



Open your mind. LUT.
Lappeenranta University of Technology

TEKNISTALOUDELLINEN TIEDEKUNTA

TUOTANTOTALOUDEN OSASTO

CS20A9000 Kandidaatintyö ja seminaari

Toimitusketjun johtaminen

Julkisten hankintojen keskittäminen – case kuntasektorin yhteishankinnat

**Centralization in public procurement – case
municipality joint purchases**

Kandidaatintyö

Maija Eronen

Tiina Puolakka

TIIVISTELMÄ

Tekijät: Maija Eronen, Tiina Puolakka	
Työn nimi: Julkisten hankintojen keskittäminen – case kuntasektorin yhteishankinnat Centralization in public procurement – case municipality joint purchases	
Osasto; Tuotantotalous	
Vuosi: 2012	Paikka: Lappeenranta
Kandidaatintyö. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. 31 sivua, 2 kuvaa, 1 taulukko ja 1 liite Tarkastaja: Tutkijatohtori Petra Pekkanen	
Hakusanat: julkinen hankinta, hankintojen keskittäminen, kuntasektori, yhteishankintayksikkö, Etelä-Karjalan hankintapalvelut	
Keywords: public procurement, centralized purchasing, municipality, joint procurement company	
<p>Tämä kandidaatintyö käsittelee julkisten hankintojen keskittämistä. Keskityimme työssä Suomen tilanteeseen ja erityisesti kuntasektorin hankintojen keskittämiseen. Työn alussa käymme läpi lyhyesti julkisiin hankintoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ja esittelemme yleistä teoriaa hankintojen keskittämisestä. Teoriaosuudessa käsittelemme keskittämisen motiiveja, saavutettavia hyötyjä sekä mahdollisia ongelmia. Kandidaatintyöhömmme sisältyy case-esimerkki yhteishankintayksikön toiminnasta. Tarkastelun kohteena on Etelä-Karjalan maakunnan alueella toimiva yhteishankintayksikkö Etelä-Karjalan hankintapalvelut, joka hoitaa yhteistyöyksiköilleen muun muassa kilpailutukset sekä sopimusten hallinnan.</p> <p>Työssä vertaamme myös nousevatko kirjallisuusosuudessa käsitellyt teoriat esille case-yrityksen toiminnassa. Pääosin teoria vastasi haastattelun perusteella Etelä-Karjalan Hankintapalveluiden kokemia hyötyjä ja haittoja joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Hyödyt koettiin yhteneväisemmiksi teorian kanssa kuin haitat. Työn lopussa käymme läpi hankintojen keskittämisen tulevaisuuden näkymiä, joiden perusteella voidaan sanoa, että aiheeseen liittyvää tutkimusta tulisi tehdä enemmän.</p>	

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	3
2	LAINSÄÄDÄNTÖ.....	4
2.1	Yleistä	4
2.2	Hankintaprosessi	5
2.3	Markkinaoikeuden rooli julkisissa hankinnoissa	7
2.3.1.	Valitusprosessi	7
2.3.2.	Määrättävissä olevat seuraamukset.....	8
3	TEORIAA HANKINTOJEN KESKITTÄMISESTÄ	9
3.1	Keskittämisen motiivit	9
3.2	Keskittämisen hyödyt.....	10
3.3	Keskittämisen haitat	12
3.4	Yhteishankintayksiköt.....	13
3.5	Muut hankintayhteistyömuodot	14
3.6	Yhteishankintayksiköiden käyttö Suomessa ja maailmalla	14
4	ETELÄ-KARJALAN HANKINTAPALVELUT	16
4.1	Yleistä yrityksestä	16
4.1.1.	Organisaatio	17
4.2	Yrityksen perustaminen	19
4.3	Yrityksen tehtävät ja tavoitteet	19
4.3.1.	Strategia	20
4.3.2.	Tavoitteet	20
4.4	Käytännön toiminta.....	21
4.5	Yhteishankintayksikön edut.....	22

4.6	Yhteishankintayksikön haasteet	23
4.7	Tulevaisuuden näkymät	24
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	26
	LÄHTEET	29
	LIITE	

1 JOHDANTO

Tämä kandidaatintyö käsittelee julkisten hankintojen keskittämistä. Keskitymme työssä Suomen tilanteeseen ja erityisesti kuntasektorin hankintojen keskittämiseen. Työn alussa käymme läpi lyhyesti julkisiin hankintoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ja esittelemme yleistä teoriaa hankintojen keskittämisestä. Teoriaosuudessa keskitymme keskittämisen motiiveihin, saavutettaviin hyötyihin sekä mahdollisiin ongelmiin. Lisäksi käsittelemme lyhyesti muun maailman tilannetta koskien keskitettyjä julkisia hankintoja. Kandidaatintyöhömmme sisältyy myös case-esimerkki yhteishankintayksikön toiminnasta. Tarkastelun kohteena on Etelä-Karjalan maakunnan alueella toimiva Etelä-Karjalan hankintapalvelut, joka toimii yhteishankintayksikkönä hoitamalla kilpailutukset sekä sopimusten hallinnan yhteistyöyksiköilleen. Case-esimerkki perustuu hankintajohtaja Aki Fihlmanin haastatteluun. Lopuksi tarkastelemme vielä vastaako teoria haastattelun perusteella todellisen yrityksen kokemuksia yhteishankinnoista.

Julkisten hankintojen keskittäminen on verraten uutta Suomessa ja siihen liittyvää tutkimustietoa on vähän saatavilla. Julkiset hankinnat muodostavat kuitenkin noin 15 %:a Suomen bruttokansantuotteesta, joten niiden tehokkaalla organisoinnilla voidaan saavuttaa paljon etuja. Vuonna 2011 julkisia hankintoja koskevia ilmoituksia tehtiin yhteensä 18 860 kappaletta ja hankintojen kokonaisarvo oli noin 19 miljardia euroa. Kuntien hankintayksiköiden tekemät hankintailmoitukset olivat noin puolet koko Suomen ilmoitusmäärästä, 10 935 kappaletta, ja niiden yhteisarvo oli noin 9 miljardia euroa. Kuntien tekemät hankinnat voidaan jakaa neljään lajiin, jotka ovat tavara-, palvelu-, rakennus- sekä muut hankinnat. Näistä suurin osa-alue on palvelut, joiden yhteenlaskettu arvo on yli 6 miljardia euroa. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2011)

2 LAINSÄÄDÄNTÖ

Kuntien keskitettyjä hankintoja määrää Suomessa laki julkisista hankinnoista. Laissa on otettu huomioon myös Euroopan Unionin julkisiin hankintoihin liittyvät direktiivit. Lain tarkoituksena on ”tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.” (30.3.2007/348).

2.1 Yleistä

Laissa olennaisinta on, että valtion ja kuntien hankintayksiköiden tulee kilpailuttaa hankintansa kuten laissa on määrätty. Hankintoja tulee tehdä olemassa olevien kilpailuolosuhteiden mukaisesti niin, että hankintamenettelyn osallistujia kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättä. Lisäksi toiminnan on oltava mahdollisimman avointa. Hankintatoiminta tulee toteuttaa siten, että se on mahdollisimman taloudellista, suunnitelmallista sekä ympäristönäkölle huomioon ottavaa. (30.3.2007/348).

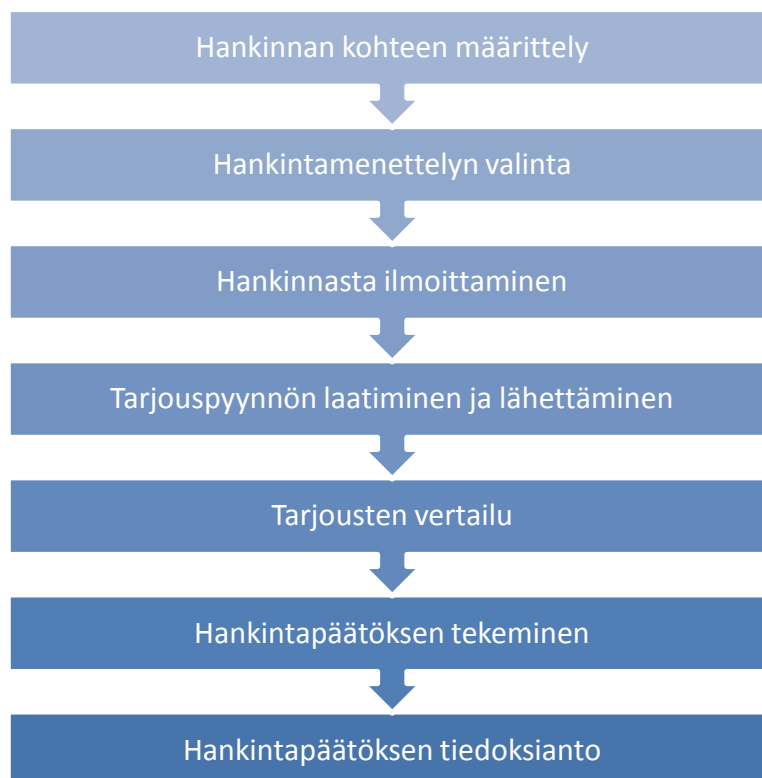
Hankintalaissa kehoitetaan järjestämään hankintatoiminta mahdollisimman tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi kuitenkin hankintoja keinoitekoisesti yhdistelemättä. Lisäksi hankintoihin liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi laissa ohjeistetaan käyttämään puitejärjestelyjä ja yhteishankintoja. Myös muiden yhteistyömahdollisuuksien hyödyntäminen on suotavaa. (30.3.2007/348). Näin ollen voidaan ajatella, että hankintalaki ohjaa hankintojen keskittämiseen.

Laissa on määritelty hankintojen kynnsarvot, joiden alittuessa hankintalakia ei sovelleta. Jos kynnsarvot ylittyvät, tulee hankinnat kilpailuttaa laissa määrättyllä tavalla. Suomessa on käytössä kaksi kynnsarvoa, kansallinen kynnsarvo ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveihin perustuva EU-kynnsarvo. Tavara- ja palveluhankinnoissa kansallinen kynnsarvo on 30 000 euroa ja EU-

kynnysarvo 211 000 euroa. Hankinnoille lasketaan ennakoitu kokonaisarvo, jonka perusteella arvioidaan ylittyvätkö kynnysarvot. Laskennan perusteena käytetään suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta, johon ei oteta huomioon arvonlisäveroa. (30.3.2007/348).

2.2 Hankintaprosessi

Kuvassa 1 on esitetty julkisten hankintojen hankintaprosessin kulku yleisesti. Hankintaprosessi alkaa hankintakohteen määrittelyllä, jonka jälkeen valitaan tilanteeseen sopiva hankintamenettely. (Valtiovarainministeriö 2010, s. 31) Laissa määritellyjä hankintamenettelyitä ovat avoin tai rajoitettu hankintamenettely, neuvottelumenettely, suoramarkkinat, kilpailullinen neuvottelumenettely sekä puitejärjestely. Menettelyn valintaan vaikuttavat hankinnan ominaisuudet. Yhteistä kaikille menettelyille on se, että todellisen kilpailun varmistamiseksi tulee tarjouskilpailuun kutsua ehdokkaita riittävä määrä hankinnan kokoon ja laatuun nähden. (30.3.2007/348).



Kuva 1 Hankintaprosessin eteneminen (Valtiovarainministeriö 2010, s. 31)

Kun sopiva hankintamenettely on valittu, hankinnasta tulee tehdä tarvittavat ilmoitukset. Jotta hankinnat olisivat mahdollisimman avoimia, täytyy hankintayksikön toimittaa julkaistaviksi ennakoilmoitus, hankintailmoitus, mahdollinen suunnittelukilpailua koskeva ilmoitus, mahdollinen käyttöoikeusurakkaa koskeva ilmoitus sekä jälki-ilmoitus. Työ- ja elinkeinoministeriö määrää tahon, johon hankintailmoitukset toimitetaan julkaistaviksi. Valtioneuvosto määrää asetuksella tarkemmat ohjeet ilmoitusten tekemiseen. Hankintamenettelyihin kuuluu myös määräaikojen asettaminen. Määräajan määrittämisessä tulee huomioida hankinnan laatu, monitahoisuus sekä aika, joka kuluu tarjousten laatimiseen ja toimittamiseen. (30.3.2007/348).

Seuraava vaihe hankintaprosessissa on tarjouspyynnön laatiminen ja sen lähettäminen. Laissa määrätään, että tarjouspyynnön on oltava kirjallisesti laadittu ja niin selkeä dokumentti, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnön sisältö on määritelty tarkasti laissa. Lisäksi hankintaan liittyvät tekniset kuvaukset tulee esittää joko hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Saatuja tarjouksia vertaillaan keskenään ja lain mukaan hankintayksikön on hyväksyttävä niistä se tarjous, joka on hankinnan vertailuperusteiden mukaan kokonaisuutena edullisin tai se, joka on hinnaltaan halvin. Vertailuperusteita voivat olla esimerkiksi laatu, tekniset ansiot, ympäristöystävällisyys, käyttökustannukset, kustannustehokkuus tai toimituspäivät. (30.3.2007/348).

Tarjousten vertailun pohjalta tehdään hankintapäätös. Päätökseen liittyvistä asiakirjoista on tultava esille ne seikat, jotka vaikuttivat olennaisesti ratkaisuun. Näitä seikkoja ovat vähintään perusteet ehdokkaan, tarjoajan tai tarjouksen hylkäämiselle sekä perusteet, joiden mukaan tarjousten vertailu on tehty. Tehty päätös perusteluineen tulee toimittaa kirjallisesti niille, joita asia koskee. Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikkö tekee kirjallisen hankintasopimuksen. (30.3.2007/348).

2.3 Markkinaoikeuden rooli julkisissa hankinnoissa

Markkinaoikeuden toiminta perustuu vuonna 2002 voimaan tulleeseen markkinaoikeuslakiin. Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, jonka tehtävänä on käsitellä markkinaoikeudellisia, kilpailuoikeudellisia ja julkisia hankintoja koskevia asioita. (Markkinaoikeus, 2012a) Instituutio käsittelee lähinnä julkisiin hankintoihin liittyviä valituksia. Hankintoja koskevan asian voi tuoda markkinaoikeuden käsiteltäväksi jokainen henkilö, jota asia koskee. Erityistapauksissa valittajana voi toimia myös viranomainen. Yleensä valittajana on yrittäjä, joka on osallistunut tarjouskilpailuun tai jonka osallistuminen tarjouskilpailuun on hankintayksiköstä johtuen estynyt. (Markkinaoikeus, 2012b)

2.3.1. Valitusprosessi

Mahdollinen valitus tulee toimittaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi 14 päivän sisällä siitä, kun tieto tarjouskilpailun ratkaisusta ja sen perusteista on toimitettu tarjoajille. Valittajan täytyy ilmoittaa kirjallisesti hankintayksikölle aikeestaan panna asia vireille markkinaoikeudessa ennen kuin hän voi toimittaa valituksen markkinaoikeudelle. Lisäksi valitukseen tulee yksilöidä, millä tavalla kyseinen hankinta ei noudata julkisista hankinnoista annettuja oikeusohjeita. Mikäli hankintapäätöksestä on valitettu markkinaoikeuteen ja hankinta ylittää EU-kynnysarvot, ei hankintayksikkö saa allekirjoittaa hankintasopimusta. (Markkinaoikeus, 2012b)

Mikäli markkinaoikeus päättää ottaa valituksen käsittelyyn, tulee sen varata hankintayksikölle tilaisuus vastata valitukseen. Tämän jälkeen tarjoajalla on vielä mahdollisuus antaa vastaselitys vastineesta. Menettely toteutetaan pääsääntöisesti kirjallisesti, ellei asian selvittäminen edellytä henkilötodistelun vastaanottamista tai asiantuntijoiden kuulemista. Markkinaoikeus antaa päätöksensä kirjallisesti asianosaisille. Markkinaoikeuden päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksestä. (Markkinaoikeus, 2012b)

2.3.2.Määrättävissä olevat seuraamukset

Markkinaoikeuden määrättävissä olevat seuraamukset perustuvat julkisista hankinnoista annetun lain 94 pykälään. Markkinaoikeus voi kumota hankintayksikön päätöksen, velvoittaa hankintayksikön muuttamaan virheellistä menettelytapaa tai asiakirjan kohtaa tai määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua valittavalle osapuolelle. Lisäksi EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnassa markkinaoikeudella on mahdollisuus määrätä tehottomuusseuraamus tai seuraamusmaksu hankintayksikölle sekä lyhentää hankintasopimuksen sopimuskautta. Valituksen tultua markkinaoikeuden käsiteltäväksi, voi se kieltää tai keskeyttää päätöksen toteuttamisen kokonaan tai keskeyttää hankintaprosessin asian käsittelyn ajaksi. (Markkinaoikeus, 2012b)

3 TEORIAA HANKINTOJEN KESKITTÄMISESTÄ

Tässä kappaleessa käsittelemme yleistä teoriaa liittyen julkisten hankintojen keskittämiseen. Hankintatoiminta voidaan organisoida joko hajautetusti, keskitetysti tai näiden kahden yhdistelmänä. (Valtiovarainministeriö 2010, s. 24) Perinteisesti keskitetyllä hankinnalla tarkoitetaan tilannetta, jossa toiminnan vastuut ja johtajuudet ovat selkeästi osoitettuja tietyille organisaatiolle tai henkilölle. Tällöin vastuu hankintapäätösten tekemisestä on keskitetyllä hankintayksiköllä, jolloin alempien yksiköiden tehtäväksi jää hankintatarpeiden ilmoittaminen määrätyn kaavan mukaisesti. (McCue, Pitzer 2000, s. 402)

3.1 Keskittämisen motiivit

Hankintatoiminnan kehittämisessä ja organisoinnissa tulisi pyrkiä ammattimaisuuteen ja osaamista tukevaan organisaatiomalliin. Organisoinnissa ja toteutuksessa tulee tiedostaa toiminnan merkittävimmät kustannustekijät. (Valtiovarainministeriö 2010, s. 25) Erityisesti tarjouksen käsittelyprosessi sekä muut hallinnolliset toimet ovat kansallisessa sekä EU-laissa tarkasti määriteltyjä, joten niihin kuluva aika on huomattavan suuri ja niiden suorittaminen vaatii paljon resursseja. Tämän monimutkaisen prosessin toistamisen välttämiseksi on keskitetyn hankintayksikön käyttö yleistynyt julkisissa hankinnoissa. (Karjalainen 2011, s. 90)

Keskittämispäätöstä suunniteltaessa tulee ottaa huomioon useita eri tekijöitä. Keskittämisen tasoon vaikuttavat muun muassa hankittavien tuotteiden ja palveluiden kustannustehokkuus, yhtenäisyys ja markkina-asema sekä yrityksen hankintastrategia ja neuvotteluvoima. (Dimitri et al. 2006, s. 53) Kun kahdella tai useammalla yksiköllä on yhtenäiset hankintavaatimukset, on hankintojen keskittäminen järkevää. Hankintatoimintaa keskitettäessä tulee ottaa huomioon myös hankintojen kokonaisarvo sekä käytettävissä oleva hankinta-asiantuntemus. Lisäksi tulee arvioida keskittämisellä saavutettavia etuja sekä siitä aiheutuvia haittoja. (Valtiovarainministeriö 2010, s. 24–25).

Kirjallisuudessa on esitetty, että keskitetty hankinta soveltuu erityisesti raaka-aineille sekä MRO-tuotteille (Maintenance, Repair, Operations eli niin kutsutut tukituotteet), koska näiden tuotteiden kysyntä on usein eri yksiköiden välillä samankaltaista. Toisaalta on myös esitetty, että keskittäminen sopii tuotteille joiden ostohinnat ja -volyymit ovat korkeita, koska näiden tuotteiden kohdalla voidaan hyödyntää paremmin hinnan alennuksia. Lisäksi tällöin hankinnan asiantuntijat kykenevät tarjoamaan parempaa palvelua hankintatoiminnassa. (Karjalainen 2011, s. 89)

Hankintatavoitteet voivat toimia motiiveina hankintojen keskittämiseksi. Tyypillinen esimerkki tästä on puolustusvoimien hankinnat, joissa tavoitteena on se, että tieto herkkäluontoisista hankinnoista on tiukasti vain yhdessä paikassa. Lisäksi sosiaalis-strategiset tavoitteet vaikuttavat usein hankintojen keskittämiseen terveydenhuollon alalla. Nykyään yksi tärkeä tavoite on myös hankintojen ympäristöystävällisyys. Ostotoiminnassa pyritään hankkimaan tuotteita mahdollisimman pienillä ympäristövaikutuksilla. Koska keskitetyt julkiset hankinnat ovat euromääräisesti hyvin mittavia, on niiden avulla mahdollista toteuttaa ympäristöystävällistä hankintaa suuressa mittakaavassa. (Dimitri et al. 2006, s. 63)

3.2 Keskittämisen hyödyt

Keskitetyn hankinnan edut ovat usein synergia-etuja. Kirjallisuudessa synergiaa kuvataan yhtälöllä $1 + 1 = 3$, jolla tarkoitetaan, että resurssien yhteistyöllä saavutettu tulos on suurempaa kuin kahden erillisen yksikön yhteenlasketut tulokset. Synergia perustuu jaettuun tietotaitoon, resursseihin, yhteiseen strategiaan ja yhteiseen neuvotteluvoimaan. Synergian tarkoituksena on saavuttaa kilpailuetua. (Karjalainen 2011, s. 88) Synergia-edut voidaan jakaa kolmeen luokkaan, jotka ovat mittakaavaedut (economies of scales), tiedonjaon ja oppimisen edut (economies of information and learning) sekä prosessiedut (economy of process). (Faes et al. 2000, s. 541)

Mittakaavaetuja saavutetaan, kun yksikköhinnat laskevat kasvaneen hankintavolyymien sekä hankintojen yhtenäisyyden ansiosta. Lisäksi suurempi neuvotteluvoima voi johtaa parempiin hankintaehtoihin. (Karjalainen 2011, s. 88–89) Yleisesti on esitetty, että yhteishankinnoilla voidaan säästää hinnoissa jopa 10–15 %:a. Joillain tuotteilla saavutettu etu voi olla vielä suurempi. (Nollet, Beaulieu, 2003, s. 5) Mittakaavaetujen ja kustannussäästöjen on yleisesti uskottu olevan tärkein syy keskittämislle. (Trautman et al. 2009, s. 196)

Tiedonjaon ja oppimisen etuja tuovat esimerkiksi hankintatiedon jakaminen, uudet teknologiat, uudet sovellukset sekä hankintastrategioiden yhteensovittaminen. (Faes et al. 2000, s. 541) Muita tiedonjaon ja oppimisen tuomia etuja ovat hankintaosaamisen tehokas hyödyntäminen sekä mahdollisuus sen systemaattiseen kehittämiseen. (Karjalainen 2011, s. 89) Prosessieduilla tarkoitetaan yhteisten toimintatapojen luomista. Lisäksi etuina voidaan pitää päällekkäisyyksien vähentymistä, kun hankinnoista päättävä hallinto on sijoittunut yhteen paikkaan. Kun päällekkäisyyksiä karsitaan, säästyy muilta työntekijöiltä työaikaa ja saavutetaan kustannussäästöjä. Kaiken kaikkiaan prosessi on yksinkertaisempi, sillä vastuu prosessin läpiviemisestä on yksissä käsissä. (Karjalainen 2011, s. 89)

Edellisessä kappaleessa lueteltujen synergia-etujen lisäksi keskittämisen etuna voidaan pitää sen parempia edellytyksiä toiminnan asiantuntijuuden ja laadun varmistamiseksi. Keskitetty hankinta kokoaa hankinnan asiantuntijat yhteen organisaatioon, jolloin hankintojen laatu paranee. Keskittämislle myös varmistetaan, että hankintoja hoitavalla henkilöllä on riittävä asiantuntemus ja lainopillinen osaaminen toimintaan. Kun osaaminen on keskitetty yhteen organisaatioon, hankintojen läpinäkyvyys ja mitattavuus paranee. (Dimitri et al. 2006, s. 55)

Keskittämislle voidaan vaikuttaa myös varastojen joustavuuteen ja markkinatiedon parempaan hyödyntämiseen. Koska keskitetty hankinta on pitkäjänteistä kertaluontoisen toiminnan sijaan, on toimintaa helpompi kehittää

muuttuvan liiketoimintaympäristön vaatimusten mukaiseksi. Keskitettyä toimintaa voidaan lisäksi kehittää systemaattisesti yhteistyössä sidosryhmien kanssa, jolloin yksiköiden välinen yhteistyö paranee. Sitoutumista tehtyihin hankintapäätöksiin on myös helpompi kontrolloida ja valvoa. (Karjalainen 2009, s. 89) Keskitetty hankintayksikkö kykenee palvelemaan laajoja asiakasjoukkoja tehokkaammin kuin hajautettu. Kaiken kaikkiaan hankintojen keskittäminen lisää tehokkuutta sekä parantaa johtamis-, yhteistyö- ja kehittämismahdollisuuksia verrattuna hajautettuun malliin. (Valtiovarainministeriö 2010, s. 24–25).

3.3 Keskittämisen haitat

Hankintojen keskittäminen voi tuoda mukanaan myös haittoja. Suurimmat ongelmat liittyvät hankintaprosessin koordinoimisen vaikeutumiseen, kun hankintapäätökset tehdään kauempana toimintayksiköistä. Kun hankintapäätösten tekeminen siirretään yksiköiltä pois, voi niiden johto kokea hankintoihin sitoutumisen vaikeaksi. Tämän vuoksi keskitettyjen hankintojen kohdalla on tärkeää valvoa yhteistyötahojen sitoutumista tehtyihin päätöksiin. Lisäksi keskitetty hankinta kasvattaa kiinteitä kustannuksia ja se vastaa hitaammin yksiköissä tapahtuviin muutoksiin. Hankintavolyymien kasvaessa pienten toimittajien voi olla vaikeaa osallistua mukaan kilpailuun. Tämä voi johtaa oligopolin syntymiseen, jolloin kilpailu vähenee. (Karjalainen 2011, s. 89).

Hankintojen keskittämisen nähdään myös vaikeuttavan loppukäyttäjien huomioon ottamista. Keskitetyssä hankinnassa ostettavien tuotteiden tulee olla usein samankaltaisia, jotta yhteishankinta on mahdollista. Tällöin hankittavat tuotteet eivät välttämättä vastaa parhaimmalla mahdollisella tavalla jokaisen sidosyksikön tarpeisiin. (Dimitri et al. 2006, s. 60) Lisäksi on esitetty, että keskitettyihin hankintoihin liittyy enemmän byrokraattisia esteitä, kun yhteishankintayksikön tekemät hankinnat ovat mittakaavaltaan suurempia kuin hajautetussa mallissa. Hajautettu hankinta antaa yksiköille mahdollisuuden tehdä hankinnat suoraan ilman välikäsiä. Välikäsiä puuttuessa hankintojen teko on nopeampaa ja

päätöksillä voidaan vastata ketterästi tarpeeseen. (McCue, Pitzer 2000, s. 401, 404)

3.4 Yhteishankintayksiköt

Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan sellaista hankintayksikköä, joka tekee toisille hankintayksiköille hankintoja, niitä koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Hankintalaki koskee myös yhteishankintayksikköjä. (Valtiovarainministeriö 2010, s. 26) Yhteishankintayksikön itsensä tulee olla hankintayksikkö, jos siltä halutaan ostaa hankintoja suoraan ilman kilpailuttamista. Yksikön tulee olla myös nimenomaan kappaleen alussa mainittujen tehtävien hoitamiseen perustettu tai näiden tehtävien tekemisen tulee olla määritetty yksikön toimialaksi. Kolmanneksi edellytetään, että pääosa yhteishankintayksikön toiminnasta toteutetaan sen omistavien hankintayksiköiden kanssa. Yhteishankintayksikkö voi siis olla kunnan tai valtion viranomainen, liikelaitos tai hankintalain mukainen julkisoikeudellinen laitos. Jos yhteishankintayksikköön kuuluu yhden tai useamman kunnan yksiköitä, tulee perustamisessa noudattaa kuntalain määrittämiä menettelytapoja. (Eskola, Ruohoniemi 2011, s. 81–83)

Yhteishankintayksikön tärkein tehtävä on hankintojen toteuttaminen muiden hankintayksiköiden puolesta. Käytännössä yhteishankintayksikkö toimii yleensä kilpailuttajan ja tilaajan roolissa. Yhteishankintayksiköt eivät yleensä tuota palveluita itse, koska kaksoisrooli on koettu hankalaksi. Poikkeuksena on kuitenkin kilpailuttamiseen liittyvien asiantuntijapalveluiden tarjoaminen yhteistyöyksiköille, joka on varsin yleistä. (Eskola, Ruohoniemi 2011, s. 82–83)

Yhteishankintayksikön käyttämiseen liittyviä etuja ovat hankintojen tehokkuuden lisääntyminen, laajempi asiantuntemus sekä resurssien vapautuminen ydintoimintoihin. Toisaalta keskittämisen myötä kasvanut hankintojen volyyymi voi vähentää kilpailua ja vaikeuttaa pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tarjouskilpailussa. (Kuusniemi-Laine, Takala 2008, s.33).

3.5 Muut hankintayhteistyömuodot

Yhteishankintayksikön käytön lisäksi on olemassa myös muita hankintayhteistyömuotoja. Yksi hankintayhteistyömuoto on se, että hankintayksikkö tekee hankinnat sidosyksiköltä (niin kutsuttu in house –yksikkö), jolloin hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa. Sidosyksiköllä tarkoitetaan sellaista yksikköä, joka on muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen ja joka on hankintayksikön valvonnassa. Lisäksi sidosyksikön on harjoitettava suurinta osaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden valvonnassa se on. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2010).

Toinen yhteishankintamuoto on hankintarenkaan käyttäminen. Hankintarenkaalla tarkoitetaan tilannetta, jossa hankintayksiköt toimivat yhteistyössä hankkiessaan palveluita tai tuotteita markkinoilta. Yleensä hankintarengas muodostuu useammasta kunnasta, jossa yksi kunta toimii hankinta-agenttina kilpailuttaen yhdellä kertaa kaikkien kuntien tietyt hankinnat. Hankinta-agentilla tulee olla valtakirja kaikilta osallistujilta, jotta se voisi kilpailuttaa myös muita kuin omia hankintojaan. Vaikka kilpailutus tehdään yhteistyössä, tulee jokaisen hankintayksikön tehdä itsenäisesti hankintapäätös sekä sopimus toimittajan kanssa. Mahdollisessa valitustilanteessa jokainen hankintayksikkö vastaa itse markkinaoikeuteen. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2010).

3.6 Yhteishankintayksiköiden käyttö Suomessa ja maailmalla

Julkisten hankintojen keskittäminen on nouseva trendi niin Euroopassa kuin myös Yhdysvalloissa, Etelä-Amerikassa ja Aasiassa. Euroopassa useat eri maat ovat ottaneet käyttöönsä keskitettyjä hankintayksiköitä. Näitä maita ovat Suomen lisäksi esimerkiksi Iso-Britannia, Ranska, Italia, Saksa, Itävalta ja Ruotsi. (Karjalainen 2011, s. 90). Euroopassa keskitettyjen hankintayksiköiden käyttöä on vauhdittanut vuonna 2004 voimaan tullut EU:n direktiivi, joka kannustaa yhteishankintoihin. Tällaisia keskitettyjä hankintaorganisaatioita ovat muun muassa Hansel Suomessa, OGC Buying Solutions Iso-Britanniassa, UGAP

Ranskassa ja Satskontoret Ruotsissa. Yhdysvalloissa yhteishankintayksiköitä on hyödynnetty jo aikaisemmin. The American GSA on perustettu vuonna 1949 ja sitä voidaan pitää tämän hetken edistyneimpänä yhteishankintayksikkönä. (Dimitri et al. 2006, s. 49)

Suomessa yhteishankintayksiköiden käyttö on yleistynyt lakimuutoksen jälkeen, jolloin yhteishankintayksikön perustaminen mahdollistui. Suomen valtiolle yhteishankintoja tekee Hansel Oy, joka kilpailuttaa ja hallinnoi koko valtionhallinnon kattavia hankintoja koskevia puitejärjestelyitä. (Hansel Oy, 2012) Kuntasektorilla yhteishankintoja hoitaa Kuntaliiton alaisena toimiva KL-Kuntahankinnat Oy. Yritys palvelee koko Suomen kunta-asiakkaita vastaamalla puitejärjestelyistä, kilpailuttamisesta ja sopimushallinnasta. (KL-Kuntahankinnat Oy, 2012) Lisäksi Suomessa toimii maakunnallisia yhteishankintayksiköitä, jotka muodostuvat usein maakunnan kunnista ja liikelaitoksista. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan alueella toimii Joensuun seudun hankintatoimi, joka vastaa seudullisesti keskitetyistä tavara- ja palveluhankinnoista. Etelä-Kymenlaaksossa vastaava yhteishankintayksikkö on Seutuhankinta ja Etelä-Karjalan alueella Etelä-Karjalan hankintapalvelut.

4 ETELÄ-KARJALAN HANKINTAPALVELUT

Käsitlemme case-esimerkkinä Etelä-Karjalan hankintapalveluita, joka on maakunnan alueella julkisia hankintoja tekevä yhteishankintayksikkö. Keskitymme erityisesti yhteishankintayksikön avulla saavutettaviin etuihin sekä keskitettyyn toimintaan liittyviin haasteisiin. Aineisto perustuu yksikön verkkosivuihin sekä yhteishankintayksikön hankintajohtaja Aki Fihlmanin haastatteluun. Haastattelua varten lähetimme hänelle kysymysrunгон etukäteen tutustuttavaksi. Haastattelukysymykset löytyvät liitteestä 1. Haastattelu oli noin tunnin mittainen ja nauhoitimme sen helpottamaan myöhempää tarkastelua.

4.1 Yleistä yrityksestä

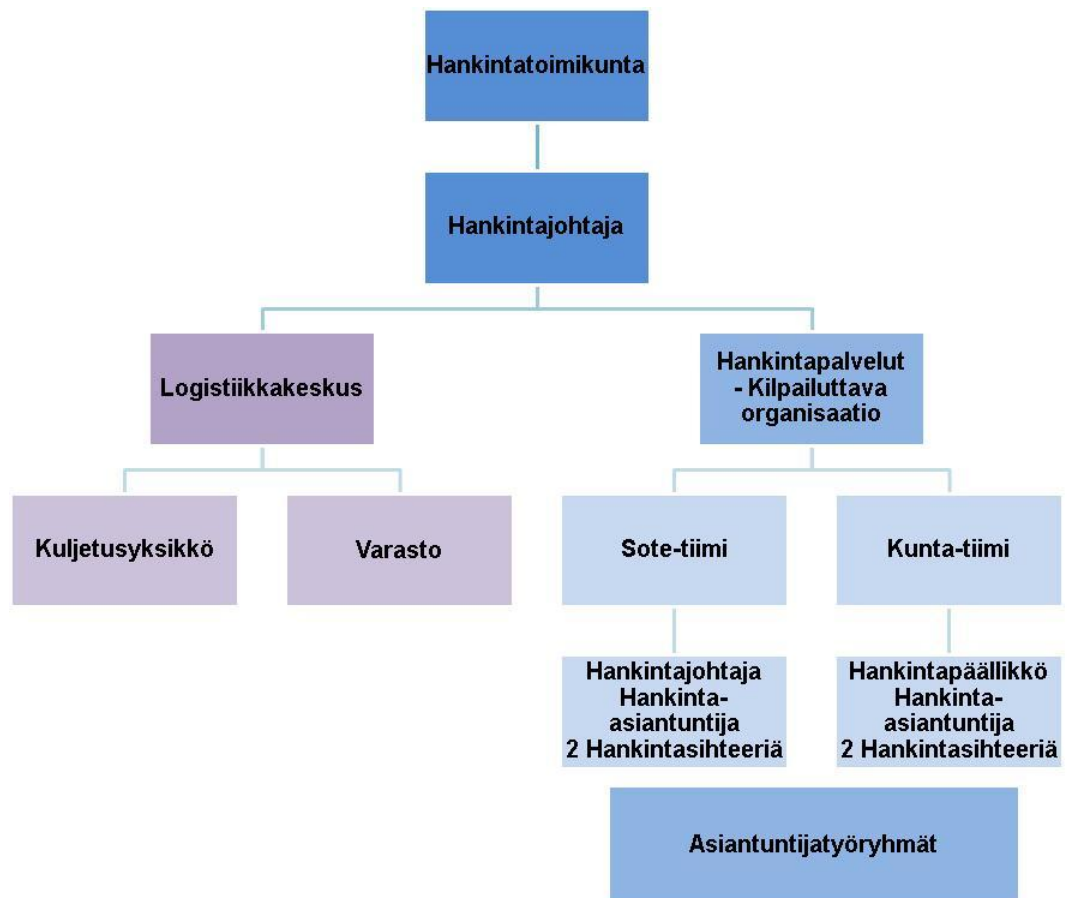
Etelä-Karjalan hankintapalvelut on kunnallinen, julkisista hankinnoista annetun lain tarkoittama yhteishankintayksikkö. Yritys toimii Etelä-Karjalan maakunnan alueella ja se on hallinnollisesti osa Lappeenrannan kaupungin organisaatiota. Yrityksen palvelualueeseen kuuluu yhteensä yhdeksän kuntaa, jotka ovat Imatra, Lappeenranta, Lemi, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale, Suomenniemi sekä Taipalsaari. Lisäksi yhteistyötahoihin kuuluvat kuntien ohella Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoiminta (Eksote) sekä Etelä-Karjalan koulutuskuntayhtymä. (Etelä-Karjalan hankintapalvelut, 2011a)

Hankintapalveluiden lisäksi yritys tarjoaa logistiikka- sekä tietojärjestelmäpalveluita. Logistiikkapalveluiden tehtävänä on kehittää hankinnan ja varastoinnin välistä yhteistyötä sekä järjestää hankinta- ja ostotoiminnan avulla varastotoiminnot mahdollisimman taloudellisesti. Tärkeimpänä tavoitteena on varastointitarpeen pienentäminen tietojärjestelmäratkaisujen, terminaalitoiminnan sekä tehokkaan kuljetusjärjestelmän avulla. Etelä-Karjalan hankintapalveluilla on yhteinen logistiikkakeskus, joka palvelee kaikkia yhteistyösopimuksen tehneitä yksiköitä. Logistiikkakeskukseen kuuluu kuljetuskeskus, joka hallinnoi ja kehittää seutulogistiikkaa sekä tuottaa kuljetuspalveluita yhteistyötahoille. (Etelä-Karjalan hankintapalvelut, 2011c)

Päivittäisen toiminnan helpottamiseksi Etelä-Karjalan hankintapalvelulla on yhteistyökumppaneilleen yhteinen sähköinen hankinta- ja materiaalihallintojärjestelmä. Järjestelmällä voidaan hoitaa keskitettyyn hankintaan, hajautettuun ostamiseen sekä muuhun materiaalihallintoon liittyviä prosesseja. Toiminnanohjausjärjestelmään kuuluu sopimustuotenimikkeistön ylläpito, toimittajatietojen hallinta, tarjouskäsittely, hankinta, varaston hallinta, myyntitoiminnallisuus, yhteisöjen sisäisen kirjanpidon viennit sekä tapahtumien raportointi. (Etelä-Karjalan hankintapalvelut, 2011d)

4.1.1.Organisaatio

Hankintapalveluyksikön toimintaa ohjaa sekä valvoo maakunnallinen hankintatoimikunta, johon kuuluu kahdeksan jäsentä. Jäsenet ovat jakautuneet yhteistyökumppaneittain seuraavasti siten, että Lappeenrannasta ja Eksotesta on molemmista kaksi jäsentä ja Imatralta, eteläisistä kunnista, pohjoisista kunnista sekä koulutuskuntayhtymästä on yksi jäsen kustakin. (Fihlman 2012) Toimikunnan tehtäviin kuuluu lisäksi määrittää yhteishankintayksikköä koskevat strategiat ja yhteishankintatuotteet ja –palvelut sekä kehittää hankintaprosessia eteenpäin. Hankintatoimikunta toimii Lappeenrannan kaupunginhallituksen alaisuudessa. (Etelä-Karjalan hankintapalvelut, 2011e)



Kuva 2 Organisaatiokaavio

Kuvassa 2 on esitetty Etelä-Karjalan hankintapalveluiden organisaatiokaavio. Hankintatoimikunnan alaisuudessa toimii hankintajohtaja, joka vastaa päätösten tekemisestä. Yrityksen toiminta on jaettu kuvassa kahteen osa-alueeseen, jotka ovat logistiikkakeskus sekä hankintapalvelut. Logistiikkakeskus on pienempi osa-alue kuin hankintapalvelut ja se muodostuu kuljetusyksiköstä ja varastosta. Hankintapalvelut toimii kilpailuttavana organisaationa yhteistyöyksiköille. Kuten kuvasta näkyy, on hankintapalvelut jaettu Sote- ja kunta-tiimiin. Tiimijako muodostui luonnollisesti, kun yhteishankintayksikköä perustettaessa henkilöstöä siirtyi sekä Lappeenrannan kaupungilta että Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiriltä. Olemassa olevaa hankintatietämystä ei haluttu hajottaa ja koettiin, että tiimien avulla pystytään vastaamaan parhaiten asiakkaiden erilaisiin hankintatarpeisiin. Kumpaankin tiimiin kuuluu hankintajohtaja, hankinta-asiantuntija ja kaksi hankintasihteeriä. Lisäksi hankintojen suunnittelemisessa apuna on asiakkaista koostuvia asiantuntijatyöryhmiä. (Fihlman 2012)

4.2 Yrityksen perustaminen

Etelä-Karjalan maakunnan alueella toimi aikaisemmin niin kutsuttu hankintarengas, johon kuului osa maakunnan kunnista, Lappeenrannan kaupunki sekä vanha Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiri. Hankintarengaan tarkoituksena oli hoitaa muutamien tuotteiden kilpailuttaminen yhteisesti. Esimerkiksi sairaanhoitopiiri kilpailutti kaikille yhteistyökumppaneille kopiopaperit. Tämänkaltaista toimintaa oli yleinen maan tapana, sillä lainsäädäntö ei antanut mahdollisuutta perustaa yhteishankintayksiköitä. Vahvat yksiköt kilpailuttivat hankinnat muidenkin puolesta, jolloin maakunnan alueella hankintoihin saatiin isompia volyymejä. Tämän systeemin hankaluutena oli, että jokaisen yksikön oli tehtävä hankintapäätös erikseen. Lisäksi ongelmana oli, että mikäli tarjouskilpailuun osallistunut yritys halusi valittaa päätöksestä, tuli sen valittaa jokaiseen kuntaan erikseen. Hankintarengaan käytön hankaluutena oli siis prosessin kankeus, koska päätösten teko oli hajautettu. (Fihlman 2012)

Hankintalain muutos 2000-luvulla mahdollisti yhteishankintayksikön perustamisen, jossa päätösvalta yhteisistä hankinnoista on keskitetty yhteishankintayksikölle. Hankintarengaan toiminnan kankeus ja yhteishankinnoilla saavutettavat volyymi- ja resurssiedut olivat ajava tekijä yhteishankintayksikön perustamiselle. Yhteishankintayksikön perustamiseen liittyvien hyötyjen ja kustannusten tutkimiseen muodostettiin työryhmä, johon kuului henkilöitä muun muassa Imatran ja Lappeenrannan kaupungeista, sairaanhoitopiiristä sekä muista kunnista. Lisäksi selvityksessä hyödynnettiin ulkopuolisia konsulttipalveluita. Selvitystä tehtiin kahden vuoden ajan, vuosina 2005–2007. Vuonna 2007 tehtiin päätös yhteisyksikön perustamisesta ja Etelä-Karjalan hankintapalvelut aloitti toimintansa vuonna 2008. (Fihlman 2012)

4.3 Yrityksen tehtävät ja tavoitteet

Yhteishankintayksikön tärkeimpänä tehtävänä on vastata maakunnallisesti keskitetyistä sekä sovittavista tavara- ja palveluhankinnoista. Sen vastuualueisiin

kuuluu myös sopimusten tekeminen ja niiden ylläpito. Muita tehtäviä ovat hankinnan ja varastoinnin yhteistyön kehittäminen sekä niiden kokonaistaloudellinen järjestäminen. (Etelä-Karjalan hankintapalvelut, 2011a) Lisäksi yritys tarjoaa konsultointi- ja koulutuspalveluita. Yhteistyöjäsenille tarjotaan neuvonta-apua koskien hankintojen suunnittelua, kilpailutuksien järjestämistä, sopimusten laadintaa ja tiedon hankintaa. (Etelä-Karjalan hankintapalvelut, 2011b) Etelä-Karjalan hankintapalvelut toimii teknisenä hankintaorganisaationa kuntien tai yhteisöjen määrittelemien kriteerien mukaisesti. Toiminnan perustana ovat julkisten varojen tehokas käyttäminen, laadukkaiden hankintojen tekeminen sekä tarjoajien tasapuolinen kohtelu. (Fihlman 2012)

4.3.1.Strategia

Etelä-Karjalan hankintapalveluiden hankintastrategiaan kuuluu maakunnan talouden tehostaminen ja hankintojen laadun parantaminen. Hankintastrategiaa pyritään toteuttamaan kehittämällä hankintojen ohjausta ja työnjakoa, hyödyntämällä sähköisiä hankintatyökaluja ja ratkaisuja, huomioimalla kestävä kehitys hankinnoissa sekä varmistamalla yhtenäisen ja toimivan hankintatyön edellytykset. Näin ollen hankintastrategian, toimintatapojen ja hankintakriteerien avulla pyritään edesauttamaan paikallisen elinkeinoelämän kehittymistä. (Fihlman 2012)

4.3.2.Tavoitteet

Yhteishankintayksiköllä on kolme päätavoitetta. Keskeisiksi tavoitteiksi on määritelty kustannustehokkuuden parantaminen hankintaprosessien tehostamisella tai hankintavolyymien hyödyntämisellä, hankintaosaamisen keskittäminen sekä hankintaosaamisen parempi saatavuus. (Etelä-Karjalan hankintapalvelut, 2011f) Etelä-Karjalan hankintapalvelut pyrkii toiminnallaan mahdollistamaan eteläkarjalaisten pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisen tarjouskilpailuihin kuntasektorin hankinnoissa. (Fihlman 2012)

Yritys on määrittänyt toimenpiteet, joiden avulla pyritään saavuttamaan tavoitteet. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa kilpailuttamisprosessin yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen (kilpailutuskalenterin käyttäminen sekä sähköiset lomakkeet), ympäristökriteerien huomioon ottaminen, tietojärjestelmien kehittäminen, tehokas laadun valvonta sekä koulutus ja vuorovaikutuksen kasvattaminen. Tavoitteiden toteutumista seurataan erilaisilla mittareilla, joilla pyritään mittaamaan toiminnan tehokkuutta sekä taloudellisuutta. Käytössä olevia mittareita ovat muun muassa kilpailutuksien lukumäärä/vuosi, sopimusten määrä €/vuosi ja jäsenyhteisöjen määrä/yhteishankintakilpailutus. (Fihlman 2012)

4.4 Käytännön toiminta

Etelä-Karjalan hankintapalvelut kilpailuttaa kaikille jäsenyhteisöilleen yhteishankinnat, eli hankinnat, joissa on mukana ainakin kaksi yksikköä. Lisäksi Lappeenrannan kaupungille sekä Eksotelle kilpailutetaan niiden erillishankintoja. Kysyntää olisi myös muiden kuntien erillishankintojen kilpailuttamiselle, mutta tällä hetkellä resursseja tähän toimintaan ei ole tarpeeksi. Muille kunnille tarjotaan koulutus- ja konsultointiapua koskien niiden erillishankintoja. (Fihlman 2012)

Etelä-Karjalan hankintapalveluiden toiminnasta euromääräisesti suurimman osan muodostavat palveluhankinnat. Ne ovat myös haastavia ja aikaa vieviä, kun taas perustuotteiden hankinta sujuu rutiinilla. Palveluhankinnat sitovat siis eniten työtunteja. Resursseja sitoo myös lainsäädännön tarkka noudattaminen. Alhaiset kansalliset kynnsarvot aiheuttavat sen, että lähestulkoon kaikki tehtävät hankinnat tulee kilpailuttaa lain mukaisella tavalla. Erityisesti yhteishankintojen ja vuosisopimuksien yhteissummat ovat suuria ja vain jotkin erillishankinnat jäävät alle kansallisten kynnsarvojen. (Fihlman 2012)

Käytännön hankintaprosessissa ollaan tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Käytössä on sähköinen kilpailutuskalenteri, josta voidaan helposti seurata voimassa olevia ja umpeutuvia sopimuksia. Kun sopimuskausi on loppuillaan,

ollaan hankintapalveluista yhteydessä kuntien yhdyshenkilöihin hankintatarpeen selvittämiseksi. Niistä yksiköistä, joita yhteishankinta koskettaa, kootaan asiantuntijatiimi suunnittelemaan tarjouspyyntöä. Ryhmä on mukana prosessissa alusta loppuun, joten kaikkien mukana olevien yksiköiden näkökulma tulee huomioiduksi. Yhteishankintayksikön rooli on tuoda esille taloudellista näkökulmaa ja tietoa oikeista menettelytavoista. Todellinen tieto hankintatarpeesta ja substanssiosaaminen löytyy yksiköiltä itseltään. (Fihlman 2012)

Etelä-Karjalan hankintapalvelut pyrkii kehittämään toimintaansa kaiken aikaa. Toimintatapa hakee vielä muotoaan, koska yritys on vielä suhteellisen nuori. Sidosryhmät ovat mukana myös toiminnan kehittämisessä. Erityisen tärkeäksi koetaan yksiköiden ja hankintapalveluiden rajapintojen kunnossapitäminen ja yhteisiä prosesseja käydään läpi jatkuvasti. Esimerkiksi Eksoten kanssa pidetään kaksi kertaa vuodessa kehityspalaveri. Yhteistyöllä pyritään siihen, että tieto muutoksista ja toimintaohjeista kulkee koko ketjun läpi hankintapalveluilta aina jokaisen yksikön työntekijälle asti. (Fihlman 2012)

4.5 Yhteishankintayksikön edut

Kuten aikaisemmassa kappaleessa on mainittu, vasta lainsäädännön muutos mahdollisti yhteishankintayksiköiden perustamisen. Etelä-Karjalan alueella yhteishankintayksikön suurimmaksi eduksi nähdään osaamisen keskittyminen yhteen organisaatioon. Aiemmassa hankintatavassa ongelmana oli, että kaikilla maakunnan kunnilla ei ollut tarvittavaa osaamista hankintojen lainmukaiseen toteuttamiseen. Koska julkisiin hankintoihin liittyvä lainsäädäntö on monimutkaista, vie hankintojen tekninen toteuttaminen paljon resursseja yksiköistä. Osaamisen keskittäminen maakunnassa yhteishankintayksikölle vapauttaa pienten kuntien resursseja muihin tehtäviin. (Fihlman 2012)

Yhteishankintayksikön avulla saavutetaan myös kustannus- ja volyymietuja, sillä kerralla hankittavat volyymit yhteishankinnoissa ovat huomattavasti suurempia

kuin erillisissä hankinnoissa. Kun maakunnan alueella on selkeä organisaatio, joka huolehtii hankintojen tekemisestä, on yksiköiden helpompi etsiä ja saada apua ongelmiinsa. Verrattuna aikaisempaan hankintamalliin, on yhteishankintayksikkö selkeyttänyt hankintaprosessia huomattavasti, sillä päätöksentekovastuu on yhdessä paikassa. Yhteishankintayksikön käyttö lisää myös yhteistyötä ja informaation kulkua maakunnan kuntien välillä. Lisäksi keskitetyllä hankinnalla voidaan helpommin tukea paikallisia pieniä ja keskisuuria yrityksiä. (Fihlman 2012)

4.6 Yhteishankintayksikön haasteet

Haastattelun perusteella Etelä-Karjalan hankintapalveluiden toimintaan ei ollut koettu liittyvän suurempia haasteita. Sen sijaan esille nousi, että Joensuun alueella yhteishankintayksikön ongelmana on toiminnan pirstaloituminen, sillä yhteistyökumppaneita on enemmän kuin Etelä-Karjalan alueella. Tämä on johtanut siihen, että asiantuntijoiden saaminen toimintaan mukaan on osoittautunut haastavaksi. On koettu, että kuntien johdon sitoutuminen ei ole ollut riittävää, jolloin motivaatio yhteishankintayksikön käyttämiselle kärsii. Etelä-Karjalan hankintapalveluiden yhteistyökumppanit ovat hyvin sitoutuneita toimintaan, joten tätä ongelmaa ei ole koettu. Sen sijaan kritiikkiä on liittynyt puutteelliseen tiedon kulkemiseen asiakkaiden organisaatioissa. Tämä on tullut esille erityisesti suurten yksiköiden kohdalla. Esimerkiksi Eksote on koko maakunnan laajuinen organisaatio, jolloin sisäinen tiedottaminen on haastavaa. (Fihlman 2012)

Hankintojen keskittämistä koskevassa teoriassa on usein esitetty, että keskitetty hankinta on hitaampi ja kankeampi reagoimaan kysynnän muutoksiin kuin hajautettu hankinta. Lisäksi on kritisoitu, että keskitetty hankinta ei huomioi kaikkia yksiköitä riittävällä tavalla. Etelä-Karjalan hankintapalveluissa tällaista ongelmaa ei ole huomattu, koska sidosryhmät osallistuvat aktiivisesti toiminnan kehittämiseen. Tiedon kulku hankintatarpeesta yksiköiltä hankintapalveluille voi olla paikoin hidasta, sillä tiedon keräämisestä voi muodostua viivettä. Tätä on

pyritty vähentämään hyvällä aikataulutuksella sekä sähköisillä työkaluilla. (Fihlman 2012)

Lainsäädännön vaikutus julkisiin hankintoihin on suuri. Byrokratian hallitseminen ja lainsäädännöllinen osaaminen vaatii ammattitaitoa, resursseja ja vie aikaa. Koska yhteishankintayksikön hankintavolyymit ovat suuria, ylittyvät kynnsarvot lähes aina. Lisää haasteita luo se tilanne, että Suomessa on käytössä kahdet eri kynnsarvot, kansalliset sekä EU:n määräämät. Jos kansallisista kynnsarvoista luovuttaisiin, kuten suurimmassa osassa Eurooppaa, olisi hankintamenettely hieman yksinkertaisempi. Kansallisia kynnsarvoja on nostettu 15 000 eurosta 30 000 euroon, mutta yhteishankintojen kohdalla saavutettava hyöty on ollut minimaalinen. Yhteishankintayksiköiden kohdalla menettelytapojen ja lain keventäminen toisi suuremmat hyödyt. Lisäksi Suomessa Markkinaoikeuden rooli on suuri, sillä yleensä kaikki kilpailutukseen liittyvät valitukset otetaan käsittelyyn, jolloin prosessi joudutaan keskeyttämään käsittelyn ajaksi. (Fihlman 2012)

4.7 Tulevaisuuden näkymät

Etelä-Karjalan alueella yhteishankintayksikön käyttö on verraten uusi toimintatapa, ja tähän mennessä toimintaan ollaan oltu tyytyväisiä. Kunnissa ja muissa yhteistyöyksiköissä tiedetään julkisiin hankintoihin liittyvä tarjouspyyntöjen ja päätösten tekemisen monimutkaisuus, joten kysyntää tarjotuille palveluille tulee olemaan jatkossakin. Tällä hetkellä yhteishankintayksikkö on työllistetympi kuin mitä resurssit antavat myöten. Toiminta on siis vakaalla pohjalla maakunnan alueella. (Fihlman 2012)

Lainsäädännön avulla voitaisiin tulevaisuudessa helpottaa keskitettyjen hankintojen lisäämistä. Tällä hetkellä kunta ja valtio toimivat erikseen, eli kunnat eivät voi kilpailuttaa valtiolle kuuluvia hankintoja. Kuntien ja valtion laki on kuitenkin yhteinen, joten mahdollisuus näiden päällekkäisyyksien karsimiseen on olemassa. Jos kuntien ja valtion hankinnat voitaisiin hoitaa yhteisesti, olisi

maakunnan alueella vain yksi yksikkö erillisten valtion virastojen sijaan. Näin ollen voitaisiin saavuttaa lisää volyyymi- ja resurssietuja sekä kustannussäästöjä. (Fihlman 2012)

Yhteishankintayksikön toiminnan kannalta kuntaliitokset nähdään positiivisena mahdollisuutena. Tällä hetkellä eri kunnissa voi olla hyvinkin erilaisia toimintatapoja, jotka voivat vaikeuttaa yhteishankintojen tekemistä. Kuntaliitoksen kautta toimintatavat olisivat yhtenäisemmät, jolloin hankintamenettely olisi yksinkertaisempi, sillä toimintatapoja ei tarvitsisi sopeuttaa eri yksiköiden kesken. (Fihlman 2012)

Tulevaisuuden uhkana toiminnalle voidaan nähdä olevan osaavan työvoiman puute. Julkiset hankinnat vaativat sekä lainsäädännön tuntemusta, että vahvaa hankintaosaamista. Keskitetyssä hankinnassa vastuu koko yhteisprosessin läpiviemisestä on suuri. Tällä hetkellä valmista työvoimaa ei ole saatavilla, vaan työntekijä tarvitsee pitkän perehdytyksen työtehtäväänsä. Koska hankintapalveluilla on puutetta resursseista, olisi tärkeää löytää valmiiksi koulutettua ja osaavaa työvoimaa. (Fihlman 2012)

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Taulukossa 1 on esitetty teoriaosuudessa käsittelemämme keskittämisen hyödyt ja haitat sekä vertailtu niiden esiintymistä case-yritys Etelä-Karjalan hankintapalveluissa. Taulukossa on vasemmalla puolella teoriassa esiin nousseet ominaisuudet ja oikealla puolella maininta siitä, esiintyvätkö nämä ominaisuudet case-yrityksessä. Pääosin teoria vastasi haastattelun perusteella Etelä-Karjalan Hankintapalveluiden kokemia hyötyjä ja haittoja joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Hyödyt koettiin yhteneväisemmiksi teorian kanssa kuin haitat, mutta sen sijaan osa haitoista koettiin jopa päinvastaisiksi kuin teoriassa.

Taulukko 1 Yhteenveto teorian vastaavuudesta case-yritykseen

	Teoria	E-K hankintapalvelut
Keskittämisen hyödyt	+ Kustannussäästöt	• Tärkeä, mutta tarkkaa summaa ei tiedossa
	+ Suurempi hankintavolyymi	• Tärkeää yhteishankinnoissa
	+ Kasvanut neuvotteluvoima	• Ei noussut esille
	+ Osaamisen keskittäminen	• Erittäin tärkeä
	+ Laadun parantuminen	• Tärkeää
	+ Hankintatiedon jakaminen	• Ei noussut esille
	+ Päällekkäisyydet vähentyvät	• Ei noussut esille
	+ Selkeät vastuut	• Tärkeää
Keskittämisen haitat	- Hallitsemisen vaikeutuminen	• Ei noussut esille
	- Sitoutumisongelmat	• Nousi esille (Joensuu)
	- Kiinteiden kustannusten kasvu	• Ei noussut esille
	- Hitaampi reagointi	• Nousi esille
	- Rajoittaa kilpailua	• Päinvastoin
	- Loppukäyttäjien huomioiminen huonontuu	• Päinvastoin
	- Enemmän välikäsiä	• Nousi esille (tiedonkulku hitaampaa)
	- Lain rajoitukset	• Nousi esille (menettelytavat, kynnysarvot)

Kuten yhteenvertotaulukosta voidaan huomata, osaamisen keskittäminen nähtiin hyvin tärkeänä case-yritys Etelä-Karjalan hankintapalveluissa. Etelä-Karjalan hankintapalveluihin kuuluu monia pieniä kuntia, joiden kohdalla hankintaosaaminen ei välttämättä aina vastaa tarkoitusta. Keskitetyn osaamisen lisäksi on koettu, että yhteishankintayksikön käyttämisellä saavutettavia etuja ovat muun muassa volyymien ja sitä kautta kustannussäästöt. Keskittämisen voidaan nähdä selkeyttävän hankintaprosessia, kun päätökset tehdään yhdessä organisaatiossa, joka myös vastaa koko hankintaprosessin etenemisestä. Kun vastuu hankintaprosessista on yhdessä osoitteessa, on yhteistyöyksiköiden helppo löytää apua hankintoihin liittyvissä ongelmatilanteissa.

Etelä-Karjalan hankintapalveluiden toiminta on koettu positiiviseksi sekä yhteistyöyksiköissä että yrityksen sisällä. Verrattuna aiemmin käytössä olleeseen hankintarenkaaseen, on yhteishankintayksiköllä koettu saavutettavan synergia-etuja. Teoriassa on usein kritisoitu keskitetyn hankinnan jättävän sidosryhmät huomiotta, mutta haastattelun perusteella case-yrityksessä on koettu tilanteen olevan pikemminkin päinvastainen. Sidoryhmät pääsevät vaikuttamaan toiminnan kehittämiseen ja he myös osallistuvat aktiivisesti hankintojen suunnitteluun. Yhteishankintayksiköiden voidaan siis katsoa jopa lisäävän yksiköiden välistä yhteistyötä.

Lainsäädännöllä on iso rooli julkisten hankintojen toteuttamisessa. Etenkin yhteishankinnoissa alhaiset kynnsarvot monimutkaistavat hankintaprosessia. Haastattelun perusteella kilpailutuksen menettelytapoja olisi toivottavaa keventää kynnsarvojen nostamisen sijaan, jotta hankintaprosessi ei olisi niin kankea. Toisaalta voitaisiin miettiä myös, tulisiko kansalliset kynnsarvot poistaa kokonaan ja jättää jäljelle pelkät EU-kynnsarvot.

Positiivisia lakimuutoksia on kuitenkin tehty. Aikaisemmin lainsäädäntö ei juuri tukenut keskitettyä hankintaa, mutta lainsäädännön muutos 2000-luvulla mahdollisti yhteishankintayksiköiden perustamisen. Muutoksen jälkeen yhteishankintayksiköiden käyttö julkisella sektorilla on yleistynyt. Julkisten

hankintojen toteuttaminen on byrokratialtaan monimutkaista ja siksi aikaa vievää, joten keskittämällä voidaan keventää yksiköiden hankintoihin liittyvää työtaakkaa. Lakiasioiden osaaminen vaatii ammattitaitoa, jota kaikista pienistä yksiköistä ei välttämättä löydy, joten keskittämällä hankinnat osaaville ammattilaisille varmistetaan hankintojen laatu.

Lainsäädännön lisäksi haastattelussa suurimmaksi ongelmaksi tulevaisuudessa esiin nousi osaavan työvoiman puute. Valmiita osaajia ei työmarkkinoilta juurikaan löydy, sillä julkiset hankinnat vaativat sekä lainsäädännön että hankintatoiminnan osaamista. Suomessa ei ole myöskään mahdollista opiskella suoraan työtehtävää vastaavaa ammattia, vaan työnteko vaatii pitkän perehdytyksen. Osasyynä voi olla se, että julkisten hankintojen keskittäminen on verrattain uutta Suomessa. Ehkä juuri toimintatavan tuoreuden vuoksi siitä ei ole tehty juuri ollenkaan kotimaista tieteellistä tutkimusta. Etelä-Karjalan hankintapalveluiden johtaja Aki Fihlmanin mielestä alalla olisikin tarvetta tieteellisen tutkimuksen tekemiselle. Mahdollisia tutkimuskohteita voisivat olla julkisen sektorin yhteishankintayksiköillä saavutettavat edut ja mahdolliset haitat sekä itse keskittämisen prosessi.

Koska Etelä-Karjalan hankintapalvelut on saanut hyvän vastaanoton, voidaan sanoa, että yhteishankintayksikön tulevaisuus näyttää lupaavalta. Vaikka Yhdysvalloissa on koettu hankintojen keskittämisen tuovan mukanaan ongelmia, siirrytään Suomessa yhä enemmän kohti keskitettyjä julkisia hankintoja. Tästä kertoo esimerkiksi se, että Etelä-Karjalan hankintapalveluiden tarjoamille palveluille on huomattavasti enemmän kysyntää kun mitä resurssit tällä hetkellä pystyvät tarjoamaan. Tulevaisuudessa keskittämistä voitaisiin viedä jopa nykyistä pidemmälle keskittämällä kunnan ja valtion hankintoja, jotka tällä hetkellä täytyy hankkia vielä erikseen.

LÄHTEET

Eskola, S., Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. WSOYpro. 2011. 543 s.

Etelä-Karjalan hankintapalvelut. 2011a. [www-sivut]. Päivitetty: 2011. [Viitattu: 5.3.2012] Saatavissa: <http://www.ekhankintapalvelut.fi/Etusivu.iw3>

Etelä-Karjalan hankintapalvelut. 2011b. [www-sivut]. Päivitetty: 2011. [Viitattu: 5.3.2012] Saatavissa:
<http://www.ekhankintapalvelut.fi/Esittely/Hankintapalvelut.iw3>

Etelä-Karjalan hankintapalvelut. 2011c. [www-sivut]. Päivitetty: 2011. [Viitattu: 5.3.2012] Saatavissa:
<http://www.ekhankintapalvelut.fi/Esittely/Logistiikkapalvelut.iw3>

Etelä-Karjalan hankintapalvelut. 2011d. [www-sivut]. Päivitetty: 2011. [Viitattu: 5.3.2012] Saatavissa:
<http://www.ekhankintapalvelut.fi/Esittely/Tietojarjestelmäpalvelut.iw3>

Etelä-Karjalan hankintapalvelut. 2011e. [www-sivut]. Päivitetty: 2011. [Viitattu: 5.3.2012] Saatavissa:
<http://www.ekhankintapalvelut.fi/Esittely/Hankintatoimikunta.iw3>

Etelä-Karjalan hankintapalvelut. 2011f. [www-sivut]. Päivitetty: 2011. [Viitattu: 5.3.2012] Saatavissa: <http://www.ekhankintapalvelut.fi/Esittely/Tavoitteet.iw3>

Faes, W., Matthyssens, P., Vandenbempt, K. 2000. The pursuit of global purchasing synergy. *Industrial Marketing Management* 6 (2000). S. 539-553.

Fihlman, Aki (2012) Etelä-Karjalan hankintapalveluiden hankintajohtaja.
Haastattelu Joutsenossa 7.3.2012

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. 2010. [www-sivut] Päivitetty: 4.1.2010..
[Viitattu: 20.3.2012] Saatavissa:

http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120882;122358;122262

Hansel Oy. 2012. [www-sivut] Päivitetty: ei tiedossa. [Viitattu: 20.3.2012]

Saatavissa: <http://www.hansel.fi/fi/toiminta>

Karjalainen, K. 2011. Estimating the cost effects of purchasing centralization – Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing & Supply Management* 17 (2011). S. 87-97.

KL-Kuntahankinnat Oy. 2012. [www-sivut] Päivitetty: ei tiedossa. [Viitattu: 20.3.2012] Saatavissa: <http://www.kuntahankinnat.fi/>

Kuusniemi-Laine, A., Takala, P. 2008. *Julkiset hankinnat –käsikirja*. Edita Publishing Oy. 370 s.

L 30.3.2007/348. Laki julkisista hankinnoista

Markkinaoikeus. 2012a. [www-sivut] Päivitetty: ei tiedossa. [Viitattu: 19.3.2012] Saatavissa: <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/15570.htm>

Markkinaoikeus. 2012b. [www-sivut] Päivitetty: ei tiedossa. [Viitattu: 19.3.2012] Saatavissa: <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/15573.htm>

McCue, C., Pitzer, J. 2000. Centralized vs. decentralized purchasing: current trends in governmental procurement practices. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 12 (2000). S. 400–420.

Nollet, J., Beaulieu, M. 2003. The development of group purchasing: an empirical study

in the healthcare sector. *Journal of Purchasing & Supply Management* 9 (2003). S. 3-10.

Trautman, G., Bals, L., Hartmann, E. 2009. Global sourcing in integrated network structures: The case of hybrid purchasing organizations. *Journal of International Management* 15 (2009). S. 194-208.

Työ- ja elinkeinoministeriö. [www-sivut] Päivitetty: 2.2.2012 [Viitattu: 14.3.2012] Saatavissa: http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2011

Valtiovarainministeriö 2010. Valtion hankintakäsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 48/2010.

HAASTATTELUKYSYMYKSET

Etelä-karjalan hankintapalvelut

Yleistä

1. Milloin yritys on perustettu ja miksi?
2. Keitä ovat yrityksen asiakkaat ja tärkeimmät sidosryhmät?
3. Minkälainen organisaatorakenne yrityksellä on? (Esim. henkilöstömäärä, vastuualueet)
4. Mitä haasteita yrityksen perustamiseen on liittynyt?
 - a. Kuinka kauan prosessi vei aikaa?
 - b. Miksi ratkaisuun päädyttiin?

Yrityksen tehtävät

5. Mikä on yrityksen toiminta-ajatus?
6. Mitkä ovat yrityksen pitkän aikavälin tavoitteet?
7. Mitä ovat yrityksen tarjoamat palvelut ja tarjotaanko lisäpalveluita (esim. konsultointi, koulutus)?
8. Millä tavoin toimintaa kehitetään? Otetaanko sisäiset asiakkaat mukaan kehitystyöhön?

Keskittäminen

9. Mitä etuja keskitetty hankintaorganisaatio on tuonut verrattuna hajautettuun malliin?
10. Millä tavoin sisäiset asiakkaat ovat hyötäneet yhteishankintayksikön käytöstä?
11. Mitkä ovat olleet suurimmat haasteet hankintojen keskittämisessä?
12. Mitä haasteita lainsäädäntö on asettanut toiminnalle? Tukeeko lainsäädäntö keskittämistä?
13. Millaisia mahdollisuuksia ja uhkia toimintaan liittyy tulevaisuudessa?

Olisiko tarvetta tutkia keskitettyjä hankintoja enemmän tieteelliseltä pohjalta?

Onko joku erityinen osa-alue, joka kaipaisi tarkennusta?