

TEKNISTALOUDELLINEN TIEDEKUNTA  
TUOTANTOTALOUDEN OSASTO  
CS20A9000 Kandidaatintyö ja seminaari

**Julkisten hankintojen erityispiirteet ja kehityskohteet**  
**Special Features and Development Targets of Public Procurement**  
**Kandidaatintyö**

Nico Forsström

Jukka Riuttala

## TIIVISTELMÄ

**Tekijät:** Nico Forsström, Jukka Riuttala

**Työn nimi:** Julkisten hankintojen erityispiirteet ja kehityskohteet  
Special Features and Development Targets of Public Procurement

**Osasto:** Tuotantotalous

**Vuosi:** 2012

**Paikka:** Lappeenranta

Kandidaatintyö. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

28 sivua, 2 taulukkoa

Tarkastaja: Tutkijatohtori Petra Pekkanen

**Hakusanat:** Julkiset hankinnat, hankintaprosessi, hankintojen kehittäminen

**Keywords:** Public procurement, procurement process, procurement development

Työssä käsitellään julkisten hankintojen erityispiirteitä ja kehityskohteita. Aluksi käydään läpi julkinen ja yksityinen hankintaprosessi, jonka jälkeen pohditaan niiden välisiä eroavaisuuksia. Lisäksi tutustutaan aiheen liittyvään tutkimusaineistoon jonka pohjalta esitämme johtopäätökset julkisen hankintatoimen kehittämiseksi.

## SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto.....	1
1.1	Työn tausta ja rajaukset .....	1
1.2	Työn rakenne .....	2
2	Hankintaprosessien kuvaukset.....	3
2.1	Julkisen sektorin hankintaprosessi.....	3
2.1.1	Hankintasuunnitelma .....	4
2.1.2	Hankintamenettelyn valinta .....	5
2.1.3	Tarjousprosessi .....	8
2.1.4	Toimittajan valinta.....	9
2.2	Yksityisen sektorin hankintaprosessi.....	10
2.2.1	Toimittajien etsintä ja arviointi.....	10
2.2.2	Kilpailuttaminen .....	12
2.2.3	Neuvottelut .....	13
2.2.4	Sopimukset .....	14
3	Hankintaprosessien eroavaisuudet.....	16
3.1	Tarjouspyynnön muokkaaminen .....	17
3.2	Koordinointi ja kontrollointi.....	18
3.3	Aikataulutuksen ongelmat .....	18
4	Hankintatoimen tutkimus.....	21
4.1	Kestävä ja eettinen hankinta .....	21
4.2	Lean-ajattelu .....	23
5	Johtopäätökset.....	25
6	Lähteet .....	29

# 1 Johdanto

Tämä työ on tehty Lappeenrannan teknillisen yliopiston tuotantotalouden osaston toimitusketjun johtamisen pääaineen kandidaatintyönä. Työn aiheena on julkisen sektorin hankintaprosessin erityispiirteet ja kehityskohteet. Johdantokappaleessa käymme läpi työn tavoitteita, rajoja sekä työn rakennetta.

## 1.1 Työn tausta ja rajaukset

Hankintatoimi yrityksessä on hyvin tärkeässä asemassa, sillä suuri osa yrityksen kustannuksista aiheutuu hankinnoista. Hankintaprosessia optimoimalla voidaan saada merkittäviäkin säästöjä yrityksen toiminnassa, minkä takia aiheeseen on mielekästä perehtyä. Säästötoimenpiteet ovat vahvasti esillä etenkin julkishallinnossa, jossa hankintamenetelmät hieman eroavat perinteisestä yksityisen sektorin hankintaprosessista. Työssä pyritään selvittämään julkisen sektorin hankintaprosessin erityispiirteet, sekä julkisen hankintatoimen kehityssuunnat.

Hankintaprosessin ensimmäisiä vaiheita on hankintatarpeen määrittely ja hankinnan määrittely eri kategorioihin käyttäen apuna Kraljicin matriisia. Hankinnan kohteet jaetaan matriisissa neljään kategoriaan: volyyymi-, rutiini-, pullonkaula-, sekä strategiset tuotteet. Strategisissa tuotteissa toimittajia on vähän ja hankittava tuote on yritykselle taloudellisesti merkittävä. Työssä on oletuksena että hankittava kohde molemmilla sektoreilla on strategisen tuotekategorian tuotantohyödyke jotka ovat arvoltaan, käyttötarkoitukseltaan ja tärkeydeltään vertailtavissa keskenään. Työssä ei keskitytä tiettyyn toimialaan, mutta edellä mainitun rajauksen toteutumiseksi yksi toimialaesimerkki voisi olla terveydenhuolto-sektori. (Prohankinta-työryhmä 2012)

## **1.2 Työn rakenne**

Työ jakautuu karkeasti neljään osaan. Ensimmäisessä osassa käydään läpi julkisen sektorin hankintaprosessi, jonka jälkeen käydään pääpiirtein läpi yksityisen sektorin hankintaprosessi. Prosessikuvausten jälkeen eritellään eroavaisuudet ja etenkin julkisten hankintojen erityispiirteet. Työn viimeinen osa ennen yhteenvetoa käsittelee julkaistuja tutkimuksia julkisista hankinnoista, sekä omia havaintoja ja pohdintaa julkisen hankintaprosessin kehittämiseksi.

## **2 Hankintaprosessien kuvaukset**

Sekä julkisella että yksityisellä sektorilla hankintaprosessi on monivaiheinen. Molemmilla sektoreilla prosessi on pääpiirtein samankaltainen, mutta myös selkeitä eroavaisuuksia esiintyy paljolti hankintalain vaatimusten osalta. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi julkisen ja yksityisen sektorin hankintaprosessit.

### **2.1 Julkisen sektorin hankintaprosessi**

Lain mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on käytettävä hyväkseen olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti, sekä toimittava avoimesti. Lisäksi hankintayksikön on pyrittävä toteuttamaan hankintoja mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 2 §)

Kynnysarvo on arvo, jonka alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Kynnysarvon alittavissa hankinnoissa hankintayksikkö saa soveltaa omia ohjeitaan hankintojen kilpailuttamisesta. Hankinnan arvo lasketaan arvioimalla suurin hankinnasta maksettava kokonaiskorvaus ilman arvonlisäveroa (Laki julkisista hankinnoista 2007, 17 §). Tavara- tai palveluhankinnoissa kynnysarvo on 30 000 euroa (Laki julkisista hankinnoista 2007, 15 §). EU-kynnysarvo keskushallintoviranomaisten tavara- tai palveluhankinnoissa on 137 000 euroa ja muiden hankintayksiköiden kohdalla 211 000 euroa. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 16 §)

Julkinen hankintaprosessi voidaan jakaa neljään vaiheeseen. Hankinnan suunnitteluun kulunut aika on arvio. Muut ajat ovat lain velvoittamia odotusaikoja prosessin avoimuuden ja tasapuolisuuden takaamiseksi. (Kuusniemi-Laine 2008, s.109; Timo Kivistö 2012, s.82)

1. Hankinnan suunnittelu	
- Resurssien varaaminen	
- Hankinnan kohteen määrittely	
- Markkinoiden kartoitus	60 pv
2. Hankintamenettelyn valinta ja toteutus	
- Hankintailmoitus	
3. Tarjousprosessi	
- Tarjouspyyntö	
- Tarjousaika	52 pv
- Hankintapäätös	40 pv
4. Sopimuskausi	
- Hankintasopimus	28 pv
Yhteensä	180 pv

### **2.1.1 Hankintasuunnitelma**

Hankintaprosessin alussa tulee luoda hankintasuunnitelma, jonka tulisi olla linjassa julkisen organisaation varojen käytön suunnitelmallisuuden, strategisten tavoitteiden ja hankintatarpeen kanssa. Suunnitelma voi olla yksityiskohtaisella tai yleisellä tasolla kuvattu. Sen yhtenä tärkeänä tarkoituksena on varata hankinnalle tarvittavat varat budjettiin ja resurssit sen toteuttamiseen. Varojen tarkastamisen jälkeen hankintayksikön hankinta-ammattilaiset alkavat kartoittaa prosessiin liittyviä toimintatapoja ja laativat yksityiskohtaisemman aikataulun ja suunnitelman. (Kuusniemi-Laine 2008, s.55–56)

Seuraavaksi tulee valita hankinnan toteutustapa. Vaihtoehtoina ovat oma tuotanto, keskitetyn tason kilpailutus tai oma kilpailutus. Keskitetyn tason kilpailutuksessa tuotteet tai palvelut ostetaan yhteishankintayksikön kilpailuttamalla sopimuksella tai vaihtoehtoisesti osallistutaan hankintarenkaan järjestämään kilpailutukseen. Tässä työssä on kuitenkin keskitytty omaan kilpailutukseen, jolloin hankintayksikkö kilpailuttaa itse puitesopimuksen tai kertahankinnan. (Kuusniemi-Laine 2008, s.56–57)

Kun on päätetty hankkia tuote markkinoilta kilpailuttamalla, tulee hankintayksikön tutustua toimittajaehdokkaisiin ja selvittää markkinoiden suomat mahdollisuudet. Tietoa toimittajista voi kerätä lukuisilla eri tavoilla, kuten esimerkiksi lehdistä, internetistä sekä käymällä alan messuilla ja tutustumiskäynneillä. On myös hyvä käytäntö tutkia aiempiin aiheeseen liittyviin sopimukseen perustuvia hintatietoja ja sopimusehtoja. Jos hankintayksikkö ei saa kerättyä tarpeeksi tietoa, on mahdollista laatia tietopyyntö, eli kysely markkinoille. Tietopyyntö voidaan julkaista samalla tavalla kuin hankintailmoitus. Tietopyynnön tarkoituksena on pyytää yrityksiä antamaan hankintayksikölle tietoa hankinnan kohteesta. Tietopyynnössä hankintayksikkö kuvaa hankinnan kohteen ja pyytää yrityksiä esittämään ratkaisumalleja, alustavia kustannusarvioita ja muita tietoja tarjouspyynnön laatimisen helpottamiseksi. Saadut vastaukset tarjoavat tietoa mahdollisten toimittajien lukumäärästä ja auttavat siten hankintamenettelyn valinnassa. Toinen vaihtoehto on järjestää toimittajien kuulemistilaisuus. Nämä selvitykset on tehtävä avoimesti ja paras työkalu avoimuuden takaamiseen on ilmoittaa asiasta julkisten hankintojen virallisella internet-sivustolla HILMA:ssa osoitteessa [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi). (Kuusniemi-Laine 2008, s.58)

### **2.1.2 Hankintamenettelyn valinta**

Lain mukaan hankintayksikön on toteutettava kynnysarvon ylittävä hankinta noudattamalla jotakin lain mukaisista menettelyistä. Pääsääntöisesti on käytettävä avointa tai rajoitettua menettelyä sekä kansallisissa että EU-hankinnoissa. Jos



hankinnan kohde tai sopimusehdot ovat vaikeasti määriteltävissä, voidaan käyttää neuvottelu- tai kilpailullista neuvottelumenettelyä. Hankinta voidaan myös toteuttaa suoraankintana tai puitejärjestelynä. Edellytykset muun kuin avoimen tai rajoitetun hankintamenettelyn käytölle on säädetty erikseen laissa. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 24 §)

Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, josta kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Hankintailmoituksen ohella hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä joillekin toimittajille, jotka se katsoo soveliaiksi. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 §:n 10 momentti)

Tarjouspyyntöasiakirjat on kuitenkin oltava saatavilla kaikille niitä pyytävälle toimittajille, eikä hankintayksikkö voi kieltäytyä antamasta asiakirjoja sillä perusteella, että tarjouksia on tullut jo tarpeeksi. Avoimessa menettelyssä onkin ongelmana se, että tarjouksia voi tulla liikaa. Tämä aiheuttaa paljon työtä tarjousten käsittelyssä ja sitä kautta korkeita hallinnointikustannuksia. Avoin menettely on tästä huolimatta käytetyin menettely kansallisissa ja EU-hankinnoissa. (Kuusniemi-Laine 2008, s.70–71)

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon toimittajat pyytävät osallistumisoikeuden. Tarjouksen saavat tehdä vain valitut toimittajat. Kaikilla toimittajilla ei ole oikeutta saada tarjouspyyntöasiakirjoja. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 §:n 11 momentti)

Rajoitettu menettely on käyttökelpoinen tilanteessa, jossa toimittajia tiedetään olevan paljon. Näin ollen niiden määrää voidaan rajoittaa jo hyvissä ajoin ennen tarjousvertailua, eikä hankintayksikölle tai toimittajille näin ollen aiheudu turhia kustannuksia. Haittapuolena rajoitetussa menettelyssä ovat kuitenkin EU-hankintojen osalta avointa menettelyä pidemmät määräajat. Lisäksi tässä menettelyssä on enemmän vaiheita ja valituskelpoisia päätöksiä kuin avoimessa menettelyssä. Jos määräaikaisten noudattaminen on kiireen vuoksi mahdotonta, voidaan myös käyttää nopeutettua rajoitettua menettelyä. Tällöin kiiretilanteen on

johduttava hankintayksikön ulkopuolisista tekijöistä. (Kuusniemi-Laine 2008, s.73–76)

Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon toimittajat pyytävät saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee sopimusehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 §:n 12 momentti) Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee samalla tavalla hankintailmoituksen, johon toimittajat pyytävät saada osallistua. Valittujen toimittajien kanssa neuvoteltaessa yritetään löytää ratkaisu, joka vastaa hankintayksikön tarpeita ja jonka perusteella toimittajia pyydetään tekemään tarjouksensa. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 §:n 14 momentti) Kilpailullinen neuvottelumenettely on rajoitetun ja neuvottelumenettelyn välimuoto. Se on myös selkeästi kaksivaiheinen.

Puitejärjestelyssä hankintayksikkö laatii toimittajan kanssa sopimuksen, joka vahvistaa tietyn ajan sisällä tehtävien hankintojen ehdot, kuten esimerkiksi hinnan. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 §:n 15 momentti) Toimittajat puitejärjestelyyn on valittava kilpailuttamalla käyttäen jotakin edellä mainittua menettelyä, ensisijaisesti avointa ja rajoitettua. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 31 §)

Suorahankinnassa hankintayksikkö ei julkaise hankintailmoitusta. Se valitsee itse yhden tai useamman toimittajan mukaan menettelyyn neuvottelemaan sopimuksen ehdoista. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 §:n 13 momentti) Suorahankinnan voi valita jos esimerkiksi avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu yhtäkään osallistumishakemusta tai tarjousta tai jos hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, eikä massatuotantoa varten. Tarkat ehdot löytyvät hankintalain 27 §:stä. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 27 §)

Dynaaminen hankintamenettely on yksi sähköisen hankinnan muoto, jossa koko hankintaprosessi hoidetaan sähköisesti erillisen tietojärjestelmän avulla. Menettely toteutetaan avoimen menettelyn periaatteiden mukaan. Dynaamisen

menettelyn ideana on avoimuus, sillä järjestelmä pidetään koko ajan avoinna kaikille kelpoisuusehdot täyttäneille tarjoajille. Sähköinen huutokauppa on myös yksi e-hankintojen muoto. Sitä voi käyttää osana kilpailutusta silloin kun hankinnan kohteen tekniset ominaisuuden voidaan määrittää riittävän tarkasti ja kun käytetään sellaisia valintakriteereitä, joita automaattinen järjestelmä ymmärtää. Huutokauppa voi siis koskea hinnan lisäksi myös laadullisia tekijöitä, eli valintaperuste voi olla myös kokonaistaloudellinen edullisuus. (Kuusniemi-Laine 2008, s. 102-105)

### **2.1.3 Tarjousprosessi**

Tarjouspyynnön on oltava selkeä, jotta se tuottaisi vertailukelpoisia tarjouksia. Tavoitteena on saada hankintayksikön tarpeet täytettyä tarjouspyynnön pohjalta ja päästä tätä kautta mahdollisimman edulliseen ja tarkoituksenmukaiseen sopimukseen. Tarjouspyynnölle ei ole laissa määritelty selkeää rakennetta. Jotta pyyntö olisi tarkoituksenmukainen, olisi siitä syytä löytyä ainakin seuraavat neljä kohtaa: (Kuusniemi-Laine 2008, s.163–165)

1. Toimittajan soveltumisvaatimukset
2. Hankinnan kohde ja sitä koskevat vähittäisvaatimukset
3. Tarjousten valinta- ja vertailukriteerit
4. Tärkeimmät sopimusehdot

Parasta tarjoustä valittaessa voidaan valintakriteerinä käyttää halvinta hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta. Vaikka kriteerinä käytettäisiinkin kokonaistaloudellisuutta, on hinnalle silti asetettava hankintalain edullisuusperiaatteen mukaan riittävä painoarvo vertailussa. Hinnan lisäksi vertailussa voidaan tarkastella esimerkiksi laatua, teknisiä asioita, after sales palveluita, käyttökustannuksia, elinkaarikustannuksia ja ympäristöystävällisyyttä. Hankintayksikkö voi myös hylätä hankinnan kohteeseen nähden poikkeuksellisen halvan tarjouksen. Ennen hylkäämistä toimittajalta on kuitenkin pyydettävä

kirjallista selvitystä tarjouksen perusteista. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 62–63 §)

Tarjoajien on syytä noudattaa tarjouspyyntöä tarkasti, sillä hankintayksiköllä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan velvollisuus hylätä kaikki tarjoukset, jotka eivät vastaa tarjouspyyntöä. Kriteerit hylkäämiselle ovat hyvin alhaiset. Tarjous voidaan hylätä esimerkiksi jos tarjoaja on lisännyt tarjoukseen omia toimitusehtojaan, jotka poikkeavat tarjouspyynnössä mainituista ehdoista. Hankintayksikkö voi kuitenkin halutessaan pyytää tarjoajalta täsmennystä tarjoukseen ennen sen hylkäämistä, kunhan se ei syrji ketään tai vaikuta tarjousten vertailuun. Vastuu tarjouksen ymmärrettävyydestä ja yksiselitteisyydestä on kuitenkin tarjoajalla itsellään. (Kuusniemi-Laine 2008, s.193–194, 204)

Tarjoukset vastaanotetaan tarjouspyynnössä esitetystä muodosta määräaikaan mennessä. Hankintayksikön on tarkastettava tarjoajien soveltuvuus ja todettava, että tarjoukset vastaavat tarjouspyyntöä. Avoimessa menettelyssä soveltuvuus tarkastetaan tarjousten perusteella ja muissa menettelyissä osallistumishakemuksen perusteella. (Kuusniemi-Laine 2008, s.199)

#### **2.1.4 Toimittajan valinta**

Valintakriteerien perusteella valitaan paras tarjouspyynnön täyttänyt tarjous. Hankintapäätös on lain mukaan tehtävä kirjallisena. Päätöksentekijän on syytä tarkastaa päätös ja varmistua, että käytetty menettely on edennyt lainmukaisesti. Päätös on sen jälkeen lähetettävä tiedoksi asianomaisille, jonka jälkeen alkaa EU-hankinnoissa pakollinen odotusaika, joka on 21 päivää tiedoksisaannista. Näytön puuttuessa tiedoksisaannin voidaan katsoa tapahtuneen seitsemän päivän kuluttua päätöksen lähettämisestä. Tämän jälkeen hankintayksikkö voi alkaa laatimaan sopimusta tarjouskilpailun voittajan kanssa. Hankintapäätös ei siis suoraan johda sopimuksen syntymiseen, vaan se on tehtävä hankintalain mukaan erikseen kirjallisesti. EU-hankinnoista on lisäksi julkaistava jälki-ilmoitus neljäkymmenen kahdeksan päivän kuluessa siitä kun sopimus on syntynyt

voittajan kanssa tai jos hankinta on päätetty jättää tekemättä. (Kuusniemi-Laine 2008, s.217–220)

## **2.2 Yksityisen sektorin hankintaprosessi**

Toisin kuin julkisella puolella, jossa hankintalaki määrittelee tarkkaan hankintaprosessin etenemisen, yksityisellä sektorilla ei ole tarkkaa viitekehystä jota tulisi noudattaa. Näin ollen yksityisen sektorin hankintatoimi on vapaampaa ja luovempaa, mutta yrityksen on silti toimittava yleisten kauppalakien puitteissa. Yksityisen sektorin hankintaprosessin vaiheet on jaoteltu pääpiirtein neljään vaiheeseen.

1. Toimittajien etsintä
2. Tarjousten kilpailuttaminen
3. Toimittajaehdokkaiden kanssa käytävät neuvottelut
4. Sopimuksen teko

### **2.2.1 Toimittajien etsintä ja arviointi**

Kuten julkisen sektorin hankintaprosessissa, yksityisen sektorin hankintaprosessi alkaa toimittajien etsinnällä. Etsintäprosessin yhteydessä alustavasti arvioidaan potentiaalisia toimittajakandidaatteja. Työn rajauksia mukailien hankintaprosessin kuvauksessa ei oteta huomioon esimerkiksi palveluiden hankintaan liittyviä erityispiirteitä.

Ennen etsintäprosessin aloittamista yrityksen hankintatiimillä täytyy olla selkeä kuva hankittavasta laitteesta ja tuotantoprosessista mihin se liittyy. Laiteymmärryksen lisäksi hankintatiimin tulee olla tietoinen toimittajamarkkinoista ja niiden tarjoamista mahdollisuuksista. Laitteen ominaisuuksista ja käyttötarkoituksesta riippuen toimittajamarkkinat voivat olla joko hinta-, tehokkuus-, tai teknologiakeskeisiä. Hintakeskeisessä

toimittajamarkkinassa kilpailu on runsasta ja kilpailevat vaihtoehdot ovat hyvin samanlaisia. Tehokkuuskeskeisessä toimittajamarkkinassa kilpailijoilla on tuotantohyödykkeen valmistuksessa erilaisia prosesseja, joilla he erottuvat muista kilpailijoista. Teknologiakeskeisissä toimittajamarkkinoissa tärkeimpänä kilpailuvalttina ovat tuotantohyödykkeeseen sovellettavat uudet ja innovatiiviset teknologiat. (Iloranta et al. 2008, s.251–255)

Yritykset etsivät toimittajaehdokkaita erilaisista lähteistä ja oman alan toimittajatietokannoista. Yritykset voivat käyttää lähteinä alan lehtiä, ammattijärjestöjä, alan messuja, sekä henkilökohtaisia kontakteja. Potentiaalisten toimittajien löydyttyä tulee kandidaateista selvittää monia asioita ennen kilpailuttamisen aloittamista. Julkisista lähteistä löytyy yritysten perustietoja niiden taloudellisesta tilanteesta, liiketoimintaympäristöstä sekä muista seikoista. Toimittajaehdokkaiden löytyessä niille esitetään tarjouspyyntö. Kun hankkiva yritys on saanut toimittajaehdokkaiden tarjousehdotukset, tulee yrityksen vertailla ehdotuksia huolella yrityksen toimintaan sopivan ratkaisun löytämiseksi. (Iloranta et al. 2008, s.255–264)

Tarjousten vertailuvaiheessa yrityksen tulee ottaa huomioon monia seikkoja niin ehdokkaasta kuin yrityksen omasta toiminnasta. Hankkivan yrityksen tulee olla selvillä ainakin seuraavista tärkeistä seikoista: (Iloranta et al. 2008, s.265–266)

- Hankintatilanteen kokonaiskuvan hahmottaminen
- Yrityksen ja asiakkaan tarpeet ja tavoitteet
- Ehdotetun ratkaisun sopivuus tilanteeseen
- Hankintaan liittyvät kustannukset, hyödyt ja riskit
- Yhteistyön edellytykset
- Toimittajan osaaminen, maine ja taloudellinen tila
- Tulevaisuuden näkymät

Hankinnoissa on oleellista huomata, että toimittajat eivät ole ainoita, joiden tulee markkinoida omaa toimintaa ja tuotteita. Myös hankkivan yrityksen

markkinointitiimin tulee tuoda yritystä esille toimittajamarkkinoilla ja vahvistaa sen asemaa haluttuna yhteistyökumppanina. (Iloranta et al. 2008, s.270)

### **2.2.2 Kilpailuttaminen**

Tuotantohyödykkeen toimittajan hankintaprosessissa seuraava vaihe on ehdokkaiden tarjousten kilpailuttaminen ja vertailu. Tällä tavoin voidaan rajata toimittajien määrää ennen neuvotteluihin ryhtymistä. Tarjousten kilpailutustilanteessa potentiaaliset toimittajat pysyvät ajan tasalla markkinatilanteesta ja kilpailutus luo samalla painetta parempaan ja kustannustehokkaampaan toimintaan. Tarjousten kilpailutus on tehokasta kun hankittavan tuotteen erityispiirteet ovat toimittajilla tiedossa ja niillä on riittävästi aikaa käydä läpi tarjouspyyntö. (Monczka et al. 2005, s.45)

Kun hankkiva yritys alkaa kilpailuttaa tarjouksia, on kilpailutuksen taustalla useita oletuksia omasta ja toimittajien toiminnasta. Ensimmäinen oletamus on että hankkivalla organisaatiolla on tiedossa kaikki potentiaaliset ja kilpailukykyiset toimittajat. Toinen olennainen oletamus on että toimittajamarkkinoilla vallitsee aito kilpailu sopimuksesta ja toimittajien tarjoamat ratkaisut ovat toistensa kanssa vertailukelpoisia. Hankkivan organisaation tulee myös olettaa, ettei potentiaalisilla toimittajilla ole yhteistyötä keskenään. Jotta tarjousten vertailukelpoisuus säilytetään, tulee hankkivan yrityksen asettama tarjouspyyntö olla huolella laadittu. Tarjouspyynnössä ilmoitetaan mahdollisimman tarkkaan toimittajavalintaan vaikuttavat kriteerit ja mahdollisesti niiden painoarvot. Toimittajia on täten selkeä vertailla painoarvot huomioon ottavalla pisteytyksellä. Tarjouspyyntöä laatiessa tulee myös pohtia asetettuja vaatimuksia, liian tiukat rajat rajoittavat tarjoajien määrää, kun taas liian avoimet vaatimukset tuottavat laajan kirjon tarjouksia joiden vertailu voi osoittautua hyvin työlääksi. (Iloranta et al. 2008, s.275; Ritvanen et al. 2011, s.40)

Kilpailuttamismenettelyssä on useita ongelmakohtia, joiden ylitsepääseminen vaatii aikaa ja panostusta hankintatyöhön. Kilpailuttamiseen liittyy paljon

12

haasteita ja riskejä, jotka luonnollisesti vaihtelevat toimialan ja hankittavan tuotantohyödykkeen mukaan. Hankkivan yrityksen tulee olla tietoinen ainakin seuraavista riskeistä kilpailutustilanteessa: (Iloranta et al. 2008, s.276–279)

- Tarjonnan laatu laskee lisääntyneen kilpailun myötä
- Toimittajat lupaavat yli todellisten kykyjensä
- Kilpailu on vain näennäistä
- Parhaat toimittajat eivät välttämättä ole kiinnostuneita
- Kilpailuttaminen edellyttää ostajalta kokoa ja neuvotteluvoimaa
- Huonosti laadittu tarjouspyyntö tekee järkevän ratkaisun mahdottomaksi

### **2.2.3 Neuvottelut**

Yksityisen sektorin tuotantohyödykkeiden hankintaprosessin kolmas pääosa-alue on toimittajien kanssa käydyt neuvottelut. Neuvottelut ovat kahden osapuolen välisiä kanssakäymisiä, jossa molemmat osapuolet pyrkivät maksimoimaan oman etunsa. Viime kädessä jompikumpi osapuoli joutuu tekemään myönnytyksiä omiin tavoitteisiinsa, jotta sopimus saadaan muodostettua. Tällainen osittainen vastakkainasettelun malli on perinteinen neuvotteluiden lähtökohta. Nykyään hankintaneuvotteluissa on pyrkimys päästä win-win tilanteeseen, jossa molemmat osapuolet saavat toteutettua asettamansa tavoitteet. Tämä vaatii molemmilta osapuolilta asennoitumista yritysten väliseen yhteistyöhön vastakkainasettelun sijaan. (Monczka et al. 2005, s.429)

Neuvottelevat osapuolet ovat usein hyvin erityyppisiä yrityksiä jo valmistettavien tuotteidenkin perusteella. Yritysten väliset erot, niiden hyödyntäminen ja ymmärtäminen nousevat suureen rooliin etenkin kansainvälisessä sopimusneuvottelussa. Harvoissa tilanteissa hankkivalla yrityksellä on mahdollisuus neuvotella vain kotimaisten toimittajaehdokkaiden kanssa. Yritysten välisiä eroja, joihin tulisi keskittyä, ovat esimerkiksi neuvottelevien yritysten väliset valta- ja kokosuhteet, intressien pitkäjänteisyys, sopimuksen tärkeys



yritykselle, sekä etenkin kansainvälisessä kaupassa kulttuurierot. (Iloranta et al. 2008, s.287)

Neuvotteluissa onnistuminen kumman tahansa osapuolen kannalta vaatii perusteellista valmistautumista ja tavoitelähtöistä asennoitumista. Neuvotteluihin valmistautuminen käsittää pääpiirtein neljä eri osa-aluetta, jotka ovat: ehdotusten analysoiminen, neuvotteluasemien arviointi, yrityksen tavoitteiden asettaminen neuvotteluille, sekä neuvottelustrategian valinta. Hyvä neuvottelija myös pyrkii analysoimaan edellä mainitut osa-alueet vastapuolen näkökulmasta, jotta pystyy peilaamaan tähän omaa strategiaansa. On myös hyvä valmistautua mahdollisiin ongelmatilanteisiin ja pohtia etukäteen kuinka niihin tulisi reagoida. Yleisesti tunnetut ja laajalti käytetyt neuvottelustrategiat ovat melko aggressiivisia. On kuitenkin huomattu että pitkällä aikavälillä neuvotteluissa käytetyt aggressiiviset keinot haittaavat yritysten välistä yhteistyötä. (Iloranta et al. 2008, s.303)

#### **2.2.4 Sopimukset**

Yrityksen löydettyä sopivan toimittajan, hankintaprosessin viimeinen vaihe on kauppasopimuksen tekeminen. Eri tilanteisiin sopivia sopimustyyppejä ovat esimerkiksi kertaluonteinen sopimus, vuosisopimus, projektisopimus, sekä partnership-sopimus. Sopimuksen tekemiseen liittyy paljon velvollisuuksia ja säädöksiä, jotta tehty sopimus olisi juridisesti pätevä. Koko hankintaprosessi tulee dokumentoida huolellisesti läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja vertailulähtökohdaksi tulevia hankintoja varten. On selvää, että yrityksen hankintatiimin tulee olla hyvin perehtynyt ajantasaiseen lainsäädäntöön. Keskeisimpiä lakeja hankintoihin liittyen ovat muun muassa kauppalaki, kauppakaari, laki kilpailunrajoituksista ja laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa. Näiden lisäksi on myös muita huomion arvoisia seikkoja, kuten hankkivan yrityksen oman toimialan yleiset sopimusehdot ja osapuolten jakama vastuu ja velvollisuudet. (Ritvanen et al. 2011, s.43–44)

Sopimuskäytännöissä on suuresti eroja eri valtioiden välillä, joten kansainvälisessä hankintatoimessa ostavan yrityksen tulee olla tarkkana sopimusehdoista. Paikallisten lakien yleisien käytäntöjen ymmärtäminen on oleellista. Euroopan Unionin sisäisessä kaupankäynnissä vallitsee pääosin hyvin samankaltaiset sopimus- ja kauppaehdot kuin kotimaan kaupankäynnissä. EU alueen ulkopuolelta tehtävissä hankinnoissa tulee kiinnittää erityistä huomiota valuuttariskiä ja laitteen toimitukseen liittyviin ehtoihin ja riskeihin. (Iloranta et al. 2008, s.309)

### **3 Hankintaprosessien eroavaisuudet**

Selkein ero on yksityisen ja julkisen hankintaprosessin välillä on luonnollisesti laki julkisista hankinnoista ja sen tuomat velvoitteet. Julkisen hankintayksikön on kohdeltava tarjoajia tasapuolisesti ja prosessin on oltava avoin. Julkisella sektorilla tarjouskilpailun järjestämisen tulisi aina johtaa hankintasopimukseen, jolloin tarjouskilpailua ei saa järjestää markkinatilanteen kartoittamiseksi. Yksityisestä sektorista poiketen julkisten hankintojen asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkista tietoa, eikä esimerkiksi kauppahintaa voi luokitella liikesalaisuudeksi.

Julkisissa hankinnoissa on useita kompastuskiviä, joita minimoimalla saavutetaan tehokkaampaa ja tarkoituksenmukaista hankintaa. Moni oleellinen asia voidaan saada paremmaksi jo asenteiden muutoksella. Hankintayksiköiden tulee ajatella prosessia hankintatoimena, eikä lakipykälien ja menettelyvaatimusten noudattamisena. Toki lakien noudattaminen on oleellinen osa läpinäkyvää ja huolellista hankintatoimea, mutta liika keskittyminen lainopillisiin seikkoihin voi hämärtää todellisen hankinnan tarvetta ja arviointimenetelmiä.

Julkisissa hankinnoissa ei tavallisesti käydä monia sopimusneuvotteluja kasvotusten. Yksityisellä puolella tämä on hyvin yleinen käytäntö, jota voisi painottaa julkisiin hankintoihin, etenkin strategisiin hankintoihin. Kasvotusten käytävissä sopimusneuvotteluissa pystytään arvioimaan toimittajaehdokkaan mieltymystä yhteistyökumppaniksi.

Oleellista on myös huomata toimittajia etsiessä, että joskus sopivia toimittajia tulisi houkutella tekemään tarjous. Käytäntö on hyvin yleinen yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin kanssa tehdyt sopimukset ovat hyvin arvokkaita toimittajayrityksille ja yleisesti haluttuja. Joissain tapauksissa kuitenkin hankintatarpeeseen parhaiten soveltuva toimittaja ei halua osallistua tarjouskilpailuun. Tästä syystä myös julkisen sektorin eri hankintayksiköiden

tulisi markkinoida itseään houkuttelevana ja vaivan arvoisena yhteistyökumppanina.

### **3.1 Tarjouspyynnön muokkaaminen**

Hankintaprosessit etenevät tietyllä tavalla eri järjestyksessä. Yksityinen yritys voi laatia tarjouspyynnön, jonka jälkeen se voi tarjouksia läpi käydessään neuvotella tarjoajien kanssa ja muokata hankintaa tai yrittää tinkiä hintaa. Tarjoajat voivat ehdottaa lisäarvoa tuovia lisäyksiä hankintaan ja kertoa muista tarjoamistaan tuotteista ja palveluista. Näin ollen hankkiva yritys saa rakennettua itselleen parhaan mahdollisen paketin ja saa näin ollen suurimman mahdollisen hyödyn hankinnasta. Myös tarjoajalla on mahdollisuus saada myytyä varsinaisen hankinnan kylkiäisenä muita tuotteita tai palveluita. Molemmat osapuolet hyötyvät neuvotteluista ja tätä kautta pyritään pääsemään win-win tilanteeseen.

Julkinen hankintayksikkö puolestaan joutuu määrittelemään hankinnan kohteen hyvin tarkasti ennen tarjouspyynnön lähettämistä. Näin ollen hankintaa ei päästä muokkaamaan prosessin aikana samalla tavalla kuin yksityisellä sektorilla. Tarjoajat eivät myöskään pysty lisäämään tarjouksiin lisäarvoa tuovia laadullisia parannuksia, sillä ne nostaisivat hintaa, mikä puolestaan johtaisi huonompiin mahdollisuuksiin voittaa tarjouskilpailu. Lisäksi hankintayksikkö hylkää kaikki tarjoukset, jotka eivät vastaa tarjouspyynnössä asetettuja kriteereitä. Tämän välttämiseksi hankintayksiköllä on mahdollisuus julkaista tietopyyntö. Se tarjoaa apua hankinnan kohteen määrittelyyn, mutta prosessi on silti varsin suoraviivainen tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen. Tätä ongelmaa ei ole neuvottelumenettelyssä. Suurin osa hankinnoista kuitenkin suoritetaan käyttäen avointa tai rajoitettua menettelyä.

### **3.2 Koordinointi ja kontrollointi**

Julkisissa organisaatioissa hankinta on erittäin hajanaista ja huonosti koordinoitua. Kunnissa keskitettyjen hankintojen osuus kaikista hankinnoista on noin 5-15 %. Hankintoja tehdään oman toimen ohella ja tyypillisesti ostetaan eniten mainostettuja tuotteita. Hankintoja tekee monet eri henkilöt, joista suurimmalla osalla ei ole riittävää osaamista hankintoihin liittyen. Yksityisellä sektorilla sen sijaan hankintoja suorittaa erillinen hankintaosasto. Osaamisen puutteesta ja sitä kautta hajanaisesta ostamisesta johtuen toimittajien määrä kohoaa hyvin korkeaksi. Esimerkiksi sairaanhoitopiireissä tavoitteellinen toimittajien määrä on noin 500 toimittajaa, joka on noin 10–20 % nykyisestä toimittajamäärästä. (Timo Kivisto Consulting Oy 2002, s. 1)

Hankintojen keskittämisellä saataisiin aikaan säästöjä hankintahinnoissa. Lisäksi saataisiin kuriin kontrolloimaton ostaminen. Sen sijaan että jokaisessa yksikössä ostetaan itse esimerkiksi kopiopaperit, olisi kannattavampaa kilpailuttaa puitejärjestely usean yksikön kanssa. Näin saataisiin toimittajien määrä putoamaan yksiköiden määrästä riippuen kymmenistä toimittajista yhteen tai kahteen. Volyymin avulla sopimukseen saadaan todennäköisesti halvempi hinta kuin jos jokainen yksikkö ostaisi itse kopiopaperinsa lähimmältä toimittajalta. Näin pystytään myös paremmin seuraamaan kulujen muodostumista kun jokaiselta yksiköltä ei tule kasoittain pieniä laskuja. Kun hankinnat keskitetään jollekin hankintayksikölle, päästään hyödyntämään myös yksikön osaamista ja kokemusta hankkimisesta ja voidaan päästä vielä edullisempiin sopimuksiin.

### **3.3 Aikataulutuksen ongelmat**

Yksi merkittävä ero yksityisen ja julkisen sektorin välillä on aikataulutaminen. Laki asettaa julkiselle hankintayksikölle pakollisia odotusaikoja tasapuolisuuden varmistamiseksi. Odotusajoilla varmistetaan, että kaikki asianomaiset ehtivät tutustua ja reagoida hankintaprosessin eri vaiheisiin. Julkinen hankintaprosessi

kestää tyypillisesti noin kuusi kuukautta. Hankintayksikön on otettava tämä viive huomioon suunniteltaessa uusia hankintoja.

Suurempia ongelmia aikataulutukseen aiheuttavat valitukset. Asianosainen taho voi valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen jos kokee, että hankintaprosessi ei ole ollut tasapuolinen ja lainmukainen. Ongelmia hankintayksikölle aiheuttaa se, että markkinaoikeus voi kieltää tai keskeyttää hankintapäätöksen täytäntöönpanon jos päätöksestä on valitettu. Keskeyttäminen tarkoittaa sitä, että hankintasopimusta ei saa tehdä. Hankintayksikkö voi kuitenkin tehdä väliaikaisen hankinnan käsittelyn ajaksi edelliseltä tai joltain hankintamenettelyyn osallistuneelta toimittajalta jos hankintaa ei voida lykätä. Vuonna 2011 markkinaoikeuden käsittelyaika oli runsaat kahdeksan kuukautta. Markkinaoikeus voi määrätä kokonaan uuden kilpailutuksen tai vain uuden tarjousvertailun. Hankintayksikköä voidaan myös kieltää noudattamasta virheellistä menettelyä tai soveltamasta jotain hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa kohtaa. Virheellinen menettely voidaan myös määrätä korjattavaksi. Uhkasakkoa voidaan käyttää kaikissa tilanteissa, joissa hankintayksikölle asetetaan kieltoja tai velvoitteita. Markkinaoikeus voi määrätä myös muita seuraamuksia, mutta edellä mainitut ovat ensisijaisesti käytössä. Noin neljännes valituksista raukeaa vuosittain hakijan peruuttaessa hakemuksensa. (Kivistö 2012, s. 130–131, 139)

Pahimmassa tapauksessa hankinta saadaan toteutettua yli puolentoista vuoden päästä prosessin aloittamisesta. Tämä tarkoittaisi sitä, että puolen vuoden hankintaprosessin jälkeen päätöksestä valitettaisiin oikeuteen. Oikeuskäsittelyssä menisi noin kahdeksan kuukautta ja oikeuden päätös olisi velvoite järjestää uusi kilpailutus, jonka järjestämiseen menisi vielä muutama kuukausi. Oikeuskäsittely aiheuttaa luonnollisesti aina kustannuksia ja häviöjä joutuu tavallisesti maksamaan voittajalle korvausta oikeudenkäyntikuluista.

Lisää kustannuksia aiheuttaa ylimääräinen työ, jota joudutaan tekemään kun tarvittavat tuotteet tai palvelut pitää hankkia väliaikaisesti muualta. Tällöin

voidaan joutua maksamaan myös kalliimpaa hintaa kun ei pystytä hankkimaan tuotteita ja palveluita tarjouskilpailun voittajalta. Tästä syystä muun muassa puitejärjestelyissä on hyvä merkitä sopimukseen muutama optiovuosi, jotka mahdollistavat sopimuksen jatkamisen jos uusi kilpailutusprosessi venyy liian pitkäksi. Myös strategiset hankinnat on syytä aloittaa hyvissä ajoin ennen tuotteen tai palvelun suunniteltua käyttöönottopäivää. Aikataulukseen liittyvät ongelmat voivat tulla yllätyksenä henkilöille, joilla ei ole riittävä osaamista hankintojen suorittamiseen. Tämä näkökulma puoltaa myös hankintojen keskittämistä osaaville henkilöille.

## **4 Hankintatoimen tutkimus**

Hankintatoimea on tutkittu laajasti monelta eri osa-alueelta. Julkisia hankintoja tutkitaan paljon toimintojen kehittämiseksi ja säästöjen löytämiseksi. Julkinen hankinta on myös otollinen tutkintakohde, sillä aineistoa on runsaasti ja helposti saatavilla. Tässä kappaleessa käsittelemme eräitä hankintatoimen tutkimuksen osa-alueita jotka näemme olevan juuri pinnalla olevia tai tulevia trendejä hankintatoimessa. Käymme myös läpi tutkimusten ja edellisessä kappaleessa kuvaamiemme prosessien eroavaisuuksien avulla miten hankintatoimea voisi kehittää julkisella sektorilla. Tutkimuksissa on käsitelty kaikenlaisia hankintoja, eikä pelkästään strategiseen hankintakategoriaan kuuluvia laitehankintoja. Tutkimuksissa ilmi tulleita käytäntöjä ja periaatteita voi pääsääntöisesti soveltaa myös laitehankintoihin.

Erridgen ja Callenderin artikkelissa on kuvattu muutamia hankintatoimen tutkimuksia jotka ovat olleet esillä julkisiin hankintoihin erikoistuvassa konferenssissa Yhdysvalloissa vuonna 2004. Artikkelin kirjoittajat nostavat käsitellyistä tutkimuksista esiin kolme tärkeää oppia julkisen sektorin hankintatiimeille. (Erridge et al. 2005)

- Julkisen sektorin sopimusten tulisi palkita toimittajia enemmän huippuosaamisesta kuin volyyymistä tai alhaisesta hinnasta.
- Julkisten markkinoiden kilpailukyvyyn hallitseminen vaatii ydintoimittajien välisten suhteiden hallitsemista.
- Hankintatiimin jäsenten tulee olla enemmän tietoisia strategisista seikoista, kuten sopimuksen jälkeisen palkitsemisen hallinnoinnista.

### **4.1 Kestävä ja eettinen hankinta**

Ilmastonmuutoksen ja kasvihuonekaasupäästöjen lisääntyessä kestävä ja eettinen hankinta on noussut tärkeäksi teemaksi myös hankinnoissa. Aiheesta ei ole vielä tehty runsaasti tutkimusta, mutta trendi on vahvasti nouseva. Kestävä hankinta



voidaan määritellä hankinnaksi, jossa yhteiskunta ja yritys hyötyvät mahdollisimman pienellä ympäristön kuormituksella. Kestävässä hankinnassa tuotteen hinta ei ole ratkaisevin tekijä, vaan tuotteen ympäristöystävällisyys.

Brammer ja Walker käsittelevät tutkimuksessaan kestävän hankinnan edellytyksiä ja vaikutuksia 280 julkisen hankintaorganisaation toiminnan kautta 20 eri maassa. Tutkimuksessa selvitettiin hankintaorganisaatioiden näkemyksiä siitä, mikä olisi oleellinen osa kestävästä hankintaa, mitkä seikat edistävät kestävästä hankintaa sekä kestävän hankinnan esteitä. Hankintaorganisaatiot käyttävät kestävän hankinnan periaatteita todennäköisemmin jos kyseessä on selkeä win-win asettelu. Toinen lähtökohta kestäväälle hankinnalle on ympäristöystävällisen toimintatavan mukaan valmistettujen hyödykkeiden saatavuus. Alla on esitetty tutkimuksen tulokset. (Brammer et al. 2010)

#### Kestävän hankinnan kriteerit

- Hankinta pieniltä ja keskisuurilta yrityksiltä
- Hankinta paikallisilta yrityksiltä
- Turvallisen tavaran kuljetuksen takaaminen
- Pyrkimys vähentää pakkausmateriaaleja
- Toimittajille vaatimus, jossa he sitoutuvat vähentämään jätteiden syntyä

#### Kestävän hankinnan esteet

- Taloudelliset näkökohdat
- Hallinnolliset ja organisaation rakenteelliset esteet
- Informaation puute

#### Kestävää hankintaa edistävät tekijät

- Johdon sitoutuminen ja linjaukset
- Valtion lainsäädäntö

Kestävän hankinnan kasvua kuvaa myös vuonna 2011 Euroopan komission laatima käsikirja vihreästä hankinnasta. Käsikirjassa painotetaan julkisten hankintojen suurta taloudellista merkitystä EU-tasolla, ja kuinka ympäristöystävällisillä hankintavalinnoilla voidaan suuresti vaikuttaa kasvihuonekaasupäästöjen määrään. Vihreässä hankinnassa tulee painottaa pitkän aikavälin ajattelua. Teknologian vielä kehittyessä ympäristöystävälliset vaihtoehdot ovat usein kalliimpia lyhyellä aikavälillä, mutta pitkän aikavälin säästöt ovat monessa kohteessa merkittäviä. Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää Turun kaupungin toimistovalaimituksen hankintalinjausta, jossa ympäristöystävällisillä ja energiatehokkailla ratkaisulla sähkönkulutus pieneni 50 %. Komission laatimassa vihreän hankinnan käsikirjassa käsiteltävät pääsektorit ovat rakennukset, ruoka- ja muonituspalvelut, sähkö sekä puutavaran hankinta. Käsikirjan peruseriaatteita voi helposti kuitenkin soveltaa myös muihin hankinta-alueisiin kuten volyyymi- ja strategisiin tuotteisiin. (Euroopan komissio 2011)

## **4.2 Lean-ajattelu**

Lean-ajattelu on alun perin yksityisen sektorin tuotantoprosessissa kehitetty kokonaisvaltainen ajattelutapa, jolla luodaan säästöjä eliminoimalla kaikki turha prosessien eri vaiheissa. Japanilaiset autovalmistajat kehittivät Lean-ajattelun 1980-luvun lopulla. Hiljattain on tutkittu ajattelutavan soveltumista julkiseen sektoriin ja etenkin hankintatoimeja tehostamaan. Lean-ajattelu omaa seuraavat ominaispiirteet. (Schiele, McCue 2011)

- Loppuasiakkaan kokema arvo
- Tuotteelle määritelty arvoketju, johon on sisällytetty kaikki toiminnot
- Tuotteen tai palvelun jatkuva virtaus
- Imuohjauksen hyödyntäminen kohdissa, joissa ei ole jatkuvaa virtausta
- Jatkuvan kehityksen tavoittelemisen, jossa energiaa, resursseja, aikaa ei hukata samalla kun tuotetaan asiakkaalle mitä he haluavat

Schiele ja McCue esittelevät artikkelissaan Lean-ajattelun implementointia julkisiin hankintoihin, sekä käsittelevät muiden tekemiä tutkimuksia aiheesta. Erityisesti julkisella sektorilla säästöjä haetaan usein lomautuksilla, palkkauskiellolla, sekä budjettileikkauksilla. Tässä tilanteessa prosessissa ei usein tapahdu oleellisia muutoksia, joten ongelma on edelleen ratkaisematta. Lisäksi, julkinen sektori on jatkuvasti tarkkailun alla eri viranomaisten sekä kansalaisten toimesta. Tästä syystä hankintayksikön energia menee oikean hankintaprosessin ja hankintamenettelyn noudattamiseen, eikä pohdintaan millä ratkaisulla saataisiin yksikölle hankittua kokonaisvaltaisesti paras toimittaja. (Schiele, McCue 2011)

Lean-ajattelua ja sen soveltamista julkisiin hankintoihin ei ole kuitenkaan vielä tutkittu kovinkaan paljoa. Schiele ja McCuen artikkelin perusteella uusia tutkimuksia on jo vireillä ja ajattelutavan hyödyntämisessä on valtavasti potentiaalia julkishallinnoille. Erilaisista empiirisistä tutkimuksista on jo saatu lukuisia hyviä tuloksia eri toimialoilta. Artikkelissa on mainittu hyvä esimerkki, jossa eräässä Yhdysvaltalaisessa sairaalassa implementoimalla Lean-ajattelua on pystytty pienentämään varastoja 50 % ja potilaiden odotusaikoja 53 %. Lean-ajattelu vaatii onnistuakseen asennemuutoksen ja sitoutumisen koko organisaatiolta. (Schiele, McCue 2011)

## 5 Johtopäätökset

Julkisen ja yksityisen sektorin hankintaprosesseissa on selkeitä eroja, joita hyödyntämällä voidaan tehostaa ja kehittää julkista hankintatoimea. Tässä kappaleessa käymme läpi eroavaisuuksien ja tutkimusten pohjalta mielestämme keskeisimmät kehityskohteet julkisille hankinnoille.

Taulukko 1: Hankintaprosessien erot

	Käsiteltävä kohde	Syy
Hankintaprosessien erot	Tarjouspyynnön muokkaaminen	Sitoutuminen tarjouspyyntöön
	Hankintojen koordinointi	Hajautunut hankinta
	Hankintojen aikataulus	Lainmukaiset odotus- ja valitusten käsittelyajat

Julkisen ja yksityisen prosessin eroja vertailtaessa kolme pääasiaa nousi esille: tarjouspyynnön muokkaaminen, koordinointi ja aikataulus. Nämä kolme eroavaisuutta vaikuttavat mielestämme eniten hankinnan toteuttamiseen eri sektoreilla. Julkisissa hankinnoissa prosessin etenemiseen ei juurikaan voida vaikuttaa enää tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen. Hankinnan kohteen tarkka määrittely ja markkinoiden kartoitus on tehtävä ennen tarjouspyynnön julkaisemista, koska sen jälkeen tarjouspyyntöä ei lain mukaan voi muokata. Näin ollen mahdollisuus neuvotteluihin ja tätä kautta kummallekin osapuolelle edulliseen tilanteeseen pyrkiminen jää pois hankintaprosessista. Julkisen sektorin tulisi tässä ottaa mallia yksityisestä hankintaprosessista, jossa hankinnan kohde elää ja muovautuu neuvottelujen myötä kohti optimaalista ratkaisua molempien osapuolen kannalta.

Toinen asia, jossa julkinen sektori voi oppia yksityiseltä sektorilta, on hankintojen koordinointi. Julkinen hankinta on yksityiseen sektorin hankintatoimeen verrattuna liian hajanaista. Hankintoja suorittavat liian monet henkilöt, heillä ei

ole riittävää koulutusta hankinnoista ja toimittajien määrä on suuri. Yksityisillä yrityksillä puolestaan hankintoja suorittaa hankintaosasto, joka huolehtii lähes kaikista yrityksen hankinnoista. Keskittämällä julkisia hankintoja yhteishankintayksiköille voidaan saavuttaa suuria kustannussäästöjä. Hankintojen keskittäminen ja tätä kautta koordinaation parantaminen on realistista lyhyelläkin aikavälillä, sillä lain tuomat velvoitteet eivät ole esteenä.

Hankintojen aikatauluttaminen julkisissa hankintayksiköissä on usein ongelmallista pitkien odotusaikojen vuoksi. Ajat johtuvat kuitenkin lain tuomista velvoitteista, joten niihin ei voida juurikaan omilla toimilla vaikuttaa. Yksityisellä sektorilla ei ole vastaavanlaisia aikarajoitteita ja yritykset toteuttavat hankintaprosessinsa oman aikataulunsa mukaan. Julkinen hankintayksikkö voi sen sijaan varautua mahdollisiin viivästymisiin ottamalla ne huomioon hankintasuunnitelmaa tehdessään. Mahdolliset viivästymiset tulee tiedostaa hankintastrategiassa ja niihin tulee varautua asiamukaisesti sekä aikataulussa että budjetissa. Näin mahdolliset viivästykset eivät aiheuta yllättäviä lisäkustannuksia.

Taulukko 2: Julkisen sektorin hankintatoimen kehittämissuunnat

	Käsiteltävä kohde	Tavoite
Julkisen hankinnan keskeiset kehityskohteet	Vihreä hankinta	Ympäristönsuojelu keskeisessä asemassa EU:ssa
	Suhde toimittajiin	Kohti strategista yhteistyötä toimittajan kanssa
	Lean-ajattelu	Hankintaprosessista turhan resurssien käytön eliminoiminen

Kokonaiskustannuksien kannalta parhaan vaihtoehdon valitsemiseksi julkisen sektorin hankintayksiköiden tulee ottaa huomioon myös ympäristöseikat. Yksityisellä sektorilla vihreää hankintaa on toteutettu hyvin tuloksin, joskin melko pienessä mittakaavassa. Vihreillä hankinnoilla olisi suuri potentiaali julkiselle

sektorille, niin ympäristönsuojelun, kustannussäästöjen kuin kansalaisten kokeman imagon kannalta. Hankinnoissa tarkastellaan liian usein pelkkää hankintahintaa. Vihreän hankinnan periaatteiden mukaan tuotteen tai palvelun kustannuksia tulisi tarkastella sen koko elinkaaren ajalta. Näin ollen myös hankintahinnaltaan kalliimmilla, mutta esimerkiksi energiatehokkailla ratkaisuilla olisi parempi mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Tämä korostuu erityisesti pitkissä elinkaarissa, jolloin käyttökustannuksista saatavalla säästöllä katettaisiin helposti suurempikin ero hankintahinnassa. Näin ollen hankintakohteen asiantuntijan osallistuminen hankintayksikön toimintaan voisi selventää päättäjille eri toimittajien välisiä eroja, jotta hankintayksikkö valitsee parhaan toimittajan muidenkin kriteerien kuin ostohinnan perusteella.

Hankintayksikön ja toimittajan välinen yhteistyö kaipaa myös kehittämistä. Nykyään sopimuksen tekemisen jälkeen molemmat osapuolet toimivat lähes itsenäisesti suorittaen omia velvollisuuksiaan. Yksityisellä puolella toimittajasuhteesta pyritään usein luomaan tiivis yhteistyö yritysten välille. Tästä on monia hyötyjä, kuten kommunikaation parantuminen, tarpeiden määrittelyn helpottuminen sekä pitempiaikaisten toimittajasuhteiden luominen. Pidempien sopimuskausien etuna julkisella sektorilla on hallinnollisten kustannusten aleneminen, kun lain mukaista kilpailutusprosessia ei tarvitse tehdä niin usein.

Yksi tärkeä kehityssuunta julkisen hankinnan kehittämisessä on Lean-ajattelun hyödyntäminen toimintatavoissa ja ajattelumalleissa. Aihealueen tutkimusten ja kokeiden tulosten lisääntyessä hankintayksiköt voisivat koulutuksen kautta hyödyntää tätä yksityisellä sektorilla hyvin toiminutta mallia. Siirtymistä soveltamaan Lean-ajattelun teesejä puoltavat aika-, resurssi-, sekä materiaalisäästöt. Lean ajattelutavan omaksuminen hankintayksikössä vaatii kuitenkin perusteellisen koulutuksen ja sitoutumisen kaikilta työntekijöiltä, mikä voi viedä huomattavasti aikaa ja resursseja, joita julkishallinnolla harvoin on ylimääräisiä.

Kandidaatintyössäimme tutkimme julkisen hankintaprosessin erityispiirteitä ja kehityskohteita hankintatoimen tehostamiseksi. Peilasimme yksityistä hankintaprosessia julkiseen ja etsimme keskeisimmät eroavaisuudet. Erot prosessien välillä ovat selkeitä, etenkin kun rajasimme hankittavan kohteen samankaltaiseksi. Tärkeimmät eroavaisuudet liittyvät julkisen hankintalain joustamattomuudesta ja kuormittavuudesta prosessin toimivuuteen. Tutkimusten perusteella julkisen hankintatoimen kehityssuunnassa on kolme selkeää suuntausta. Tärkeimpänä pidetään hankintayksikön ja toimittajien strategisen yhteistyön lisäämistä perinteisen hankintayksikkö-toimittajasuhteen sijaan. Vireillä olevien tutkimusten lisääntyessä ja positiivisten tulosten lisääntyessä myös yksityisellä sektorilla osittain omaksutut vihreä hankinta sekä Lean-ajattelu rantautuvat julkisiin hankintoihin. Ympäristövalveutuneisuuden ja kustannustehokkuusvaateiden lisääntyessä näiden toimintatapojen lisääminen ajantasaiseen julkiseen hankintaprosessiin ja lakiin on vain ajan kysymys.

## 6 Lähteet

Brammer, S., Walker, H. (2010). Sustainable Procurement in the Public Sector: an International Comparative Study. *International Journal of Operations & Production Management* Vol. 31 No. 4, 2011.

Erridge, A., Callender, G. (2005). Introduction to the Special Issue on Public Procurement. *Journal of Purchasing & Supply Management* 11, 2005.

Euroopan komissio. (2011). Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement. Toinen painos. Euroopan Unioni, Belgia. 55s.

Iloranta, K., Pajunen-Muhonen, H. (2008). Hankintojen Johtaminen. Toinen painos. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä. Tietosanoma. 498s.

Kivistö, T. (2012). Julkiset hankinnat. Luentomateriaali kurssille Julkiset hankinnat, Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Timo Kivisto Consulting Oy. 162s.

Kuusniemi-Laine, A., Takala, P. (2008). Julkiset hankinnat käsikirja. Edita Prima Oy, Helsinki. Edita Publishing Oy. 370s.

Laki julkisista hankinnoista. (2007). [Edilex – valtion säädöstietopankin www-sivuilla]. [Viitattu 20.2.2012].

Saatavissa <<http://www.edilex.fi/saadokset/lainsaadanto/20070348/>>

Monczka, R., Trent, R., Handfield, R. (2005). Purchasing & Supply Chain Management. Kolmas painos. QuebecorWorld, Kingsport, Tennessee. Thomson South-Western. 744s.



Prohankinta-työryhmä. Hankintojen ryhmittely ja portfolioanalyysi. [hankintatoimi.fi www-sivuilla]. [Viitattu 1.3.2012]. Saatavissa: [http://www.hankintatoimi.fi/prosessit\\_ja\\_tyokalut/strateginen\\_hankinta/hankintojen\\_ryhmittely\\_ja\\_portfolioanalyysi/](http://www.hankintatoimi.fi/prosessit_ja_tyokalut/strateginen_hankinta/hankintojen_ryhmittely_ja_portfolioanalyysi/)

Ritvanen, V., Inkiläinen, A., von Bell, A., Santala, J. (2011). Logistiikan ja toimitusketjun hallinnan perusteet. Saarijärven Offset Oy, Saarijärvi. Suomen Huolintaliikkeiden Liitto ry, LOGY ry. 252s.

Schiele, J., McCue, C. (2011). Lean Thinking and its Implications for Public Procurement: Moving Forward With Assessment and Implementation. *Journal of Public Procurement* 2, 2011.

Timo Kivisto Consulting Oy. (2002). Majakka-projektin loppuraportti. [email Timo Kivistö]. 36s.