaksi, sillä määrittäminen vaatii syvempää tuntemusta niin organisaation tämän hetkisestä suoriutumisen tasosta kuin käytössä olevista järjestelmistä.



## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ensimmäisessä alaututkimuskysymyksessä tutkittiin *tekijöitä, jotka edesauttavat hankintayksiköitä toteuttamaan onnistuneita hankintoja*. Teoria painottaa ensisijaisesti suunnittelua avaintekijänä onnistumisessa ja empiirinen tutkimus vahvistaa tätä. Riittävällä valmistautumisella ja tiedonhankinnalla luodaan tarkoituksenmukainen tarjouspyyntö, joka usein takaa onnistuneen lopputuloksen. Erityisesti palveluhankinnoissa hankinnan kohteen tunteminen on merkittävässä asemassa. Suunnittelun tärkeyttä painotetaan kirjallisuudessa ja tutkimuksissa, mutta sitä, mikä suunnittelusta tekee onnistuneen, ei avata. Tutkimus paljastaa yhdeksi avaintekijäksi yhteistyön ja verkostomaisen toiminnan kilpailutuksen toteuttajan, tilaajan ja toimittajien välillä. Hankintayksikön vahvuus verkostossa on hankintaosaaminen, jonka takaamisessa henkilöstön koulutus on tärkeää. Tämä on linjassa aiempien tutkimusten kanssa. Taloudelliset resurssit eivät nousseet tärkeimpien tekijöiden joukkoon, mikä voi johtua tutkimukseen osallistuvien tahojen hyvästä tilanteesta tältä osin. Tutkimus paljastaa, ettei hankinnan onnistuminen tai epäonnistuminen ole yksiselitteisesti kiinni siitä, tehdäänkö päätöksestä markkinaoikeuteen valitus vai ei. Markkinaoikeuskäsittelyt ovat hankintatyön näkyvin osa, mikä osaltaan vääristää käsitystä työn sisällöstä. Menestyminen hankinnoissa vaatii välillä rohkeutta kokeilla uutta, ottaa harkittuja riskejä lain sallimissa rajoissa. Rohkeudesta kuitenkin todennäköisesti rangaistaan valituksella. Ennakkotapausten myötä kilpailutuksen pelisääntöjä saadaan kuitenkin selvennettyä. Jonkun täytyy vain olla uranuurtajana.

Toisessa alaututkimuskysymyksessä selvitettiin, *millaista vahinkoa hankintoja koskevat oikaisupyynnöt ja valitukset aiheuttavat hankintayksikölle*. Kysymyksen takana oli olettaus siitä, että valitukseton hankinta on myös onnistunut hankinta ja että markkinaoikeudesta pois pysyminen on hankintaorganisaation pääasiallinen tavoite. Huomion kiinnittäminen oikaisupyynnöistä ja valituksista aiheutuviin menetyksiin saisi hankintaorganisaation motivoitumaan toimintansa arviointiin ja sitä myötä sen parantamiseen. Tutkimuksessa käy kuitenkin ilmi, etteivät menetykset ole hankintayksiköiden näkökulmasta niin merkittäviä, että ne yksistään motivoisivat uuteen

toimintatapaan. Markkinaoikeuden käyttämät rangaistuskeinot nähdään kohtuullisina. Käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkiä, mutta se mielletään markkinaoikeuden heikkoudeksi, eikä tekijäksi, minkä vuoksi markkinaoikeudesta tulisi pysytellä pois. Ja miksi markkinaoikeutta edes tulisi vältellä? Hankintayksikkö, joka ei oikaisupyyntöjen tai valitusten kohteeksi joudu, ei ole aina onnistuneimpien hankintojen tekijä. Innovatiivinen ajattelu hankintojen toteutuksessa voi olla varmin tie markkinaoikeuteen, mutta lopputulos on parempi kuin perinteisillä menetelmillä. Voidaan siis todeta, että oikaisupyynnöt ja valitukset aiheuttavat resurssimenetyksiä, mutta nämä eivät toimi motivaation perustana toiminnan arvioinnissa ja mittaamisessa. Motivaation lähteenä voi sen sijaan toimia arvioinnin kytkeminen tulospalkkaukseen sekä mahdollisuus eri toimijoiden väliseen vertailuun hankinnan kentällä.

Tutkimuksen päätutkimuskysymys on, *kuinka hankintojen onnistumista tulisi arvioida ja mitata*. Tutkimuskysymykseen saatiin vastaus soveltamalla ensimmäisen alatutkimuskysymyksen tuomia vastauksia. Tämän pohjalta luotiin esimerkki siitä, millaisia osa-alueita tulisi mitata ja millaisia mittareita näiden osa-alueiden kohdalla voidaan käyttää. Ehdotetut osa-alueet ovat yhteistyö, henkilöstö, taloudellisuus ja ympäristö. Toinen alatutkimuskysymys toi ilmi arvioinnin ja mittaamisen tuomia hyötyjä, joilla voidaan puolestaan perustella mittarien käyttöönottoa. Kysymyksen asettelussa oletettiin, että hyöty tulee vähenevien markkinaoikeustapausten kautta, mutta oletamus kumoutui. Sen sijaan mittaamisesta saatuja tuloksia voidaan hyödyntää muilla tavoin kuten henkilöstön motivoinnissa, kaupunkien välisessä vertailussa sekä yhteisön tavoitteiden tukemisessa.

Esitetyt tulokset tuovat esille uutta tietoa julkisen sektorin hankintatoimen toiminnan arvioinnista ja mittaamisesta, siihen liittyvistä haasteista ja mahdollisuuksista. Tästä toivotaan olevan hyötyä mille tahansa julkiselle ostajalle, joka harkitsee arvioinnin ja mittaamisen aloittamista ja kehittämistä omassa organisaatiossaan.

Tutkimuksessa pyrittiin saamaan mahdollisimman perusteellinen ja kokonaisvaltainen kuva siitä, kuinka hankintojen onnistumista tulisi arvioida ja mitata. Syvällisen tiedon

saamiseksi tutkimusotteeksi valittiin kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerättiin haastattelemalla henkilöitä, joilla arvioitiin olevan pidemmänajan kokemusta ja syvällistä tietoa aiheesta. Vertailuryhmään kuuluvien osalta päätöksessä huomioitiin myös henkilöiden edustamien organisaatioiden suuruusluokka, jotta vertailu oli mahdollista. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin sanatarkasti. Ennen julkaisua haastateltaville annettiin mahdollisuus lukea analyysi läpi ja kommentoida sitä. Saadun palautteen pohjalta lainauksia ja analyysiä täsmennettiin. Kaikilla näillä toimenpiteillä aineistosta pyrittiin saamaan mahdollisimman laadukas ja luotettava. Tutkimuksessa esitetyt tulokset perustuvat kuitenkin haastateltavien henkilökohtaisiin mielipiteisiin, jotka ovat aika- ja paikkasidonnaisia. Rajoitteena voidaan myös pitää aineiston tulkinnanvaraisuutta. Tämän eliminoimiseksi aineiston analysoinnissa on pyritty tuomaan esiin mielipiteiden moninaisuus ja perustelut johtopäätöksille mahdollisimman kattavasti, jotta lukijalla on mahdollisuus arvioida tulosten luotettavuutta.

Julkisissa hankinnoissa suunnittelu on onnistumisen lähtökohta. Suunnittelun sisältöön ja menestystekijöihin paneutuminen tutkimuksen keinoin auttaisi ymmärtämään paremmin suunnittelun moniulotteisuutta ja kehittämään sitä. Tässä tutkimuksessa saatiin eriytettyä joitakin suunnittelun peruspilareita, mutta syvempää perehtymistä ei suoritettu. Erityisesti yhteistyön ja verkostomaisen toiminnan ilmeneminen ja sen vaikutukset kilpailutuksen lopputulokseen olisi huomionarvoinen aihe tutkimukselle. Tämän tutkimuksen aiheen, hankintayksikön toiminnan arviointi ja mittaaminen, uudelleen käsittely esimerkiksi viiden vuoden päästä näyttäisi, onko muutosta tapahtunut. Tällä hetkellä arviointi ja mittaaminen ovat toimintona kehitysvaiheessa ja saavat osakseen vähäistä huomiota, vaikka hyödyt jo tiedostetaan.

## LÄHTEET

- Alasuutari, P. (1999). *Laadullinen tutkimus*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Baily, P., Farmer, D., Crocker, B., Jessop, D. & Jones, D. (2008). *Procurement Principles and Management*. Harlow, England ; New York: Prentice Hall Financial Times.
- Carr, A.S. & Pearson, J.N. (1999). Strategically managed buyer - supplier relationships and performance outcomes. *Journal of Operations Management* 17(5), 497-519.
- Erridge, A. & Greer, J. (2002). Partnership and public procurement: building social capital through supply relations. *Public Administration* 80(3), 503 - 522.
- Eskola, S. & Ruohoniemi, E (2011). *Julkiset hankinnat*. Helsinki: WSOYpro Oy.
- European Commission (2010). Public procurement indicators 2008. Saatavilla: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/indicators2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2008_en.pdf)>. Viitattu 3.1.2012.
- Hannula, M. & Lönnqvist, A. (2002). *Suorituskyvyn mittauksen käsitteet = Concepts of Performance Measurement*. Helsinki: Metalliteollisuuden kustannus.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hunsaker, K. (2009). Ethics in public procurement: buying public trust. *Journal of Public Procurement* 9(3/4), 411 - 418.
- Kalima, K., Häll, M. & Oksanen, A. (2007). *Julkisyhteisön hankintatoimen oikeussäännöt*. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ Oy.
- Kasso, J. (2010). Empiirinen analyysi markkinaoikeuden julkisia hankintoja koskeviin ratkaisuihin vaikuttavista tekijöistä. Pro gradu -tutkielma. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, Helsinki.
- Kauppi, J. (2012). Vs. palvelupäällikkö, Oulun Konttorin hankintapalvelut. Sähköpostikysely 20.2.2012.
- Kiviniemi, E. (2011). Hankintaprosessin virheet markkinaoikeudessa 07/2010 - 06/2011. Helsinki, Suomen kuntaliitto. Julkisten hankintojen neuvontayksikön selvitys.

- Komission asetus (EU) N:o 1251/2011. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY, 2004/18/EY ja 2009/81/EY muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta.
- Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. (2007). *Julkisten hankintojen käsikirja*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.
- Lennerfors, T.T. (2007). The transformation of transparency - on the act on public procurement and the right to appeal in the context of the war on corruption. *Journal of Business Ethics* 73(4), 381 - 390.
- Lith, P. (2001). Kuntien Rakennusurakat: Kilpailuttaminen ja Markkinoiden Toimivuus. Helsinki, Kauppa- ja teollisuusministeriö. Raportti 6/2001.
- Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Väitöskirjatutkimus. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Markkinaoikeus (2011). Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2010. Saatavilla: <<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/53370.htm>>. Viitattu 6.10.2011.
- Markkinaoikeus (2010). Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2009. Saatavilla: <<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/49469.htm>>. Viitattu 6.10.2011.
- McCue, C.P. & Gianakis, G.A. (2001). Public purchasing: who's minding the store. *Journal of Public Procurement* 1(1), 71-95.
- Meklin, P., Näsi, S., Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset: laskentatoimen ongelmia. In: Fredriksson S & Martikainen T (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset*. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö, 123-130.
- Oulun kaupunki - Oulun Konttori (2012). Oulun Kaupunki. Saatavilla: <<http://www.ouka.fi/oulu/oulu-konttori>>. Viitattu 6.10.2012.
- Oulun Konttorin toimintakertomus 2011 (2012). Oulun Konttori. Saatavilla: <[http://www.ouka.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3172d439-bf0e-47ff-bfc3-7abf4a9e098f&groupId=988823](http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=3172d439-bf0e-47ff-bfc3-7abf4a9e098f&groupId=988823)>. Viitattu 6.10.2012.
- Pekkala, E. (2008). *Hankintojen kilpailuttaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Rendon, R.G. (2008), Procurement process maturity: key to performance measurement. *Journal of Public Procurement* 8(2), 200-214.
- Saarinen, K-M. (2008). *Vahingonkorvaukset julkisissa hankinnoissa*. Helsinki: Edita.

- Schapper, P.R., Veiga Malta, J.N. & Gilbert, D.L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement* 6(1/2), 1-26.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Turunen, J., Hytönen, T. & Koivurinta, H. (2009). *Valtion hankintastrategia: valtion hankintatoimen kehittämisen toimenpideohjelma 35/2009*. Helsinki, Valtiovarainministeriö. Saatavilla: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20091008Valtio/Valtion\\_hankintastrategia.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20091008Valtio/Valtion_hankintastrategia.pdf). Viitattu 2.2.2012.
- Tyni, J-P. (2010). Julkisten hankintojen tarjousvertailun ongelmakohdat vuosien 2008 - 2009 markkinaoikeuskäytännön perusteella. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). HILMAssa julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2010-31.12.2010. Saatavilla: [http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot\\_2010](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2010). Viitattu 7.10.2011.
- Uusitalo, H. (2001). *Tiede, tutkimus ja tutkielma: johdatus tutkielman maailmaan*. Juva: WS Bookwell Oy.
- Weele, A.J. van (2005). *Purchasing & Supply Chain Management: Analysis, Strategy, Planning and Practice*. London: Thomson.

**OIKEUSTAPAUKSET**

MAO: 464/10

MAO: 536/10

MAO: 591/10

MAO: 092/11

MAO: 363/11

**HAASTATTELUT**

Haastattelu 1 (H1): haastatteluaiika 7.3.2012, kesto 90 min (haastattelu)

Haastattelu 2 (H2): haastatteluaiika 16.3.2012, kesto 80 min (haastattelu)

Haastattelu 3 (H3): haastatteluaiika 16.3.2012, kesto 67 min (puhelinhaastattelu)

Haastattelu 4 (H4): haastatteluaiika 3.4.2012, kesto 71 min (puhelinhaastattelu)

Haastattelu 5 (H5): haastatteluaiika 4.4.2012, kesto 52 min (puhelinhaastattelu)

**TEEMAHAASTATTELUN RUNKO*****AIHE: Hankintojen onnistumisen arviointi ja mittaaminen*****Taustatiedot henkilöstä ja organisaatiosta**

- Nimenne ja koulutuksenne?
- Työtehtävänne ja kuinka kauan olette työskennelleet nykyisessä organisaatiossa?
- Kuinka monta työntekijää kuuluu hankintaorganisaatioonne?
- Kuinka paljon teette hankintoja vuodessa (rahallinen arvo ja kpl määrä)?
- Minkä hankintaryhmän hankintoja organisaatiossa tehdään eniten (EU / kansallinen)?
- Minkä hankintalajin hankintoja organisaatiossanne tehdään eniten (palvelu / tavara ...)?

**I Strateginen hankintatoimi**

- Millainen rooli/tehtäviä strategisella hankintatoimella on organisaatiossanne?
- Mihin strategisen hankintatoimen olemassaololla tähdätään?
- Kuinka hyvin hankintastrategia on mielestänne sisäistetty organisaatiossanne?
- Onko strategisen hankintatoimen ja taloudellisen suorituskyvyn välillä yhteyttä?
- Jos mielestänne on, millaisia vaikutuksia? Onko teillä kertoa esimerkkiä?

**II Hankintojen onnistumista edesauttavat tekijät**

- Kuinka määrittelette onnistuneen hankinnan?
- Mitkä tekijät organisaatiossanne edesauttavat hankintojen onnistumista?
- Minkä hankintojen onnistumista edesauttavan tekijän nostaisit tärkeimmäksi?
- Voitaisiinko hankintalakia muuttamalla edesauttaa hankintojen onnistumista? Jos voitaisiin, niin miten?
- Onko hankintojen onnistumisen taustalla aina oman yksikön toiminta vai vaikuttaako onnistumiseen organisaation ulkopuoliset tekijät?
- Mikä on mielestänne tärkein vaihe hankintaprosessissa ja miksi?
- Mikä on haastavin vaihe hankintaprosessissa ja miksi?
- Kuinka suuri painoarvo suunnittelulle annetaan hankintaprosessissa?
- Julkisten hankintojen toteuttajia on moitittu siitä, että huomiota kiinnitetään liikaa itse toteutuksen lainmukaisuuteen, eikä lopputulokseen? Mitä olette tästä mieltä?



- Henkilöstön koulutus ja riittävät taloudelliset resurssit nostetaan tutkimuksissa avaintekijöiksi hankinnoissa menestymiseen? Mitä olette tästä mieltä?

### **III Aiheettomat oikaisupyynnöt ja valitukset**

- Kuinka usein hankintoja pyydetään oikaisemaan tai päätöksistä valitetaan markkinaoikeuteen?
- Mikä on suhtautumisenne aiheettomiin valituksiin ja oikaisupyyntöihin? Ovatko ne hankintoihin kuuluva pakollinen haitta?
- Koetteko aiheettomien valitusten aiheuttavan teille kohtuutonta haittaa?
- Jos aiheuttaa, onko teillä antaa esimerkkiä tällaisesta tapauksesta?
- Onko valitusten joukossa mielestänne missä määrin pelkästään kiusaustarkoituksessa tehtyjä valituksia?
- Vaikuttaako valitusten uhka työntekijöidenne toimintaan tai muutoin organisaationne toimintaan?
- Ovatko markkinaoikeuden käytössä olevat rangaistuskeinot kohtuuttomia?

### **IV Hankintojen arviointi ja mittaaminen**

- Suoritetaanko teillä hankintatoiminnan arviointia?
- Jos suoritetaan, niin kuinka kauan arviointia on tehty?
- Mitä menetelmiä käytätte arvioinnissa ja kuinka usein arviointia tehdään?
- Hyödynnättekö tasapainotettua mittaristoa tai vastaavaa?
- Jos käytätte, millaisia mitattavia osa-alueita teillä on käytössä?
- Millaisia mittareita teillä on käytössä?
- Mitkä ovat mielestänne toiminnan arvioinnin ja mittaamisen tuomat hyödyt?
- Kuinka hyödynnätte arvioinnista saamianne tuloksia?
- Mitä esteitä näette hankintojen arvioinnin ja mittaamisen tiellä (ulkoiset/sisäiset)?
- Mikä on organisaationne hankintatoiminnan tämän hetkinen ensisijainen kehityskohde?
- Mitkä ovat tulevaisuuden näkymät organisaatiossanne arvioinnin ja mittaamisen osa-alueella?