

Tuomas Kuhmonen, Ira Ahokas ja
Juho Ruotsalainen

HANKINNAT OSANA KUNTIEN ELINVOIMAN JOHTAMISTA

TULEVAISUUDEN TUTKIMUSKESKUS
Tutu e-julkaisu 6/2013



Turun yliopisto
University of Turku

Tuomas Kuhmonen

Tutkimusjohtaja, KTT, MMM

tuomas.kuhmonen(a)utu.fi

Ira Ahokas

Projektipäällikkö, FM

ira.ahokas(a)utu.fi

Juho Ruotsalainen

Projektitutkija, YTM

juho.ruotsalainen(a)utu.fi

Copyright © 2013 Kuhmonen, Ahokas, Ruotsalainen & Tulevaisuuden tutkimuskeskus,
Turun kauppakorkeakoulu, Turun yliopisto

ISBN 978-952-249-262-3

ISSN 1797-1322

Tulevaisuuden tutkimuskeskus

Turun kauppakorkeakoulu

20014 TURUN YLIOPISTO

Käyntiosoite: ElectroCity, Tykistökatu 4 B, 20520 TURKU

Korkeavuorenkatu 25 A 2, 00130 HELSINKI

Yliopistonkatu 58 D, 33100 TAMPERE

Puh. (02) 333 9530

utu.fi/ffrc

tutu-info@utu.fi



SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE	4
1. TAUSTA JA TAVOITE	5
2. AINEISTO	9
3. TULOKSET	12
3.1. Hankintaprosessin luonne ja tavoitteet	12
<i>Hankintamenettely ja tarjoukset</i>	12
<i>Hankintaprosessin ohjautuminen ja vertailuperusteet</i>	13
3.2. Hankintaprosessin kehittämisen esteet	17
4. ELINVOIMAJOHTAMINEN JA HANKINNAT	22
4.1. Elinvoimajohtaminen.....	22
4.2. Hankinnat ja elinvoimajohtaminen	24
4.3. Tulevaisuus, hankinnat ja elinvoimajohtaminen	28
5. YHTEENVETO JA SUOSITUKSET	30
LÄHTEET	31
LIITTEET	33

ESIPUHE

Tämä tutkimus kuntien hankinnoista elinvoiman johtamisen välineenä on osa suurempaa Kuntaliiton ”elinvoiman eväät” -hankekokonaisuutta. Elinvoimalla on monta ulottuvuutta: kunnan talous, asukkaat, yritykset ja kuntapalvelut. Tästä syystä myös elinvoiman johtaminen kiinnittyy useisiin kokonaisuuksiin, joissa kunnan tulisi yksin tai yhdessä muiden kanssa kyetä säilyttämään toiminta- ja kilpailukykyä uudistamalla ja kehittämällä. Elinvoiman eväät ovat hajallaan, mutta niitä voi silti organisoida johdettavissa olevaan muotoon.

Kuntien ja kuntayhtymien julkiset hankinnat ovat laajuudessaan erittäin merkittävä tekijä sekä kunnan talouden, asukkaiden, yritysten että kuntapalvelujen näkökulmasta. Paitsi toimintakyvyn säilyttämiseksi ja palveluvelvoitteiden täyttämiseksi, niitä voidaan käyttää nimenomaisesti myös elinvoimajohtamisen välineenä. Käsillä olevassa raportissa on jäsennetty tätä mahdollisuutta kuuden pilottikunnan aineiston avulla ja hahmotettu, mitä kunta-alan hankintoihin kytkeytyvä elinvoimajohtaminen voisi olla.

Hankkeen on rahoittanut Kuntaliitto ja toteuttanut Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Kuntaliitossa hanketta on ohjannut kehityspäällikkö Jarkko Huovinen. Tutkimuskeskus kiittää rahoittajaa hyvästä yhteistyöstä ja työn mahdollistamisesta.

Tekijät

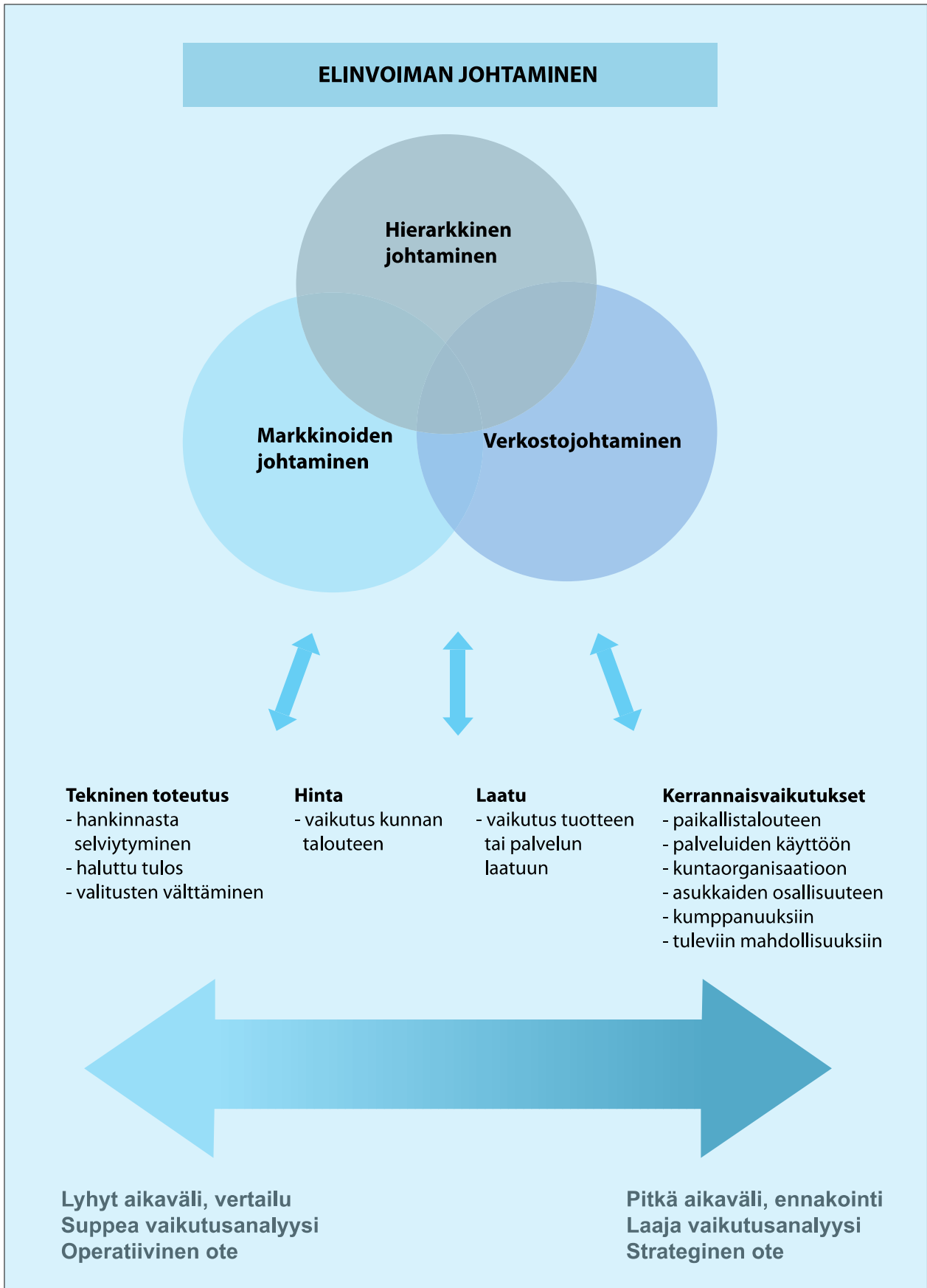
1. TAUSTA JA TAVOITE

Elinvoima-ajattelulla on pitkät perinteet erityisesti alue- ja maaseutupolitiikassa. Yhteiskunnan myötävaikutuksella on pyritty turvaamaan toiminnan perusedellytyksiä, kompensoimaan sijaintihaittoja ja tarjoamaan voimavaroja toiminnan uudistamiseen ja kilpailukyvyn parantamiseen. Myös kuntien elinvoimaisuudesta on puhuttu pitkään, mutta huomio on käytännössä kohdentunut lähinnä kuntien talouden kantokykyyn. Kuntaliiton “Elinvoiman eväät – kunta elinvoiman johtajana” -hankekokonaisuudessa on haluttu ottaa tähän kokonaisuuteen laajempi ja tulevaisuuteen suuntaava näkökulma. Millaisilla malleilla erilaiset kunnat¹ voisivat johtaa elinvoimansa kehittymistä? Millaisia muutoksia tämä edellyttää nykyisiin toimintatapoihin ja toiminnan puitteisiin? Hankekokonaisuus on jaettu useisiin osahankkeisiin, jotka koskevat muun muassa elinkeinopolitiikkaa, osuuskuntamuotoista toimintamallia ja kuntien hankintoja.

Tässä osahankkeessa selvitetään **kuntien hankintojen roolia osana elinvoiman johtamisprosessia**. Tällöin elinvoiman johtaminen toteutuu paitsi kunnan päätöksenteon kautta hierarkkisenä johtamisena (esim. hankintastrategia, hankintapäätös) myös markkinoiden johtamisena ja verkostojohtamisena. Markkinoiden johtamisessa pohditaan muun muassa sitä, mitä kuntaorganisaation järkevää tuottaa itse ja mitä hankkia muilta (tuotantokustannukset vs. hankintahinta) sekä miten kunnan hankinnat vaikuttavat paikalliseen elinkeinoelämään ja markkinoihin (esim. palvelutuotannon säilyminen alueella). Verkostojohtamisessa pohditaan, millaisia kehittämiskumppanuuksia hankinnat edellyttävät tai mahdollistavat alueen palveluiden turvaamisessa, niiden laadun kehittämässä (voiko hankintoihin sisällyttää kannustimia tuottajalle) tai niiden käytön ohjaamisessa (voiko jokin toimintamalli tehostaa/järkevöittää palveluiden käyttöä); voiko kunta olla hankintojensa myötä strateginen kehittäjäkumppani. Tällaisen laajemman näkökulman myötä kunta voi saavuttaa paitsi lyhyen aikavälin taloudellisia hyötyjä myös pidemmän aikavälin elinvoimahyötyjä.

Jokainen **hankintaprosessi** on erilainen. Kuntien tavoitteet ja voimavarat ovat erilaisia. Jollekin kunnalle säästöjen saavuttaminen voi olla kriittisin elinvoimatekijä, jollekin toiselle taas kunnan vetovoimaa tukevan huipulaatuisen palvelun hankkiminen (esim. Forma 2008; Martikainen 2009). Osa kunnista toteuttaa hankinnat kunkin hallintokunnan omana työnä, osalla on keskitetty hankintatoimi ja osa toteutetaan kuntien yhteishankintoina. Lisäksi hankinnan kohde määrittelee hankintaprosessin luonnetta – esimerkiksi kiinteistöhuoltotraktorin hankinnassa korostuvat tarkat tekniset määrittelyt (teho, koko, varusteet) ja hinta, kun taas esimerkiksi vanhusten asumis- ja hoivapalvelun hankinnassa voivat korostua laatuun liittyvät tekijät, jotka on esitetty hankittavan palvelun kuvauksessa. Jotta hankintojen roolia voitaisiin tarkastella elinvoimajohtamisen välineenä, tätä monimuotoisuutta on tarpeen tiivistää ja jäsentää harvemmille perusulottuvuuksille (ks. kuvio 1).

¹ Raportissa puhutaan kunnista, mutta toiston välttämiseksi tällä tarkoitetaan samalla myös kuntayhtymiä.



Kuvio 1. Kuntien hankintojen asemoituminen elinvoimajohtamisen kokonaisuudessa.

Hankintojen merkitys kansantaloudessa on suuri. Vuonna 2010 julkiset hankinnat Suomessa olivat lähes viidennes eli 19,6 % bruttokansantuotteesta (bkt), mikä oli hyvin lähellä EU-27:n keskiarvoa (19,7 %; Public Procurement Indicators 2011). Suomen kunnissa ja kuntayhtymissä ulkoiset hankinnat muodostivat vuonna 2010 noin 40 % ulkoisista menoista (pl. keskinäiset ostot; Tilastokeskus). Hankinnat ovat siis sekä kansantalouden että kuntatalouden näkökulmasta merkittävä tekijän hyvinvoinnin tuottamisessa. Samalla hankintojen suuri mittaluokka tarkoittaa sitä, että niissä piilee merkittävä potentiaali kuntien elinvoiman ylläpitämisessä.

Hankintoja ohjaa yleisellä tasolla kansallinen **hankintalainsäädäntö** (laki julkisista hankinnoista 348/2007) ja hankinta-asetus 614/2007), joka perustuu puolestaan EU-lainsäädäntöön (mm. hankintadirektiivi 2004/18/EY). Hankintalainsäädäntö velvoittaa julkisen hankinnan suorittajaa² noudattamaan laissa ja asetuksessa määriteltyjä periaatteita ja menettelytapoja. Hinnaltaan kansallisen kynnyksarvon³ ylittävien tavaroiden tai palveluiden ostamisessa noudatettavia periaatteita ovat *kilpailun* edistäminen markkinoilla, prosessin *avoimuus* ja julkisuus eli julkinen luotettavuus, prosessin *tasapuolisuus* eli yritysten syrjimätön kohtelu, *taloudellisuus* eli prosessin kokonais kustannusten hallinta ja yksittäisten hankintojen hyvä hinta-laatu suhde sekä *subteellisuus* eli kaikkien hankintaan liittyvien vaatimusten pitäisi olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen nähden (hankintalain 2 §). Hankintalaissa määriteltyjä *menettelyjä* julkisen hankinnan toteuttamisessa ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, suorahankinta, kilpailullinen neuvottelumenettely, puitejärjestely ja suunnittelukilpailu (hankintalain 5 §).⁴

² Näitä ovat hankintalain 6 § mukaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaiset liike-laitokset; julkisoikeudelliset laitokset sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta em. tarkoitettulta hankintayksiköltä (esim. yhdistys, joka saa tiettyyn hankintaan tukea esim. RAY:ltä tai Tekesiltä yli 50 %).

³ Kynnyksarvo on tavara- ja palveluhankinnoissa 30.000 euroa, sosiaali- ja terveyspalveluissa 100.000 euroa ja rakennusurakoissa 150.000 euroa.

⁴ *Avoimessa menettelyssä* kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen hankintailmoitukseen vastaamalla; tämän lisäksi voidaan lähettää tarjouspyyntöjä soveliaiksi katsotuille toimittajille. *Rajoitetussa menettelyssä* halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua hankintailmoituksessa kuvattuun menettelyyn, mutta ainoastaan hankintayksikön valitsemat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen. *Neuvottelumenettelyssä* hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista hankintailmoitukseen vastanneiden joukosta valitsemiensa toimittajien kanssa. *Suorahankinnassa* hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista yhden tai useamman toimittajan kanssa ilman hankintailmoituksen julkaisemista. *Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä* julkaistaan ensin hankintailmoitus; tämän jälkeen hankintayksikkö neuvottelee siihen vastanneiden ja menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. *Puitejärjestely* perustuu yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan väliseen sopimukseen, jossa vahvistetaan tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. *Suunnittelukilpailussa* hankitaan esimerkiksi kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyyn suunnitelma, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla; kilpailussa voidaan antaa palkintoja.

Lainsäädännön asettamissa puitteissa yksittäinen kunta voi voidaan ottaa huomioon useita kuviossa 1 havainnollistettuja näkökohtia kussakin yksittäisessä hankintaprosessissa. Tämän vuoksi kuvion ulottuvuuksia ei tulekaan nähdä huonompi-parempi -jatkomona vaan käsitteellisenä viitekehystenä, jonka avulla kunnan hankintojen suhdetta elinvoimajohtamiseen voidaan analysoida ja kehittää. Yksittäisessä hankintaprosessissa voidaan ottaa huomioon eri kohdissa ulottuvuutta olevia tekijöitä, ja yksittäisen kunnan hankintatoimen roolia elinvoiman johtamisessa voidaan arvioida ja vahvistaa pohtimalla sen nykyistä ja tulevaa asemoitumista jatkumolle.

Tämä raportti on luonteeltaan **esiselvitys**. Se perustuu Kuntaliiton “emohankkeen” kuuden pilottikunnan (Alavus, Haukipudas myöh. Oulu, Hämeenlinna, Pertunmaa, Siikalatva, Viitasaari) hankinnoista kerättyyn tietoon. Kerätty aineisto on kuvattu luvussa 2 ja siihen perustuvat tulokset hankintaprosesseista on esitetty luvussa 3. Luvussa 4 on pohdittu tulosten perusteella pilottikuntien hankintaprosessien yhdistymistä ja asemoitumista suhteessa elinvoimajohtamiseen sekä arvioitu mahdollisuuksia ja menettelytapoja tämän suhteen vahvistamiseksi. Luvussa 5 on esitetty tiivistetyt johtopäätökset ja suositukset.

2. AINEISTO

Esiselvityksessä haastateltiin Kuntaliiton hankkeen kuutta pilottikuntaa (Alavus, Haukipudas, Hämeenlinna, Pertunmaa, Siikalatva, Viitasaari) joulukuun 2012 ja tammikuun 2013 aikana. Esiselvityksessä selvitettiin haastattelujen avulla pilottikuntien ulkoisia hankintoja kolmella eri toimialalla (sivistystoimi, sosiaali- ja terveystoimen, tekninen ja ympäristötoimi). Haastatteluissa käytiin läpi toimialoittain kolme viimeisintä ulkoista hankintaa ja niihin liittyviä hankintaprosesseja; haastattelurunko on liitteessä 1. Mikäli kaikki kolme olivat tavarahankintoja, korvattiin vanhin niistä viimeisimmällä palveluhankinnalla; tällä pyrittiin varmistamaan se, että mukaan saatiin riittävästi palveluhankintoja.

Haastatteluissa käytiin läpi yhteensä 38 ulkoista hankintaa. Näistä hankinnoista 18 oli teknisen ja ympäristötoimen hankintoja, 9 sosiaali- ja terveystoimen hankintoja ja 11 sivistystoimen hankintoja. Hankinnoista 7 kappaletta (18 %) oli tavarahankintoja, 25 kappaletta (66 %) palveluhankintoja ja 6 kappaletta (16 %) rakennusurakointia.⁵ Perustiedot hankinnoista on esitetty taulukossa 1 ja haastatellut henkilöt on esitetty liitteessä 2.

⁵ Vastaavat osuudet vuonna 2012 HILMA-järjestelmässä ilmoitettujen julkisten kansallisten hankintojen lukumäärien osuudet olivat vastaavasti 31 %, 33 % ja 30 %, minkä lisäksi ilmoitettiin 6 % muita hankintoja (Saariketo 2013).

Taulukko 1. Pilottikuntien hankintaprosessien perustiedot.

Kunta	Toimiala	Hankinnan sisältö	Hankinnan arvo, €	Hankintamenettely	Osatarjouksia	Tarjousten lkm.	Tarjousten lkm. omasta kunnasta	Valintakriteerit ja painotukset		
								1	2	3
Alavus	Sosiaali & terveys	Palveluhankinta	100 000 € / vuosi	Avoimenettely	Kyllä	9	9	Autojen lkm. & varustelu	Alennusprosentti	
		Palveluhankinta	7 000 €	Suorahankinta	Ei	1	0	-	-	
		Palveluhankinta	30 000 €	Neuvottelumenettely	Ei	3	0	Toiminnallisuus (80 %)	Käyttökustannusten edullisuus (20 %)	
	Tekninen & ympäristö	Palveluhankinta	40 000 – 50 000 €	Avoimenettely	Ei	4	0	Hinta (100 %)		
		Rakennusurakka	1 900 000 €	Avoimenettely	Kyllä	24	7	Hinta (100 %)		
		Palveluhankinta	60 000 €	Avoimenettely	Kyllä	25	20	Hinta	Varustetaso	
Haukipudas /Uusi Oulu	Sivistys	Rakennusurakka	12 000 000 €	Kilpailullinen neuvottelumenettely	Ei	3	0	Hinta (60 %)	Laatu (40 %)	
	Tekninen & ympäristö	Palveluhankinta	15 000 – 20 000 €	Puitejärjestely	Ei	1	1	Laatu (70 %)	Hinta (30 %)	
		Palveluhankinta	220 000 €	Kilpailullinen neuvottelumenettely	Ei	4 (2 kpl haastattelujen jälkeen)	0	Laatu (70 %)	Hinta (30 %)	
		Palveluhankinta	70 000 €	Puitejärjestely	Ei	3	1	Laatu (70 %)	Hinta (30 %)	
Hämeenlinna	Sivistys	Palveluhankinta	1 280 000 €	Neuvottelumenettely	Ei	3	1	Hinta	Laatu	
		Palveluhankinta	50 000 000 – 60 000 000 €	Avoimenettely	Ei	-	-	Hinta	Työntekijöiden pätevyys	Koulutus, kokemus
	Sosiaali & terveys	Palveluhankinta	28 000 €	Avoimenettely	Ei	1	0	Referenssit	Toteutus suunnitelma	Kokonaishinta
		Palveluhankinta	2 300 000 € (2 vuotta)	Avoimenettely	Kyllä	13	2	Hinta (70 %)	Toimintakyvyn ylläpitäminen (20 %)	Asiakastytyväisyys (10 %)
		Palveluhankinta	70 000 000 – 80 000 000 € (4 vuotta)	Puitejärjestely	Kyllä	17	5	Hinta (70 %)	Asiakastytyväisyys (15 %)	Onnistuminen palvelutuotannossa (15 %)
	Tekninen & ympäristö	Palveluhankinta	15 000 €	Avoimenettely	Ei	9	0	Hinta (30 %)	Projektijohto & henkilöstö (35 %)	Sisältö, soveltuvuus (35 %)
Palveluhankinta		171 000 €	Avoimenettely	Ei	7	0	Hinta (40 %)	Asiantuntemus (30 %)	Resurssit, toimitusaika (30 %)	
Rakennusurakka		338 000 €	Tarjouspyyntö 15 urakoitsijalle	Ei	3	-	Hinta (100 %)			

Kunta	Toimiala	Hankinnan sisältö	Hankinnan arvo, €	Hankintamenettely	Osatarjouksia	Tarjousten lkm.	Tarjousten lkm. omasta kunnasta	Valintakriteerit ja painotukset		
								1	2	3
Pertunmaa	Sivistys	Tavarahankinta	20 000 €	Avoimenettely	Ei	2	0	Hinta (80 %)	Tilausjärjestelmän toimivuus (15 %)	Tilausvarmuus (5 %)
		Palveluhankinta	100 €/päivä (1 vuosi)	Avoimenettely	Ei	2	1	Hinta	Auton kriteerit	
	Tekninen & ympäristö	Rakennusurakka	176 000 €	Avoimenettely	Ei	4	2	Hinta (100 %)		
		Palveluhankinta	5 600 €/kk (toistaiseksi)	Avoimenettely	Ei	4	2	Hinta (70 %)	Kokemus (20 %)	Koulutus (10 %)
		Palveluhankinta	1 400 €/kk	Avoimenettely	Ei	3	0	Hinta (100 %)		
Siika-latva	Sivistys	Palveluhankinta	2 000 000 € (3 vuotta)	Avoimenettely	Kyllä	13	7	Hinta	Tarjouskilpailuehdot	
		Palveluhankinta	115 000 €	Avoimenettely	Kyllä	6	3	Hinta	Tarjouskilpailuehdot	
		Tavarahankinta	25 000 €	Avoimenettely	Ei	3	0	Hinta	Toimitusvarmuus	Tarvikkeet
	Tekninen & ympäristö	Tavarahankinta	60 000 €	Avoimenettely	Ei	4	0	Hinta (60 %)	Huoltopalvelut & takuu (30 %)	Käyttäjäkemukset (10 %)
		Rakennusurakka	50 000 €	Kohdennettiin yrittäjäjoukolle	Ei	3	2	Hinta (100 %)		
		Palveluhankinta	6 600 €	Kohdennettiin yrittäjäjoukolle	Ei	2	1	Hinta (100 %)		
Viita-saari	Sivistys	Palveluhankinta	n. 20 000 €	Neuvottelumenettely	Kyllä	6	6	Hinta (100 %)		
		Palveluhankinta	21 205 €	Avoimenettely	Ei	1	1	-		
		Tavarahankinta	30 000 €	Avoimenettely	Ei	4	0	Hinta (60 %)	Toiminnallisuus & tekninen laatu (40 %)	
	Sosiaali & terveys	Tavarahankinta	25 000 €	Avoimenettely	Ei	3	0	Hinta	Ominaisuudet	Käyttö- ja huoltokustannukset
		Palveluhankinta	2 000 000 € (4 vuotta)	Avoimenettely	Kyllä	5	0	Hinta (33 %)	Toimitustakuu (33 %)	Henkilöstön laatu & osaaminen (33 %)
		Tavarahankinta	28 000 €	Avoimenettely	Ei	1	0	Tekniset ominaisuudet & laatu	Huoltovarmuus	
	Tekninen & ympäristö	Tavarahankinta & palveluhankinta	46 000 €	Avoimenettely	Ei	4	0	Hinta (60 %)	Laatu ja soveltuvuus (30 %)	Takuu (10 %)
		Rakennusurakka	4 400 000 €	Avoimenettely	Ei	5	0	Hinta (100 %)		
		Palveluhankinta	73 000 €/v. (5 vuotta)	Avoimenettely	Ei	5	5	Hinta (100 %)		

3. TULOKSET

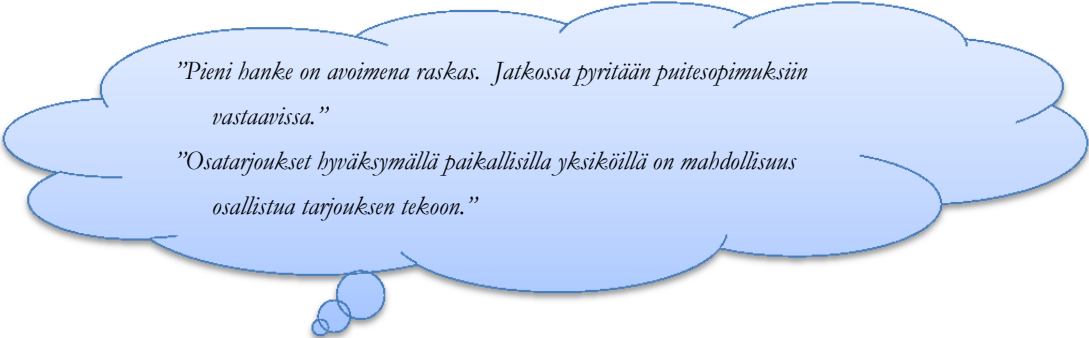
3.1. Hankintaprosessin luonne ja tavoitteet

Hankintaprosessit olivat varsin vaihtelevia sekä menettelyn, saatujen tarjousten määrän ja alueellisen kohdentumisen että hankintaa ohjaavien kuvausten ja valintakriteereiden suhteen.

Hankintamenettely ja tarjoukset

Avoin menettely oli siten selvästi yleisin *hankintamenettely* pilottikuntien hankinnoissa. Hankinnoista 26 kappalessa eli vajaassa 70 prosentissa kaikista hankinnoista oli käytetty hankintamenettelyä avointa menettelyä. Lisäksi kolme hankintaa toteutettiin neuvottelumenettelyllä, kaksi kilpailullisella neuvottelumenettelyllä, kolme puitejärjestelyä ja yksi suora hankintana. Muutamassa tapauksessa tarjouspyynnöt lähetettiin suoraan valikoiduille yrityksille. Tätä menettelyä perusteltiin sillä, että hankinta alitti julkisten hankintojen kansalliset kynnyksarvot. Osatarjouksia otettiin vastaan noin neljäsosassa hankinnoista, ja niitä käytettiin kaikilla toimialoilla ja kaikissa kuntaryhmissä.

Tarjouksia saatiin keskimäärin kuusi kappaletta. Saatujen tarjousten määrät vaihtelivat yhdestä 25 tarjoukseen. Oman kunnan yrityksiltä tarjouksia saatiin keskimäärin kaksi kappaletta. Oman kunnan yrityksiltä tulleiden tarjousten määrät vaihtelivat nolasta 20 tarjoukseen; keskimäärin omasta kunnasta saatujen tarjousten osuus oli 29 %. Vajaassa puolessa haastatteluissa läpi käydyissä tarjousprosesseissa tarjouksia ei tullut lainkaan oman kunnan yrityksiltä. Vastajat arvioivat tämän johtuvan esimerkiksi siitä, että tarjouspyyntö on liittynyt sellaiseen erikoisalaan, että palvelun tuottamisen tai teknisen laitteen tarjoamiseen ei ole olemassa paikallisia toimijoita. Hankinnan arvolla, laadulla (tavara vs. palvelu) tai valintakriteereillä ei ollut yhteyttä siihen, millainen osuus tarjouksista tuli omasta kunnasta (X^2 -testi).



"Pieni hanke on avoimena raskas. Jatkossa pyritään puitesopimuksiin vastaavissa."

"Osatarjoukset hyväksymällä paikallisilla yksiköillä on mahdollisuus osallistua tarjouksen tekoon."

Hankintaprosessin ohjautuminen ja vertailuperusteet

Kaikista hankinnoista 28 prosentissa painotettiin vain yhtä *valintakriteeriä tai vertailuperustetta*. Kaikissa näissä tapauksissa valintakriteerinä oli hinta. Puolet hintaa yksinomaan painottavista hankinnoista koski rakennusurakoita. Haastateltavat totesivat rakennusurakoissa korostettavan hintaa siitä syystä, että niissä hankinnan rahallinen arvo on keskimäärin hyvin korkea. Toinen puoli yksinomaan hintaa painottavista hankinnoista oli palveluhankintoja. Neljä viidestä hintaa sataprosenttisesti painottavista palveluhankinnoista oli teknisen ja ympäristötoimialan tekemiä hankintoja ja yksi sivistystoimen hankinta. Hinnan painottamista perusteltiin näissä tapauksissa sillä, että haluttiin varmistaa palveluhankinnan edullisuus sekä pitää kilpailutus yksinkertaisena. Lisäksi itse tarjouspyyntöön oli sisällytetty muita ehtoja, joiden avulla tilaaja asetti laadulle tietyn pohjatason, jonka ylittävistä tarjouksista valittiin edullisin tarjous. Yksikään tavarahankinnoista ei korostanut ainoastaan hintaa, vaan tavarahankinnoissa korostettiin esimerkiksi tuotteen teknisiä lisäominaisuuksia tai hyvää käytettävyyttä sekä tavarahankintaan liittyviä liitännäispalveluja kuten tuotetakuuta tai tuotteen huoltopalvelujen laatua.

Kaikista hankinnoista 36 prosentissa ilmoitettiin vähintään kaksi valintakriteeriä; hankinnoista 36 prosentissa valintakriteerejä oli ilmoitettu kolme tai enemmän. Tavarahankinnoissa korostuivat erilaiset tekniset lisäominaisuudet, tuotetakuu sekä huoltovarmuus. Palvelutuotteissa korostuivat erilaiset laatuominaisuudet kuten työntekijöiden koulutus, kokemus ja muu pätevyys sekä yrityksen aikaisemmat referenssit ja asiakkailta saadut asiakastytyväisyysarviot kyseisestä palveluntarjoajasta.

Haastattelujen perusteella sekä palvelu- että tavarahankinnoissa hinnalla on siten edelleen suurin painoarvo. Muut hankintakriteerit liittyivät pääosin laatutekijöihin kuten teknisen tuotteen huoltovarmuuteen tai palvelutuotteesta saatuun asiakaspalautteeseen. Sen sijaan hankintojen kerrannaisvaikutuksia tai kehittäjäkumppanuuksia ei hankintakriteerien painotuksissa tuotu tarkasteltavissa hankinnoissa esiin.

”Suunnittelutehtävissä laatu korostuu ja urakkatarjouksissa se on toisin päin.”

”Tämmösessä rakennusurakoinnissa suunnitelma-asiakirjat ja laatuvaatimukset on hyvin tarkat ... sen jälkeen jää se hinta enää.”

”Nyt ollaan menossa sellaiseen suuntaan, että tarjouspyynnössä ehtona on laatu-kriteerit ja hinta ratkaisee. Silloin se on aika helppoa kun ei tarvitse pisteyttää.”

”Jos me onnistutaan hyvin, niin me säästetään huomattavasti rahaa.”

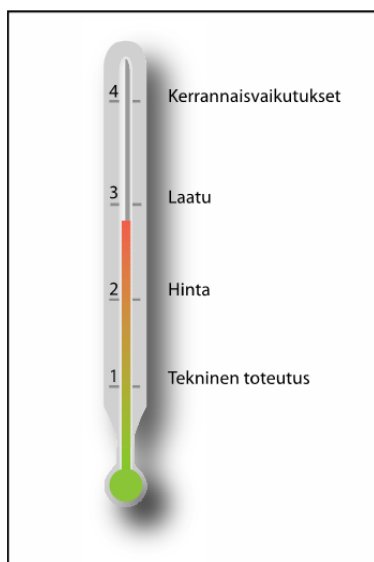
”Halu kehittää kaupungin hankintoja lopputuloksen tilaamiseen eikä panoksen tilaamiseen. Tuoda hankintoihin keskiöön vaikuttavuus, joka halutaan. Sovellettiin vaikuttavuustavoitteita ... sanktioita ja kannusteita.”

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan sitä, *mitkä tekijät ohjasivat* haastattelussa tarkasteltujen hankintojen hankintakriteerejä ja niiden painoarvoja. Haastateltavien antamien vastausten perusteella kuntien ulkoisia hankintoja ohjaa eniten lainsäädäntö ja hankinnan edullisuuden varmistaminen. Kolmessa kunnassa oli olemassa hankintaohjeet, joiden tunnistettiin vaikuttavan hankintakriteereihin. Lisäksi yhdessä kunnassa oli olemassa hankintastrategia. Vastaajat arvioivat hankintastrategian olevan kuitenkin niin yleisellä tasolla laadittu, ettei se juurikaan vaikuttanut kyseessä oleviin hankintoihin. Lautakunnan määrittämät yleiset linjaukset hankinnoista tunnistettiin hankintoja ohjaavaksi tekijäksi yhdessä kunnassa. Muita yksittäisiä mainintoja ohjaavista tekijöistä olivat energiatehokkuusohjeistus, suunnitteluohjeistus, yleiset kilpailuskriteerit sekä Innokonseptit-hankkeessa kehitetty Innovatiiviset hankinnat -menettely⁶. Kaksi vastaajaa ei määritellyt mitään tekijää, joka ohjaisi erityisesti toimialan hankintoja ja niissä käytettäviä hankintakriteerejä, vaan kriteerit valittiin aina tapauskohtaisesti.

⁶ <http://www.innokonseptit.fi/ajankohtaista.php>.

”Hankintastrategia on poliittisesti hynäksytty paperi, josta (saa) osviittaa, mistä palveluista kannattaa ryhtyä tekemään ulkoisia hankintoja.”

Kukin hankinta asemoitiin siitä saadun tiedon perusteella kuviossa 1 esitetylle jatkumolle. Pilottikuntien hankinnat ylsivät keskimäärin ”kolmannelle asteelle” (keskiarvo 2,8; kuvio 2). Kaikissa hankinnoissa kiinnitettiin huomiota tekniseen toteutukseen, hankinnan onnistumiseen, tavoitellun tuloksen saavuttamiseen, tulkintaerimielisyyksien ja valitusten välttämiseen sekä hintaan. Laatuksymykset oli otettu huomioon joko hankinnan kuvauksessa tai valintakriteereissä ja niiden pois jättäminen oli harvinaista yhtä lailla kuin erilaisten hankinnasta aiheutuvien jatko- ja kerrannaisvaikutusten huomiointikin. Tavara- ja palveluhankintojen välillä ei ollut asemoitumisessa merkittävää eroa.



Kuvio 2. Hankintojen keskimääräinen asemoituminen huomioon otettavien tekijöiden suhteen.

Ulkoisiin hankintoihin liittyvissä haastatteluissa haastateltavia pyydettiin vielä lopuksi arvioimaan *ulkoisten hankintojen laajuutta* omalla toimialalla. Ulkoisten hankintojen osuus kokonaisbudjetista vuonna 2011 oli pilottikunnissa kaikkein suurin teknisellä ja ympäristötoimialalla, keskimäärin vajaat 50 prosenttia toimialan kokonaisbudjetista. Sosiaali- ja terveystoimialalla ulkoisten hankintojen osuus oli keskimäärin vajaat 30 prosenttia toimialan kokonaisbudjetista. Sivistystoimialalla ulkoisten hankintojen osuus oli kaikkein pienin, keskimäärin hieman yli 10 prosenttia toimialan kokonaisbudjetista. Lähes kaikki vastaajat arvioivat ulkoisten hankintojen osuuden olevan suunnilleen samansuuruinen kuin muissa elinkeinorakenteeltaan ja kooltaan samankaltaisissa kunnissa.

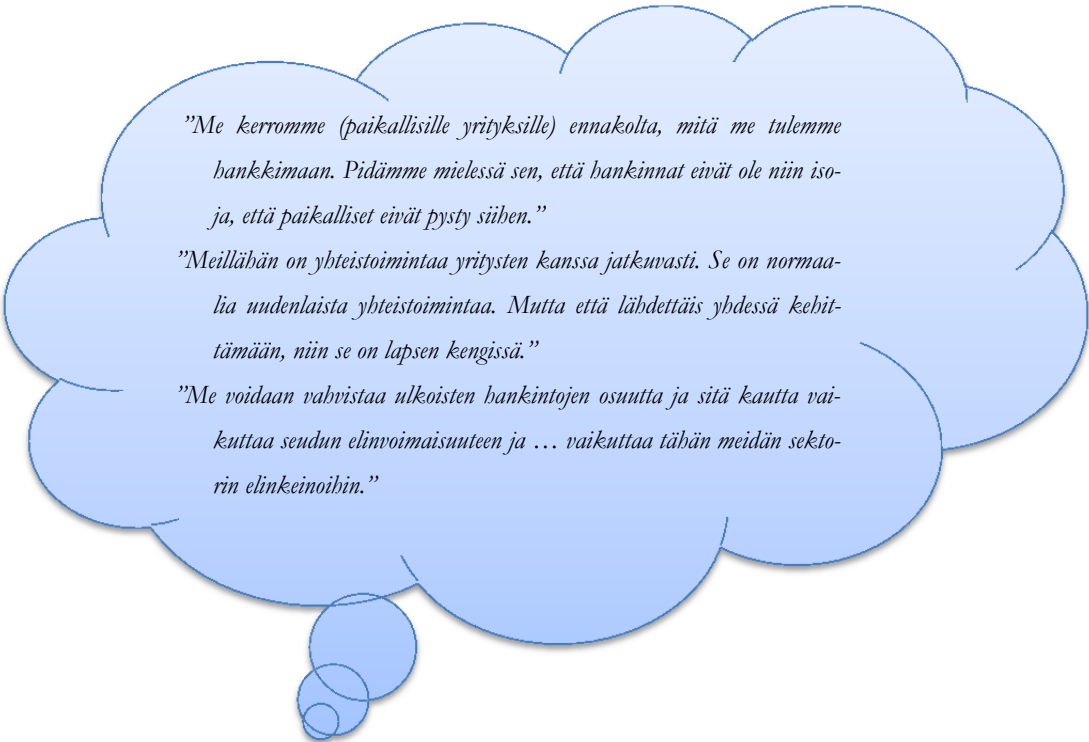
Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan *hankintakriteerien monipuolistamisen mahdollisuutta*. Heidän tuli pohtia, missä määrin omalla hallinnonalalla otetaan nykyisin huomioon esimerkiksi laatuksymyksiä, kehittäjäkumppanuuksia ja hankintojen kerrannaisvaikutuksia. Yli puolet vastaajista arvioi, että laatuasioita pyritään ottamaan huomioon yhä enenevässä määrin, sillä laatuasiat ovat tärkeitä ja he ovat laadusta tilaajana vastuussa. Osa vastaajista kuitenkin

kin tunnisti, että laatuasioita ei oteta nykyisellään riittävästi huomioon, sillä laadun määrittäminen, arvioiminen ja pisteyttäminen on vaikeaa. Osa vastaajista ilmoitti ottavansa laadun huomioon tarjouspyynnössä siten, että tilaaja määrittää laadulle pohjatasen. Sen sijaan he eivät ota laatuasioita mukaan varsinaisiin vertailuperusteisiin tai pisteytykseen. Laadulliset hankintakriteerit korostuivat eniten sosiaali- ja terveystoimialan vastauksissa ja vähiten teknisen ja ympäristötoimialan vastauksissa.

Kehittäjäkumppanuuksia arvioitaessa vajaa puolet vastaajista arvioi, että heidän toimialallaan ei oteta lainkaan huomioon kehittäjäkumppanuuksia. Noin puolet vastaajista ilmoitti kehittäjäkumppanuuksia olevan jonkin verran. Tyypillisesti toiminta on tällöin kuitenkin satunnaista, henkilöitynyttä ja niin pienimuotoista, että hankinnan jäädessä alle kynnyksarvojen sitä ei tarvinnut kilpailuttaa. Kaksi vastaajaa toi esiin selkeän esimerkin siitä, että kehittäjäkumppanuuksia on toteutettu esimerkiksi yksityisten palvelukotien kanssa.

Hankintojen kerrannaisvaikutuksia arvioitaessa vajaa puolet vastaajista ilmoitti, ettei heidän toimialallaan oteta huomioon ulkoisten hankintojen kerrannaisvaikutuksia. Osa vastaajista näki, että kerrannaisvaikutusten huomiointi on vaikeaa, mutta tavoitteena on, että paikalliset toimijat voisivat tuottaa mahdollisimman suuren osan kunnan ulkoisista hankinnoista. Erityisesti mikäli kynnyksarvoja ei ylitetä, lähetetään tarjoukset paikallisille yrityksille. Osa vastaajista sanoi tekevänsä kerrannaisvaikutuksiin liittyen yritysvaikutusten analyysiä, mutta vertailuperusteiden pisteytyksessä ei kuitenkaan oteta huomioon esimerkiksi yrityksen paikallisuutta.⁷ Haastateltavista suurimmassa pilottikunnassa eli Hämeenlinnassa oli nähtävissä muutos hankintamenettelyn monipuolistamisen suuntaan. Vastaajien mukaan kunnan ulkoisia hankintoja on Hämeenlinnassa alettu miettiä sekä elinkeinostrategisena että innovatiivisuuskysymyksenä. Ulkoiset hankinnat tunnustetaan kunnassa tulevaisuuden haasteeksi ja Hämeenlinnassa ollaankin edistämässä toimia, joilla kyetään tulevaisuudessa toteuttamaan ulkoisia hankintoja seudun elinvoimaisuutta ja elinkeinotoiminnan vahvistumista palvelevalla tavalla. Hämeenlinnassa noudatetaan tilaaja-tuottaja -mallia ja kaupungin organisaatio on mukautettu tähän toimintatapaan (liite 3).

⁷ Tätä hankintalaki ei sinänsä suoraan salliakaan, koska se olisi syrjivää. Paikallisuus tulee huomioiduksi esimerkiksi tapauksissa, joissa otetaan huomioon paikallistuntemus, toimitusaika, vasteaika, henkilökohtaisen palvelun saatavuus, kuljetusten ympäristökuormitus tms.



"Me kerromme (paikallisille yrityksille) ennakolta, mitä me tulemme bankkimaan. Pidämme mielessä sen, että bankinnat eivät ole niin isoja, että paikalliset eivät pysty siihen."

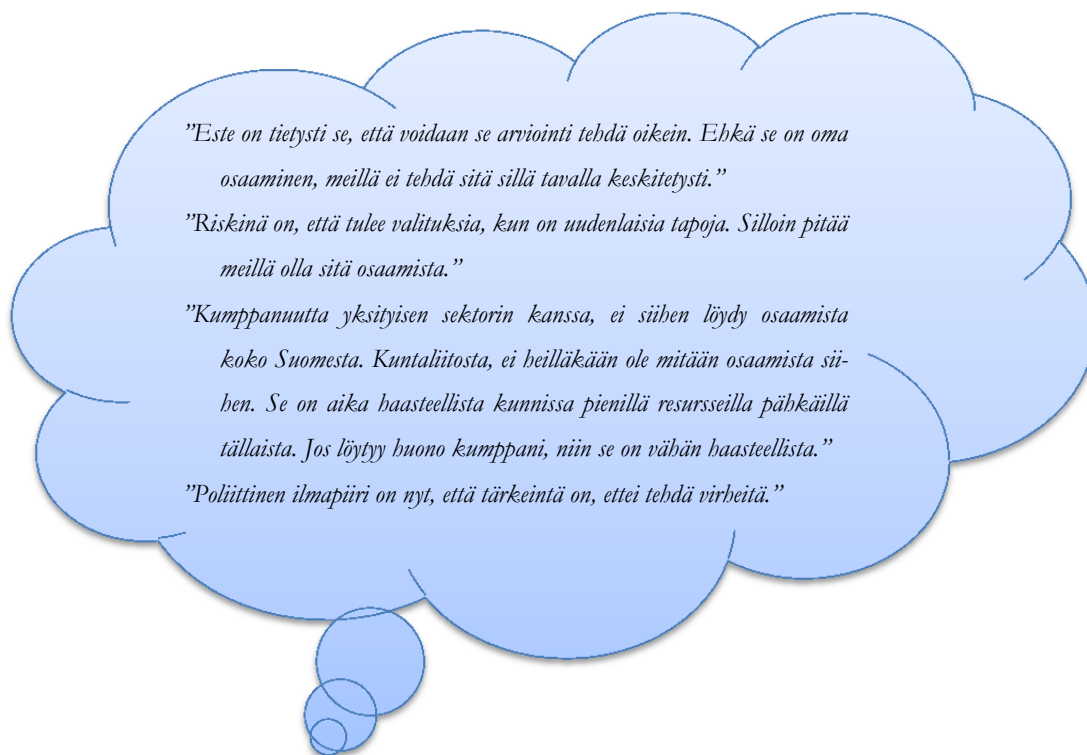
"Meillä on yhteistoimintaa yritysten kanssa jatkuvasti. Se on normaalia uudenlaista yhteistoimintaa. Mutta että lähdettäisiin yhdessä kehittämään, niin se on lapsen kengissä."

"Me voidaan vahvistaa ulkoisten bankintojen osuutta ja sitä kautta vaikuttaa seudun elinvoimaisuuteen ja ... vaikuttaa tähän meidän sektorin elinkeinoihin."

3.2. Hankintaprosessin kehittämisen esteet

Hankkeessa toteutetuissa haastatteluissa vastaajia pyydettiin tuomaan esiin näkemyksiä siitä, millaisia esteitä haastateltavat näkivät olevan siinä, että hankintakriteereissä painotettaisiin nykyistä enemmän esimerkiksi laatua, kehittäjäkumppanuuksia ja kerrannaisvaikutuksia kunnan paikallistalouteen.

Suurimpana esteenä hankintakriteereiden strategisemmille painotuksille vastaajat näkivät uudenlaisen, strategisempaan kilpailutukseen liittyvän *osaamisen puutteen* (taulukko 2). Tilaaajalta vaatii paljon osaamista, että esimerkiksi hankintojen laatuun tai hankintoihin liittyviin kehittäjäkumppanuuksiin ja kerrannaisvaikutuksiin osattaisiin määrittellä juuri oikeanlaiset kriteerit, vertailuperusteet. Kriteerit tulisi osata myös perustella siten, että tarjoajia kyetään vertailemaan tasapuolisesti, jolloin hankintapäätöksiin liittyvät valitukset olisivat epätodennäköisiä. Epätarkkojen kriteerien käyttäminen hankinnoissa lisää valitusten vaaraa. Toiseksi suurimpana tekijänä strategisuutta painottavien hankintakriteerien esteistä olikin *pelko markkinaoikeuteen joutumisesta*. Näin pelättiin käyvän, mikäli strategisempia painotuksia käytettäisiin hankintakriteereissä. Osa vastaajista näki, että esimerkiksi laatukriteerit eivät ole niin yksinkertaisia, että ne kestäisivät "lakimieskäsittelyn". Hankintalain henkeä pidettiin sellaisena, että edes laatukriteerien huomioon ottaminen on nykyaikana vaikeaa. Vielä vaikeampaa on valita sellaisia kehittäjäkumppanuuksiin ja kerrannaisvaikutuksiin liittyviä kriteerejä, että niistä ei synny uhkaa markkinaoikeuteen joutumisesta. Osa vastaajista näki myös poliittisen ilmapiirin muuttuneen sellaiseksi, että hankinnoissa halutaan painottaa valitusten välttämistä sen sijaan, että lähdettäisiin toteuttamaan innovatiivisia hankintoja.

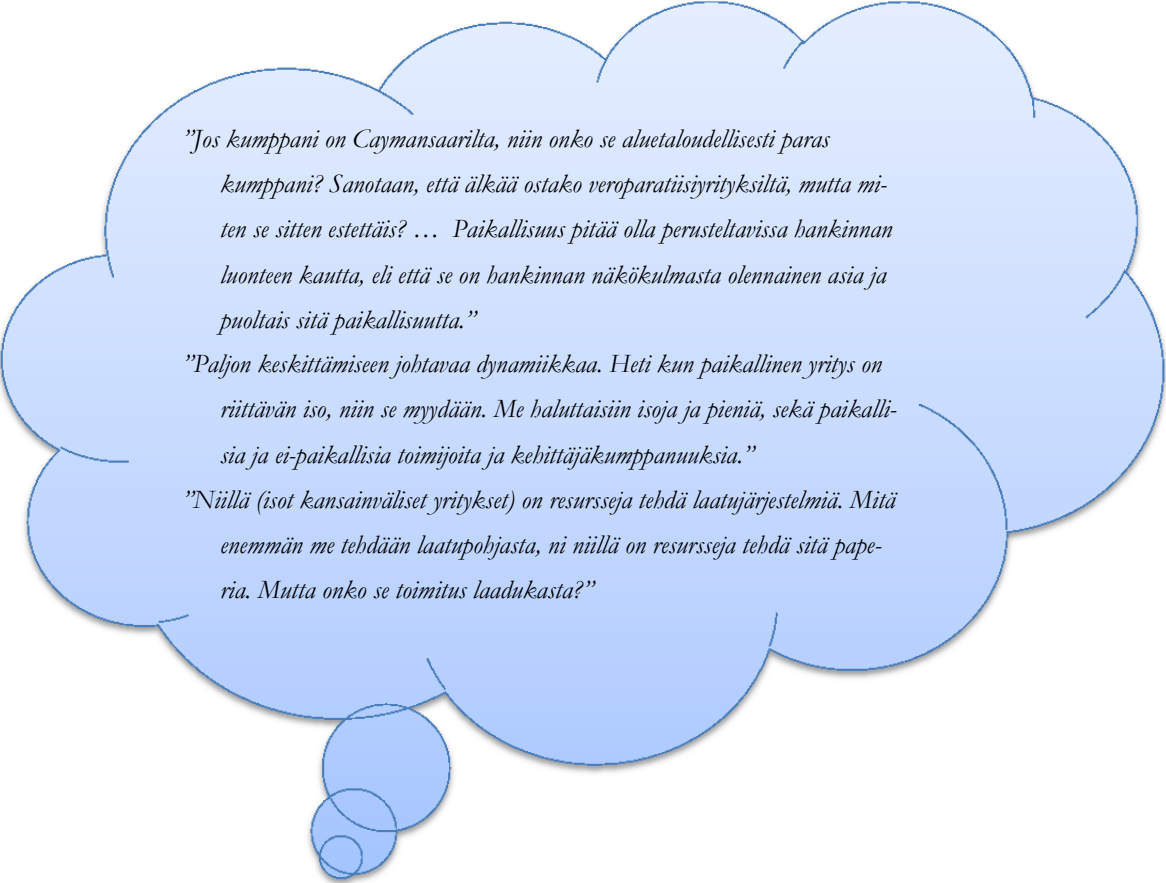


Taulukko 2. Haastateltavien tunnistamat teemat strategisempien hankintakriteerien painottamisen esteistä kuntien hankinnoissa toimialoittain.

Tunnistetut esteet	Mainintoja yhteensä	Mainintoja, tekninen ja ympäristötoimi	Mainintoja, sosiaali- ja terveystoimi	Mainintoja, sivistystoimi
Kilpailutusosaamisen puute	11	4	4	3
Pelko markkinaoikeuteen joutumisesta	9	5	2	2
Hankintalaissa keskittämiseen johtavaa dynamiikkaa	6	5	1	
Hankintalainsäädännön monimutkaisuus ja rajoittavuus	5	3	2	
Kuntien tiukka taloustilanne	5	2		3
Keskitetyn hankintayksikön puuttuminen	2		2	
Uusien mallien ja esimerkkien puute	2	1		1
Kilpailun ja tarjonnan puute pienissä kunnissa	1	1		

Merkittävänä esteenä strategisemmille painotuksille vastaajat tunnistivat myös *hankintalaissa olevan keskittämiseen johtavan dynamiikan*. Haastateltavien mukaan hankintalaki näyttää suosivan suuria palveluntarjoajia. Erityisesti teknisen ja ympäristötoimialan hankinnoista vastaavat haastateltavat tunnistivat nykyisessä hankintalaissa olevan keskittämiseen johtavaa dynamiikkaa. Vaikka kunta haluaisi kehittää kumppanuuksia ja painottaa hankinnoissaan kerrannaisvaikutuksia, nykyinen lainsäädäntö tekee siitä vaikeaa. Esimerkiksi liian tiukoista kriteereistä johtuen

paikalliset yritykset eivät kykene vastaamaan hankintapyyntöihin. Varsinkin pienissä kunnissa esteenä on myös yritysten ammattitaidon puute hankintapyyntöihin vastaamisessa. Kansainväliset, isot toimijat hallitsevat kilpailutukseen liittyvää kenttää, sillä heillä on resursseja vastata hankintapyyntöihin. Kansainvälisillä yrityksillä on myös laatujärjestelmiä, joiden avulla he kykenevät pieniä paikallisia yrityksiä paremmin todentamaan ennakoita esimerkiksi palveluiden laadukkuuden. Tämän kaltainen tilanne voi pahimmillaan hävittää paikallisilta markkinoilta pieniä toimijoita, mistä johtuen kunnan vaihtoehdot vähenevät.

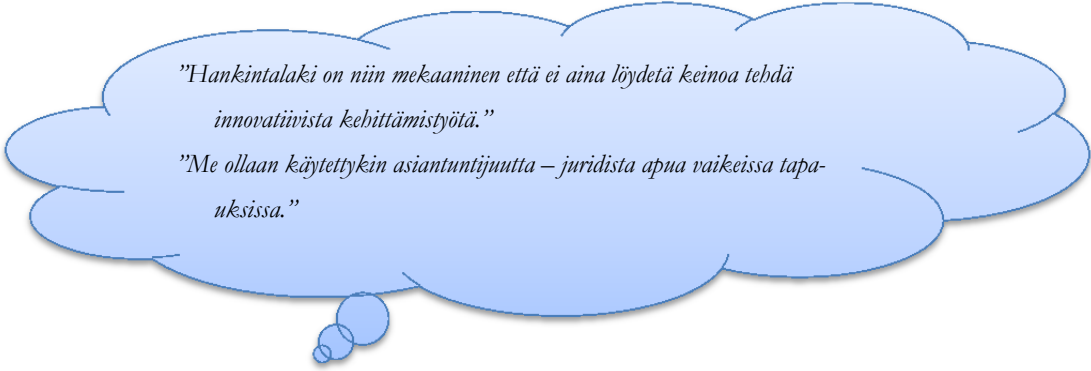


"Jos kumppani on Caymansaarilta, niin onko se aluetaloudellisesti paras kumppani? Sanotaan, että älkää ostako veroparatiisiyrityksiltä, mutta miten se sitten estettäis? ... Paikallisuus pitää olla perusteltavissa hankinnan luonteen kautta, eli että se on hankinnan näkökulmasta olennainen asia ja puoltais sitä paikallisuutta."

"Paljon keskittämiseen johtavaa dynamiikkaa. Heti kun paikallinen yritys on riittävän iso, niin se myydään. Me haluttaisiin isoja ja pieniä, sekä paikallisia ja ei-paikallisia toimijoita ja kehittäjäkumppanuuksia."

"Niillä (isot kansainväliset yritykset) on resursseja tehdä laatujärjestelmiä. Mitä enemmän me tehdään laatupohjasta, niillä on resursseja tehdä sitä paperia. Mutta onko se toimitus laadukasta?"

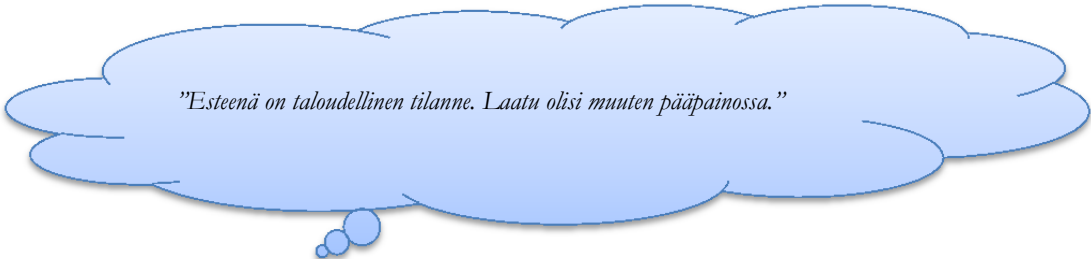
Myös *hankintalainsäädännön monimutkaisuus ja rajoittavuus* nähtiin esteenä uudentilaisille painotuksille. Osa vastaajista näki hankintalainsäädännön niin monimutkaisena, että se itsessään toimii esteenä laadun, kehittäjäkumppanuuksien ja kerrannaisvaikutusten painottamiselle. Haastateltavat pitivät hankintalakia monimutkaisena sekä mekaanisena, ja hankintalain nähtiin rajoittavan paljon varsinkin kehittäjäkumppanuuksien hyödyntämistä. Jopa laadun painottaminen nähtiin hankintalain monimutkaisuudesta johtuen vaikeana, mistä syystä monessa mukana olleessa hankinnassa tilaaja määritteli laatuun liittyvät asiat vain palvelunkuvauksessa. Näin tarjouspyynnön avulla tilaaja asettaa laadulle tietyn pohjatason, jonka ylittävistä tarjouksista valitaan edullisin tarjous. Tällaisen kilpailutusprosessin avulla vähennetään valitusten riskiä, mutta samalla se rajoittaa esimerkiksi palveluiden kehittämismahdollisuuksia ja kehittämiskumppanuuksien syntyä.



"Hankintalaki on niin mekaaninen että ei aina löydetä keinoa tehdä innovatiivista kehittämistyötä."

"Me ollaan käytettykin asiantuntijuutta – juridista apua vaikeissa tapauksissa."

Yhtenä esteenä kuntien hankintojen strategisemmille käytänteille nähtiin olevan myös *kuntien tiukka taloustilanne*. Erityisesti sivistystoimessa sekä teknisessä ja ympäristötoimessa kunnan tiukan taloustilanteen nähtiin olevan esteenä strategisempien hankintakriteerien käytölle. Tiukka taloustilanne korostaa hankinnoissa hinnan merkitystä, mikä ohjaa valitsemaan edullisimman tarjouksen. Haastatteluissa tuli esille myös näkemys, jonka mukaan pitkäaikaisissa kehittämiskumppanuuksissa hankintahinta nousee helposti korkeaksi. Hinnalla on suora vaikutus kunnan taloustilanteeseen lyhyellä aikavälillä, mikä voi estää kehittäjäkumppanuuksien käyttöä hankintaprosessissa. Lisäksi tiukan taloustilanteen nähtiin itsessään toimivan esteenä strategisempien hankintakriteerien käytölle, sillä sellaisten hankintakriteeristöjen ideointi vaatisi itsessään lisäresursseja hankintoihin. Lisäresurssien puuttessa ei ole mahdollista kehittää kriteeristöä strategisempaan suuntaan.



"Esteenä on taloudellinen tilanne. Laatu olisi muuten pääpainossa."

Muita yksittäisiä mainintoja strategisempien tai monipuolisempien hankintakriteerien käytön esteistä olivat *oman hankintayksikön puute, uusien mallien ja esimerkkien puute sekä kilpailun ja tarjonnan puute pienissä kunnissa*. Oman keskitetyn hankintayksikön olemassaolo nähtiin tärkeäksi, jotta strategisempien hankintakriteerien käyttäminen olisi mahdollista. Esimerkiksi kehittäjäkumppanuuksien ja kerrannaisvaikutusten painottaminen hankinnoissa on niin vaativa asia, että erillisillä hankintayksiköillä nähtiin olevan tähän enemmän osaamista ja resursseja. Tämän nähtiin olevan esteenä erityisesti pienissä kunnissa, sillä pienissä kunnissa ei yleensä ole erillistä keskitettyä hankintayksikköä.



"Keskitetty hankintayksikkö on kilpailujuridiikan tekninen asiantuntija."

Myös uusien mallien ja esimerkkien puute nähtiin esteenä kyselyssä strategisempien hankintakriteerien painotamisessa. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että vanhakantaiset käsitykset ja toimintamallit ovat suurin este muutokselle. Tästä syystä pitäisi saada tietoa uusista, innovatiivisista malleista sekä kerätä esimerkkejä siitä, kuinka strategisempaa painotusta kyetään käyttämään ilman uhkaa markkinaoikeuteen joutumisesta. Yksittäisenä mainintana strategisemmän painotuksen esteistä nousi esiin myös kunnan koko. Pienissä kunnissa esimerkiksi kerrannaisvaikutusten huomioiminen hankinnoissa on vaikeaa, koska tarjontaa kunnassa on vähän eikä kilpailua juurikaan ole.

Vastaajien mielestä on selvää, että kunnat haluavat tehdä läheistä yhteistyötä yksityisen sektorin tuottajien kanssa, ja monipuolisempia hankintakriteerejä tulisi kehittää. Muutostarve on kyllä tiedostettu, mutta siihen ei ole vielä ehditty kunnissa tarttua. Hankintoihin liittyvä kehittäminen nähtiin tulevaisuuden haasteena. Vastaajien mukaan kunnissa on halua hakea uusia keinoja ja tehdä hankintoja siten, että se esimerkiksi synnyttää uutta elinkeinoimintaa.

Yhä laajemmin kunnissa halutaan käyttää muitakin hankintaperusteita kuin hintaa. Hankinnan vaikutuksia pyritään arvioimaan koko ajan entistä laajemmin. Laatu on tärkeä hankintakriteeri ja se pyritään ottamaan jo tällä hetkellä huomioon. Sen sijaan laadun kohdalla kehitettävää olisi edelleen laadun arvioinnissa ja kriteerien määrittelyssä. Usein laadulle asetetaan vain pohjataso, jonka ylittävistä tarjouksista valitaan halvin. Laadun sisällyttämistä vain palvelunkuvaukseen perusteltiin sillä, että laadun pisteyttämistä pidettiin vaikeana.

Jotta monipuolisempien hankintakriteerien käytön esteet saataisiin poistettua, tulisi haastateltavien mukaan parantaa kuntien hankintaosaamista. Tämä vaatisi kuitenkin kuntien hankintoihin liittyvien resurssien vahvistamista. Lisäksi uudenlaisten, innovatiivisten hankintamallien kehittäminen ja tutkimus vahvistaisi hankintojen strategisuutta. Myös kuntien strategisen, ennakoivan elinkeinojohtamisen avulla hankintojen painotusta voitaisiin muuttaa valitusten välttämiseksi kohti innovatiivisia hankintoja. Hankintojen vaikuttavuuden arvioinnissa vaikutukset tulisi arvioida välitöntä kustannusvaikutusta pidemmällä aikaperspektiivillä. Kuntien tiukka taloustilanne korostaa hankintahinnan ja lyhytjänteisen näkökulman merkitystä jopa liikaa.

4. ELINVOIMAJOHTAMINEN JA HANKINNAT

Hankintojen ja elinvoimajohtamisen suhteen vahvistaminen vaatii kahteen kysymyksen vastaamista: 1) mitä on kunnan elinvoimajohtaminen ja 2) miten hankinnat voivat palvella sitä.

4.1. Elinvoimajohtaminen

Elinvoimajohtaminen on vielä heikosti jäsentynyt toimintatapa, jonka sisällöt ja työkalut ovat kehitysvaiheessa. Jos elinvoimajohtamista yrittää sijoittaa kuntakenttään, se asemoituu yleisen, syrjimättömän palvelutuotannon ja erityisen, kohdennetun elinkeinopolitiikan taustalle kokonaisvaltaiseksi ajattelua ja toimintaa ohjaavaksi viitekehyyksi. Elinvoimajohtaminen on perusluonteeltaan strategista johtamista. Strategisessa johtamisessa hallitaan organisaation *yhteensopivuutta* (fit) toimintaympäristön kanssa (esim. Ginsberg & Venkatraman 1985, Miles & Snow 1994, Miller 1992, Venkatraman & Camillus 1984). Strateginen johtaminen on merkittävien valintojen tekemistä – johonkin sellaiseen evoluutioprosessiin sitoutumista, jossa tavoitellaan tavoitteiden saavuttamisen kannalta riittävää yhteensopivuutta organisaation ja sen toimintaympäristön välillä. Tällainen valinta sisältää riskejä ja tuottaa mahdollisesti uponneita kustannuksia.⁸ Perustavoitteena voi olla toimintamahdollisuuden tai -kyvyn (”säilymisen”) turvaaminen; kunnianhimoisempaan tavoitteena voi olla tietyn kilpailuedun tunnistaminen, saavuttaminen ja ylläpitäminen (Porter 1980). Yrityksen kilpailuetu voi perustua alhaisiin kustannuksiin tai erilaisuuteen; niihin tähtäävä strategia voi puolestaan perustua joko kustannusjohtajuuteen, erilaistamiseen tai keskittymiseen eli alhaiseen hintaan, erilaiseen tuotteeseen tai tietyn asiakaskunnan erityistarpeiden palvelemiseen (Porter 1985). Kuntien tehtävä peruspalveluiden järjestäjänä estää niitä keskittymästä yritysten tapaan vain johonkin palveluun tai asiakassegmenttiin; verorahoitusperusta ohjaa puolestaan jatkuvaan kustannustehokkuuden pohdintaan.

Jos elinvoimajohtamista ajatellaan strategisen johtamisen muotona kunta-alalla, se voisi tarkoittaa *kunnan ja toimintaympäristön välisen suhteen ennakoivaa hallintaa*. Elinvoimajohtaminen kiinnittyy tulevaisuuteen. Koska toimintaympäristö muuttuu, toimintamahdollisuuden turvaaminen tai vetovoimaisuuden saavuttaminen vaatii ennakoimista ja uudistumiskykyä. Ennakoinnissa tulisi tunnistaa kunnan sisäisten tekijöiden (esim. tavoitteet, voimavarat, toimintatavat) ja ulkopuolisen toimintaympäristön (esim. palvelutarpeet/kysyntä, markkinatarjonta, yhteistyöverkostot, rahoitus, lainsäädäntö) välisen suhteen vaihtoehtoisia kehityskulkuja ja niistä avautuvia muutostarpeita tai -mahdollisuuksia. Ilman ennakoimista rajaudutaan ”pakkorakoihin”, kapeisiin toimintasiiloihin ja pelkätään operatiiviseen, reaktiiviseen johtamiseen. Esimerkiksi palveluhankintojen ainoa motiivi voi silloin olla lyhyen aikavälin säästö, joka ei palvele pidemmän aikavälin elinvoimatavoitteita. Elinvoimajohtaminen on siten proaktiivista, tavoitteellista ja ennakoivaa kunnan sisäisten ja ulkoisten tekijöiden yhteensovittamista.

Kunta itse on elinvoimaisuuden subjekti ja määrittelee, millaisia tavoitteita sisäisten ja ulkoisten tekijöiden suhteen hallinta sallii tai vaatii (ks. case). Joka tapauksessa se vaatii *toimintakykyä, vetovoimaisuutta ja uudistumiskykyä*.

⁸ *Uponneet kustannukset* ovat aineellisia tai aineettomia uhrauksia, jotka jäävät lopullisiksi menetyksiksi. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi pettymyksen tunne tavoitteiden saavuttamattomuudesta, toiminnan keskeytyessä ”käsiin jäävä” kone tai rakennus ilman jälleenmyyntiarvoa tai epäonnistumisessa tahrautunut imago ja alentunut liikearvo.

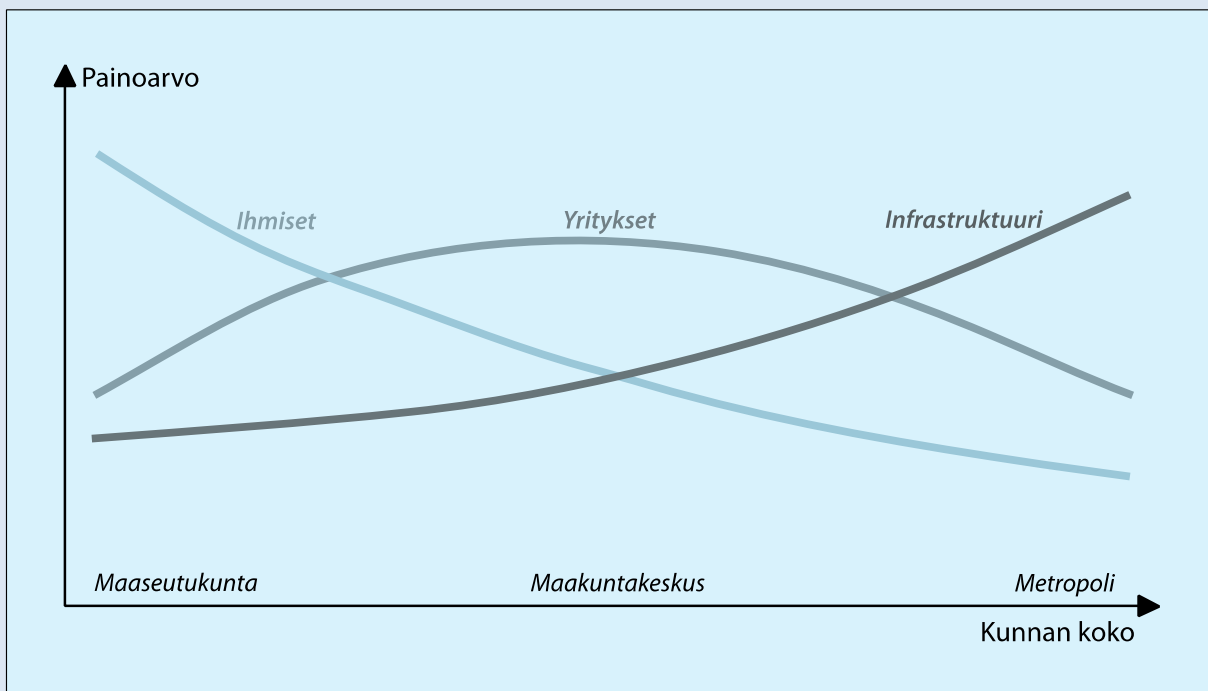
Toimintakyky liittyy kunnan palveluvelvoitteiden täyttämiseen. Vetovoimaisuus liittyy resurssiperustan säilymiseen. Molempia pitkällä aikavälillä määrittelevä uudistumiskyky nojaa organisaation haluun, kykyyn ja mahdollisuuteen tuottaa ja omaksua uudistuksia. Tässä mielessä se on lähellä yrittäjyyttä ja yritteliäisyyttä. Yrittäjyys on toimintona, toimijuutena tai roolina sitoutumista johonkin uutuutta tuottavaan, riskipitoiseen ja epävarmaan tulevaisuuspolkuun (Kirzner 1973, Schumpeter 1934, Shane 2003).⁹ Tällaisen roolin ottamiseen vaikuttavat yhtä aikaa henkilökohtaiset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät, joten organisaatiotasolla uudistumiskyky ja yritteliäisyyden edistäminen edellyttävät “monikanavaista” toimintatapaa (Kuhmonen 2010). Elinvoimajohtaminen strategisen johtamisen muotona koskee siten kunnan ja sen toimintaympäristön välisen suhteen ennakoivaa hallintaa, jossa tavoitellaan kullekin kunnalle tarpeellista tai mahdollista toimintakykyä, vetovoimaisuutta ja uudistumiskykyä. Elinvoimajohtamisen toteutusprosessit voidaan jakaa esimerkiksi hierarkkiseen johtamiseen, markkinoiden johtamiseen ja verkostajohtamiseen (vrt. kuvio 1), ja niitä toteutetaan sekä erityisen että yleisen toimialan puitteissa.¹⁰

⁹ Baldaufin (2010, 25) käsitys elinvoimasta on lähellä tätä: ”Elinvoima kuvaa yhteisönsä kykyä viedä muutosprosesseja läpi, ottaa riskejä”.

¹⁰ Erityinen toimiala tarkoittaa kunnan lakisääteisiä palveluvelvoitteita (esim. sosiaali-, terveys-, sivistys- ja yhdyskuntapalvelut). Yleinen toimiala tarkoittaa kunnan itsehallinnon suomaa mahdollisuutta toteuttaa näiden ulkopuolelle jääviä toimia (esim. elinkeinopolitiikka).

Case elinvoimaisuus – mitä silloin johdetaan: subjektiivisia näkemyksiä

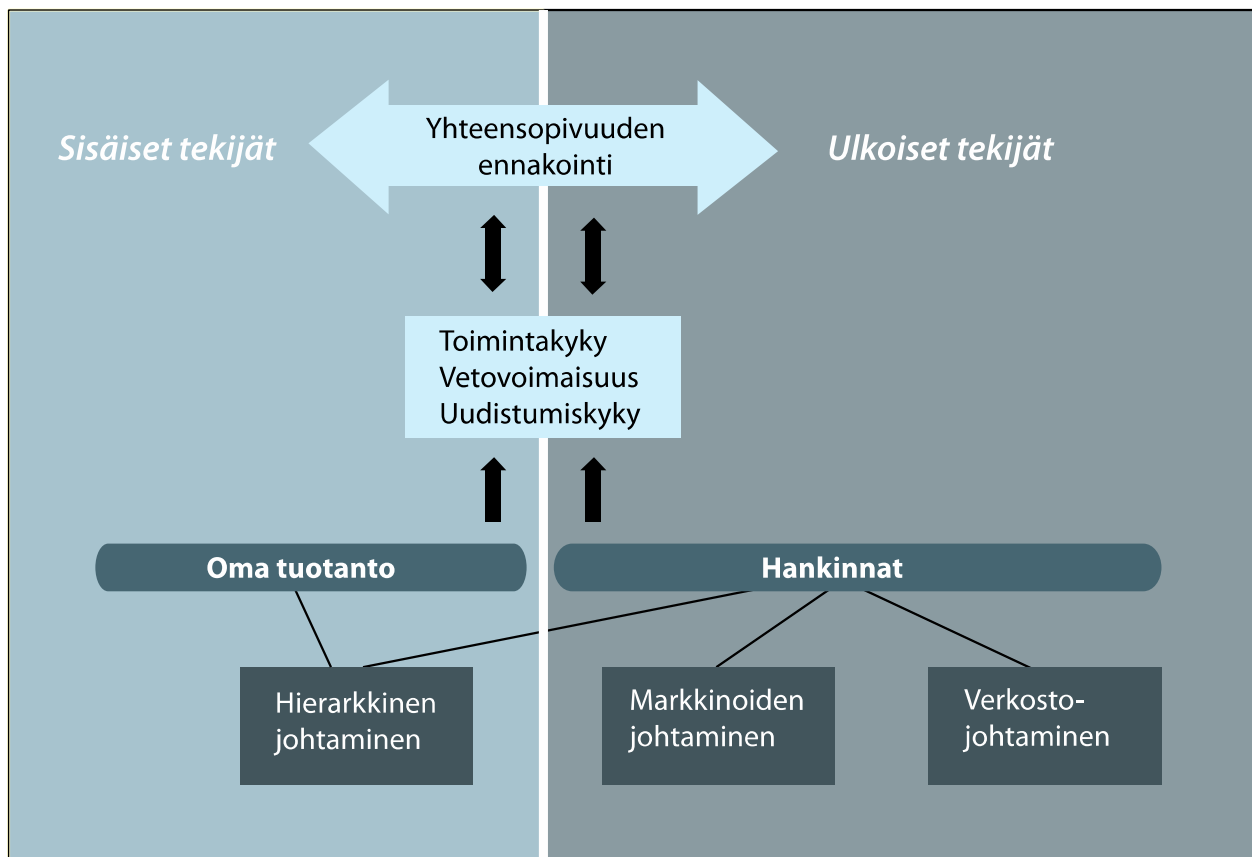
Osana hanketta järjestettiin kuntajohtajapäivillä syksyllä 2013 keskustelu elinvoimajohtamisesta. Pienen maaseutukunnan, maakuntakeskuksen ja metropolikaupungin edustajat esittivät näkemyksiään elinvoiman osatekijöistä. Seuraava kuvio 3 on pelkistys näistä keskusteluista. Pienessä kunnassa elinvoima peilautui kunnan toimintaan vahvasti yksittäisen ihmisen näkökulmana: arkena, turvana, työpaikkana, itsensä toteuttamisena ja turvallisen elinympäristönä. *Toimintakykyiset ihmiset luovat elinvoiman.* Maakuntakeskuksessa elinvoiman kehittäminen oli kiinnittynyt vahvasti veturiyrityksiin, yritysverkostoihin ja yritysystävällisyyteen sekä vetovoimaan. *Kilpailukykyiset yritykset luovat elinvoiman.* Metropolikaupungissa puolestaan tavoiteltiin elinvoimaa erityisesti infrastruktuurihankkeiden kautta, koska näiden mahdollistamat ihmisvirrat, vuorovaikutusalustat ja liiketoimintaverkostot vahvistivat aluetta. *Toimiva perusrakenne luo elinvoiman.* Kaikkien alueiden painotuksissa oli toki mukana muitakin aineksia, mutta painopisteissä oli selvä ero. Kaiken takana ovat luonnollisesti ihmiset, mutta elinvoimaisuuden ”käyttöjärjestelmä” oli erilainen.



Kuvio 3. Elinvoiman osatekijät kuntakoon mukaan: jäsenyys.

4.2. Hankinnat ja elinvoimajohtaminen

Miten hankinnat sitten kiinnittyvät kunnan elinvoimajohtamiseen? Asetelmaa on jäsennetty kuviossa 4. Yhteensovitustarpeet ja siten elinvoimajohtamisen tavoitteet ovat erilaisia jokaisessa kunnassa. Yhteensovitus tulisi onnistua tekemään niin, että kunnan toimintakyky, vetovoimaisuus ja uudistumiskyky turvataan. Tehtävä on selvästi haasteellisempi palveluiden kuin tavaroiden hankinnassa. Elinvoiman johtaminen hankintojen kautta kiteytyy silloin kahteen ydinkysymykseen: 1) milloin hankinnat voisivat palvella em. kolmea tavoitetta paremmin kuin oma tuotanto (*hyödyllisyysanalyysi*) ja 2) miten hyödyllisiksi paljastuneet hankinta-aihiot toteutetaan käytännön johtamisprosesseina (*hierarkia, markkinat, verkostot; totesuunnittelu*).



Kuvio 4. Hankinnat osana kunnan elinvoimajohtamista: jäsenyys.

Tavanomaisissa tavarahankinnoista (esim. kiinteistöhuoltotraktori) ja yksinkertaisista palveluhankinnoista (esim. lumityöt) kunta-alalla on runsaasti kokemusta; myös hinnan ja laadun arviointi sekä seuranta ja sopimusehtojen määrittely on melko suoraviivaista. Selvästi suuremmat haasteet ovat *”kehittävässä palveluhankinnoissa”*, joissa tulisi pystyä kehittämään toiminnan tehokkuutta ja palvelun sisältöä tai toteutustapaa vähintään keskipitkällä aikavälillä. Merkityksensä vuoksi tällaiset palvelut ovat usein elinvoimajohtamisen ydinaluetta. Kehittävässä palveluhankinnoissa haasteita luo esimerkiksi väestöryhmien erilaisiin palveluntarveprofileihin vastaaminen ennakkoivasti ja koordinoitusti, ”optimoimalla” kaikkien palveluiden kokonaisuutta. Kunnan oman, kuntien yhteisen ja yksityisen palvelutuotannon dynaaminen yhteensovittaminen on haaste, ja hankinnoissa laatuun liittyviä vertailuperusteita voi olla vaikea hahmottaa ja liittää niitä palvelun ajalliseen muuttumiseen.¹¹ Tämä kävi ilmi myös pilottikuntien haastatteluissa. Suurin potentiaali hankintojen hyödyntämisessä tällaisissa tapauksissa on kilpailullisella neuvottelumenettelyllä.¹² Kehittävässä palveluhankinnoissa tärkein vaihe on varsinaista hankintaprosessia edeltävä vaihe, jossa määritellään oman tuotannon ja palveluhankinnan roolit sekä täsmennetään hankinnan vaikuttavuusta-

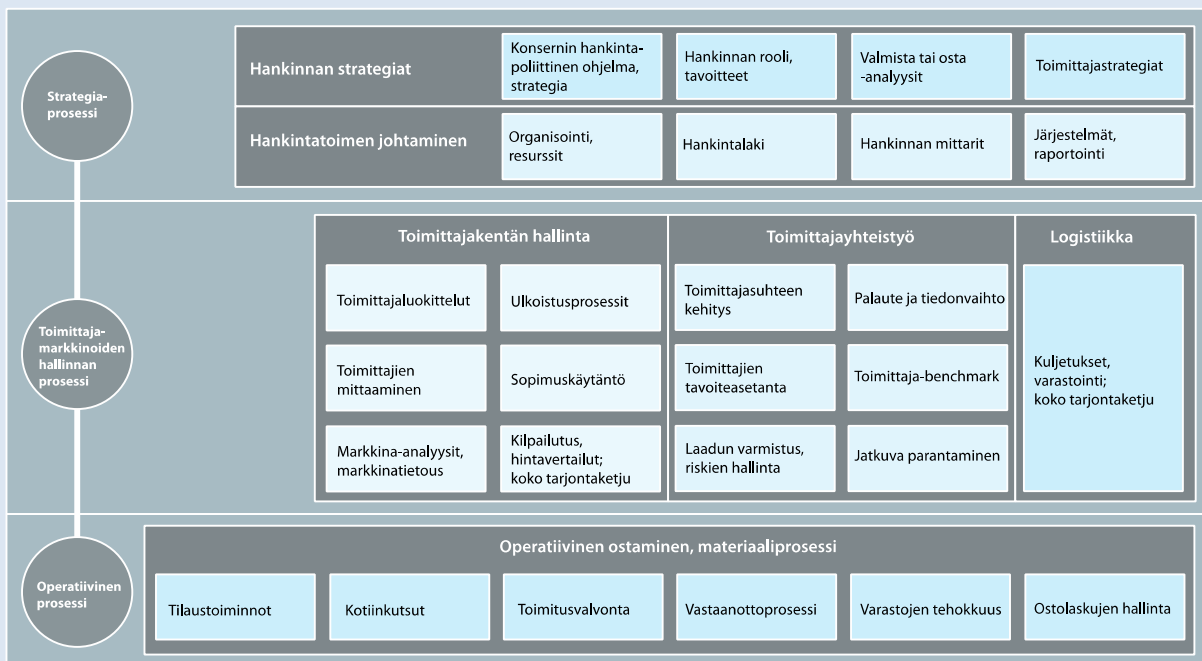
¹¹ Yksi mahdollisuus korostaa laatua palveluhankinnoissa on *palvelusetelin* käyttö. Se siirtää ”kilpailutuksen” asiakkaalle, joka valitsee kunnan hyväksymistä palveluntuottajista haluamansa. Esimerkiksi Jyväskylässä palveluntuottajien määrä on kasvanut 2004–2012 kolmesta yli 200:aan, asiakastytyväisyys on hyvä ja kaupunki on saanut säästöjä (Utriainen 2013).

¹² Erotuksena tästä neuvottelumenettely on rajattu alle 50.000 euron tavara- ja palveluhankintoihin ja alle 500.000 euron rakennusurakoihin, minkä lisäksi hankintalaissa määriteltyjen erityisperusteiden tulee olla voimassa.

voite ja sen seurantatavat. *Varsinainen hankintaprosessi on vain tällaisen strategisen suunnitteluprosessin tekninen loppuvaibe.* Tämä käy hyvin ilmi esimerkiksi Oulun strategisen hankintatoimen tavoitteissa ja toimintatavoissa (ks. case).

Case Oulun strategisen hankintatoimi (lähde: Manninen 2013)

Oulun kaupunki käyttää hankintoihin puolet budjetistaan eli noin 500 milj. euroa vuodessa. Toimittajia on noin 7.000 ja keskitettyjä sopimustoimittajia noin 150. Kaupungin *hankintapolitiisessa ohjelmassa* (2011) painotetaan ennakoivaa toimintamallia, kokonaisvaltaista näkemystä ja vaikuttavuutta, jossa korostuvat hankintojen strateginen suunnittelu ja sopimusten elinkaarihallinta. Organisaation eri yksiköt on roolitettu hankintojen osalta niin, että palvelualueet ja liikelaitokset hoitavat ydintoimintaansa liittyvän kilpailuttamisen ja päätöksenteon. Erityisellä *strategisen hankintatoimen ryhmällä* on kolme päätehtävää (kuvio 5). Ensinnäkin, sillä on elinvoimaan liittyviä hierarkkisen johtamisen (palveluiden järjestämishjelman linjausten valmistelu, monituottajamallin kehittäminen), markkinoiden johtamisen (markkina-analyysit, markkinoiden kehittäminen) ja verkostojohtamisen tehtäviä (verkostojen rakentaminen ja yhteistyö). Toiseksi, se vastaa innovatiivisista hankintamenettelyistä (osaamisen ja prosessien tuki, pilotoinnit ja kestävä kehitys eli vastuulliset hankinnat). Oulu 2020 –strategiassa innovatiivisten hankintojen osuudeksi on asetettu 20 % hankinnoista. Näillä menettelyillä pyritään myös suunnitelmallisesti tukemaan käynnistyvien yritysten pääsyä markkinoille ja lisäämään hankintojen paikallista vaikuttavuutta. Kolmanneksi, strategisten hankintojen ryhmän tehtävänä on toimintamallien ja osaamisen kehittäminen (hankintojen suunnittelu ja seuranta, kokonaistaloudellisuuden määrittely, ohjeistus kuten hankintakäsikirja sekä mittareiden kehittäminen).

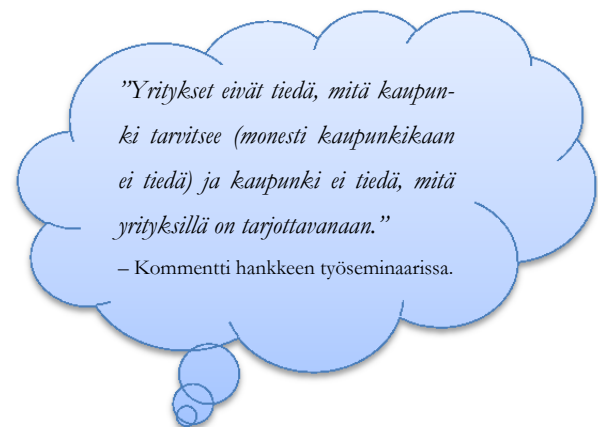


Kuvio 5. Oulun hankintatoimen prosessit.

Kunnan elinvoimajohtamista palvelevaa hankintatoimea voidaankin luonnehtia kolmella ominaispiirteellä: 1) hankintojen pohjana on *ennakoitu* tarve ja pitkäjänteinen strateginen suunnittelu, 2) osana hankintojen suunnittelua selvitetään *oman tuotannon asema* (kilpailukyky, tarve ja mahdollisuus) ja 3) hankintaprosessissa tähdätään kus-

tannustehokkuuteen (*perushankinnat*) tai kannusteet ja seurannan sisältävään vaikuttavuuden hankintaan (*kehittävät palveluhankinnat*)¹³.

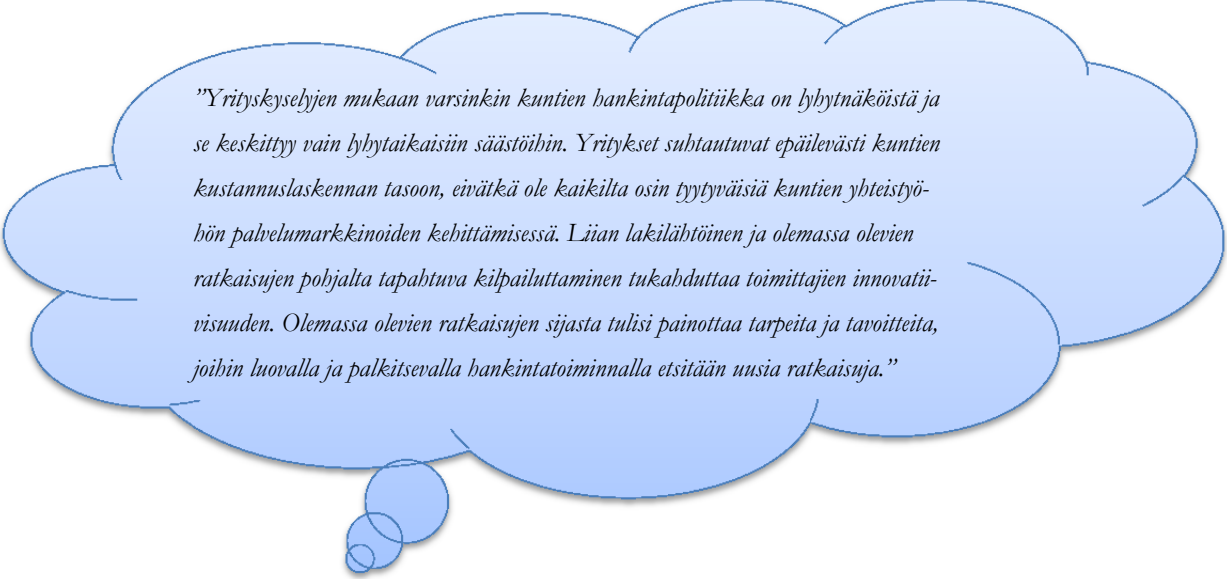
Kehittävissä palveluhankinnoissa kunnan toimijoiden ei tarvitse keksiä kaikkea itse, vaan mukaan tilannekohtaiseen ongelmanratkaisuun ja (esikaupalliseen) t&k-prosessiin pyritään saamaan normaalia avointa hankintamennettelyä laajemmin myös kunnan ulkopuolisten ja paikallisten toimijoiden luovuus ja asiantuntemus. Esimerkiksi Georghiou ym. (2013) tutkimuksessa merkittävimmät hankintojen innovatiivisuutta edistävät tekijät olivat innovaatiovaatimusten sisällyttäminen tarjouspyyntöön, vuorovaikutus hankintayksikön kanssa prosessin varhaisessa vaiheessa, tuloksia ja vaikutuksia sisältävä hankinnan määrittely sekä tulevien tarpeiden tarkka kuvaus. Tämänkaltaisen prosessin aikana voi kirkastua paitsi kunnan oman tuotannon ja hankintojen suhde myös tarkoituksenmukainen tapa hankintakokonaisuuden jakamiseksi pienempiin osiin, millä varmistetaan myös pienempien toimijoiden markkinoillepääsy, niiden potentiaalinen hyödyntäminen ja markkinoiden toimivuus.¹⁴ Markkinoiden tuntemus ja huoltaminen on olennainen osa toimivaa hankintaprosessia (ks. oheinen kommentti). Sekä hierarkkinen johtaminen, markkinoiden johtaminen että verkostojohtaminen tuovat siihen mukaan oman panoksensa kuviossa 3 esitetyllä tavalla. Tavanomaisessa avoimessa menettelyssä tarjoajilla ei ole suurta kannustinta panostaa ”tuotekehitystyöhön” ja tarjoajilla on hyvin erilaisia valmiuksia ottaa riskejä (tarjouksen laatimistyö vs. menestymisen todennäköisyys); lisäksi riskinkantokyky ei ole yksiselitteisessä suhteessa luovuuteen, ongelmanratkaisukykyyn tai vaikkapa paikallistuntemukseen ja kykyyn mobilisoida paikallisia verkostoja. Innovatiivisuudella, asiakaslähtöisyydellä ja joustavuudella ei kuitenkaan näytä olevan hintaan verrattuna juurikaan merkitystä esimerkiksi sosiaali- ja tervyspalveluiden hankinnoissa (Lith 2013, 3). Kunta-alan osaamisen ja rohkeuden puutetta tukee myös yrityksiltä saatu näkemys (Lith 2012, 11)¹⁵:



¹³ EU:n hankintadirektiivin uudistus tulee korostamaan ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien painoarvoa hinnan ohella, mikä kannustaa monipuolisten palvelukuvausten ja vertailuperusteiden käyttöön. Suomessa lainsäädäntömuutokset tulevat voimaan vuonna 2016.

¹⁴ Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on potentiaalia uudenlaisten ratkaisujen kehittämisessä. Tämän vuoksi esimerkiksi Euroopan komissio (2008) on valmistellut *käytännesääntöjä*, joilla parannetaan näiden yritysten mahdollisuutta saada hankintasopimuksia. Keinoina ovat muun muassa hankintadirektiivin sallimina keinoina sopimusten jakaminen osiin, mahdollisuus tehdä tarjouksia ryhmittäminä, mahdollisuus tehdä puitejärjestelyjä, tasapuolisten ehtojen tarjoaminen alihankkijoille, oikeasuhteisten vaatimusten käyttö (esim. resurssit ja pätevyys), kokonaistaloudellisen edullisuuden (laatu, tekniset ansiot, toiminnalliset ominaisuudet, käyttökustannukset/elinkaarikustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeiset palvelut, tekninen tuki jne.) käyttö pelkän hinnan sijasta, aktiivinen tiedotus ja koulutus jne.

¹⁵ Samansuuntaisia kokemuksia on runsaasti. Esimerkiksi Kauppakamarin yritysjohtajakyselyssä (2013) noin 2/3 vastaajista oli tyytymättömiä hankintamennettelyjen sujuvuuteen. Varsinais-Suomen yrittäjien kyselyssä (2013) vastaavasti 74 % yrittäjistä oli kokenut vaikeuksia tarjotessaan tuotteitaan tai palveluitaan julkiselle sektorille. Yleisimmät parannusehdotukset koskivat vaatimusten ja byrokratian vähentämistä, pienempiä hankintakokonaisuuksia ja yhtenäisiä toimintamalleja.



”Yrityskysehjen mukaan varsinkin kuntien bankintapolitiikka on lyhytnäköistä ja se keskittyy vain lyhytaikaisiin säästöihin. Yritykset subtautuvat epäilevästi kuntien kustannuslaskennan tasoon, eivätkä ole kaikilta osin tyytyväisiä kuntien yhteistyöhön palvelumarkkinoiden kehittämisessä. Liian lakilähtöinen ja olemassa olevien ratkaisujen pohjalta tapahtuva kilpailuttaminen tukahduttaa toimittajien innovatiivisuuden. Olemassa olevien ratkaisujen sijasta tulisi painottaa tarpeita ja tavoitteita, joihin luovalla ja palkitsevalla bankintatoiminnalla etsitään uusia ratkaisuja.”

Pilottikuntien vastauksissa kävi hyvin ilmi, että hankintaosaamisen puute ja hankintalainsäädännön uhkavaikeus estävät merkittävästi kuntia toteuttamassa tämäntyyppisiä prosesseja. Kilpailullista neuvottelumenettelyä oli käytetty kahdessa hankinnassa (5 % hankinnoista). Muutos kehittävien ja innovatiivisten palveluhankintojen suuntaan – silloin kun sellaisille on perusteltu tarve ja mahdollisuus – edellyttäisi ainakin kolmea asiaa: 1) *elinvoimajohtamisen viitekehyyksen tuntemusta* kunnissa, 2) panostamista hankintaosaamiseen ja erityisesti *bankintaprosessien suunnitteluun osana elinvoimajohtamisen kokonaisuutta* sekä 3) *työkalujen ja menettelytapojen kehittämistä* sekä tiedottamista näitä koskevista hyvistä käytänteistä.

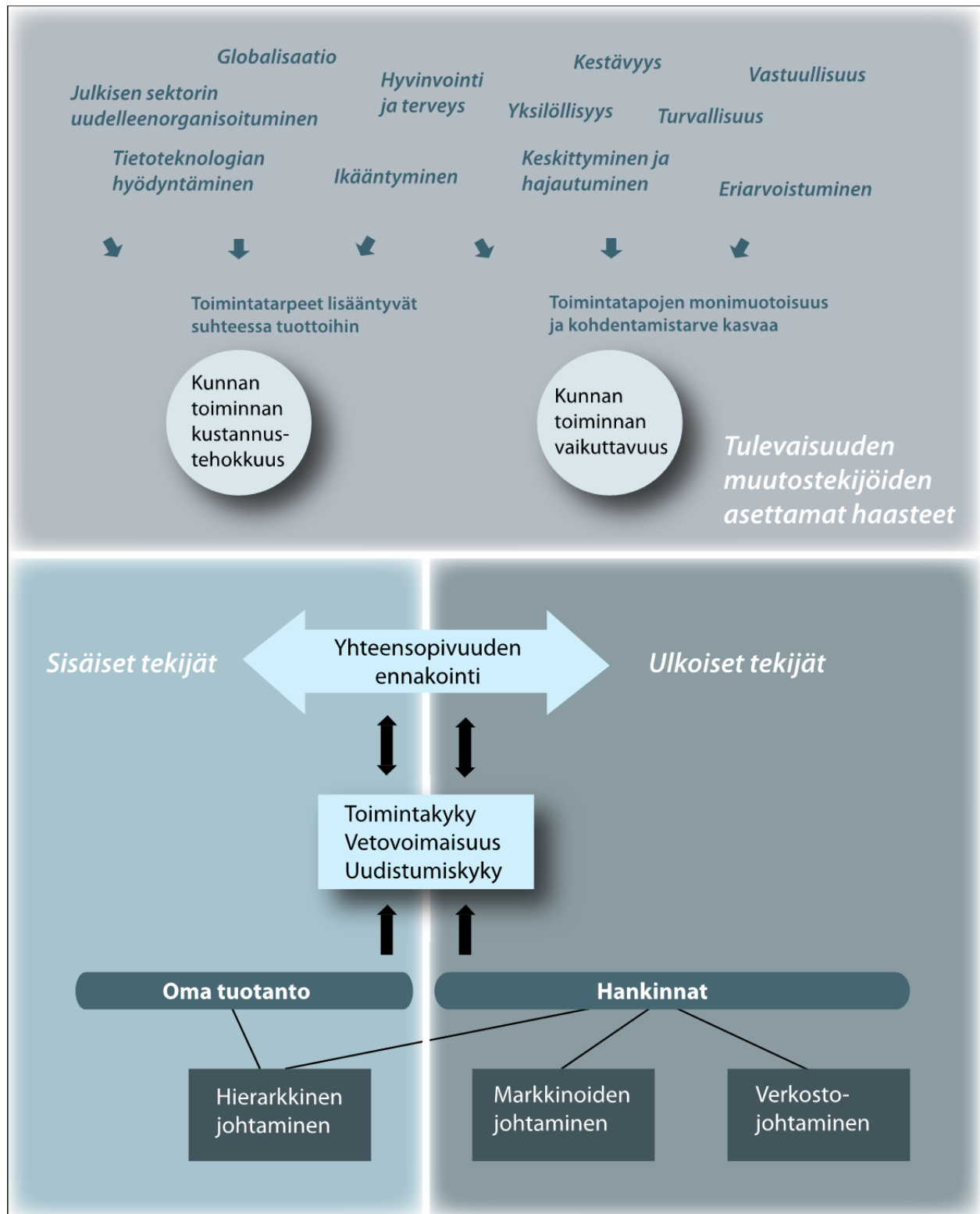
4.3. Tulevaisuus, hankinnat ja elinvoimajohtaminen

Kuntien elinvoimaan vaikuttavat tekijät muuttuvat jatkuvasti. Monet tunnetut kehityskulut (trendit) vaikuttavat siihen suuntaan, että kuntien toimintatarpeet kasvavat suhteessa kuntien taloudellisiin voimavaroihin (esim. väestön ikääntymisestä aiheutuva huoltosuhteen kasvu, globalisaatiosta aiheutuva julkisen talouden uudelleenorganisoinnin tarve). Tämänkaltaiset kehityskulut ja muutospaineet aiheuttavat haasteen kuntien toiminnan *kustannustehokkuuden* merkittävästä parantamisesta (kuvio 6).

Toisaalta esimerkiksi kestävyden, vastuullisuuden, yksilöllisyyden sekä terveyden ja hyvinvoinnin painoarvon kasvu yhdessä samanaikaiseen eriarvoistumisen lisääntymiseen, keskittymis- ja hajautumiskehitykseen saa aikaan sen, että kuntien palveluita tulisi tarjota yhä kohdennetummin ja niiden järjestämisessä tulisi ottaa huomioon yhä enemmän erilaisia tekijöitä. Erilaistuva palvelutarve ja puitetekijöiden runsaus haastavat kunnan toiminnan *vaikuttavuuden*.

Esimerkiksi näihin kahteen merkittävään haasteeseen vastaaminen edellyttää kunnilta ennakoivaa ja luovaa otetta toiminnan kehittämiseen. Oman tuotannon ja hankintojen yhteensovittaminen riittävän pitkälle tulevaisuuteen tähtäävällä otteella voi tarjota kaikenlaisille ja –kokoisille kunnille eväitä elinvoimaisuuden turvaamiseen. Toimintakykyisiä, vetovoimaisia ja uudistumiskykyisiä kuntia löytyy kaikista kokoryhmistä ja elinvoimaisuus onkin kokoneutraali käsite. Elinvoima riippuu ensisijaisesti toimintatavasta ja esimerkiksi pienet kunnat voivat korvata kustannustehokkuutta paremmalla vaikuttavuudella (vrt. yritysmaailma, jossa uudistukset alkavat pääsääntöi-

sesti pienistä yrityksistä). Hankintojen luova käyttö avaa merkittäviä mahdollisuuksia tulevaisuuden haasteisiin vastaamisessa. Silloin hankintakustannuksen vastinetta on hyvä ajatella vaikutuksena tai tuottona, jolla on monta ulottuvuutta, kuten taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen (esim. Alankomaissa hankintaa ajatellaan investoinnina, jolla on myös sosiaalinen tuotto mm. työllistämisen kautta; Mielonen 2013, 8).



Kuvio 6. Hankinnat, elinvoimajohtaminen ja kuntien tulevaisuuden haasteet: jäsenyys.

5. YHTEENVETO JA SUOSITUKSET

Tässä raportissa on tarkasteltu kuuden pilottikunnan (Alavus, Haukipudas, Hämeenlinna, Pertunmaa, Siikalatva, Viitasaari) ulkoisia hankintoja, pohdittu hankintojen yhteyttä elinvoimajohtamiseen sekä jäsenetty elinvoimajohtamisen viitekehystä ja sisältöä. Julkiset hankinnat ovat erittäin merkittävä tekijä kansantaloudessa ja kuntien taloudessa: vuonna 2010 noin 20 % bruttokansantuotosta ja 40 % kunta-alan ulkoisista menoista. Hankinnat sisältävät siten vahvan työkalun elinvoimaisuuden johtamisessa ja hyvinvoinnin tuotannossa.

Elinvoimajohtaminen on strategista johtamista. Se koskee kunnan ja sen toimintaympäristön välisen suhteen ennakoivaa hallintaa, jossa tavoitellaan kullekin kunnalle tarpeellista tai mahdollista toimintakykyä, vetovoimaisuutta ja uudistumiskykyä. Elinvoimajohtamisen toteutusprosessit voidaan jakaa esimerkiksi hierarkkiseen johtamiseen, markkinoiden johtamiseen ja verkostojohtamiseen eli vaikuttamiseen kunnan päätösten, markkinoiden tuntemuksen, kehittämisen ja hyödyntämisen sekä kumppanuuden kautta. Kunnan koko vaikuttaa merkittävästi siihen, mihin asioihin (ihmiset, yritykset, perusrakenne) elinvoima-ajattelu kiinnittyy ja millaisia toimintatapoja elinvoimajohtamisessa käytetään. Pohjimmiltaan elinvoima on kokoneutraali käsite, koska sen eri osatekijät voivat korvata toisiaan (esim. toiminnan kustannustehokkuus vs. toiminnan vaikuttavuus).

Elinvoimajohtamisen näkökulmasta kunnan ulkoiset hankinnat voidaan jakaa kahteen ryhmään. ”*Perushankinnat*” ovat yleensä tavanomaisia tavarahankintoja, jotka ovat joko välttämättömiä (esim. toimistotarvikkeet) tai joilla tavoitellaan hyvin täsmennettävissä olevan hankintakohteen edullista hintaa (esim. kiinteistöhoitotraktori, koululaiskuljetukset). ”*Kehittävät palveluhankinnat*” mahdollistavat suurempien elinvoimamahyötyjen saavuttamisen. Niiden toteuttamisprosessi voi selkeyttää kunnan oman tuotannon ja ulkoisten hankintojen rajapintaa, osallistaa eri osapuolia luovaan ongelmanratkaisuun ja luoda toiminnan tuloksellisuutta parantavan toimintamallin esim. sosiaali- ja terveystaloudessa. Pilottikunnissa tärkeimmät esteet strategisemman otteen vähäisyydelle hankinnoissa olivat kilpailutusosaamisen puute, pelko markkinaoikeuteen joutumisesta ja hankintalain sisältämä keskittämiseen johtava dynamikka eli suurten tuottajien suosiminen.

Kunnan elinvoimajohtamista palvelevaa hankintatoimea voidaan luonnehtia kolmella ominaispiirteellä: 1) hankintojen pohjana on ennakoitu tarve ja pitkäjänteinen strateginen suunnittelu, 2) osana hankintojen suunnittelua selvitetään oman tuotannon asema (kilpailukyky, tarve ja mahdollisuus) ja 3) hankintaprosessissa tähdätään ensisijaisesti joko kustannustehokkuuteen (”perushankinnat”) tai kannusteet ja seurannan sisältävään vaikuttavuuden hankintaan (”kehittävät palveluhankinnat”). Perushankinnat voidaan suorittaa joko asianomaisissa hallintokunnissa tai hankintayksikössä, mutta kehittäviin palveluhankintoihin panostetaan niin, että varsinainen hankinta on vasta huolellisen selvitys-, suunnittelu-, arviointi- ja tavoitteenasetteluprosessin muodollinen päätepiste. Näissä hankinnoissa korostuvat kehittävä sopimusmalli (kannusteet, sanktiot) ja seuranta.

Muutos kehittävien ja innovatiivisten palveluhankintojen suuntaan – silloin kun sellaisille on perusteltu tarve ja mahdollisuus – edellyttäisi ainakin kolmea asiaa: 1) *elinvoimajohtamisen viitekehysten tuntemusta* kunnissa, 2) panostamista hankintaosaamiseen ja erityisesti *hankintaprosessien suunnitteluun osana elinvoimajohtamisen kokonaisuutta* sekä 3) *työkalujen ja menettelytapojen kehittämistä* sekä tiedottamista näitä koskevista hyvistä käytänteistä.

LÄHTEET

- Baldauf, S. (2010). Elinvoima uudistumisen edellytyksenä. Teoksessa Nurmio, A. & Turkki, T. (toim.) Elinvoimainen Suomi. Raportti. Sitra, Helsinki, 23-30.
- Euroopan komissio (2008). Eurooppalaiset julkisia hankintoja koskevat käytännesäännöt, joilla parannetaan pk-yritysten mahdollisuuksia saada julkisia hankintasopimuksia. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. SEC (2008) 2193. Bryssel.
- Forma, P., Niemelä, M. & Saarinen, A. (toim.) (2008). Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnat ja kilpailu –sarja n:o 7. Kunnallisan alan kehittämissäitiö, Helsinki.
- Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E. & Yeow, J. (2013). Policy instruments for public procurement of innovation: choice, design and assessment. *Technological Forescasting and Social Change* (forthcoming).
- Ginsberg, A. & Venkatraman, N. (1985). Contingency Perspectives of Organizational Strategy: A Critical Review of the Empirical Research. *Academy of Management Review* 10 (3), 421-434.
- Kauppakamari (2013). Kauppakamariin yritysjohtajakysely julkisista hankinnoista, tiedote 25.4.2013. <http://kauppakamari.fi/2013/04/25/kauppakamarin-yritysjohtajakysely-julkisissa-hankintamenettelyissa-on-runsaasti-kehitettavaa>. Viitattu 24.10.2013.
- Kirzner, I. M. (1973). *Competition and Entrepreneurship*. Chigaco: University of Chigaco Press.
- Kuhmonen, T. (2010). *Metatheory of Entrepreneurship and Small Firm Performance*. Research Reports 4. Fin-Auguri Oy, Vesanto.
- Lith, P. (2012). Kuntien hankinnat: Tilastollinen päivitysmuistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä kunta-alalla. Suunnittelu ja tutkimuspalvelut Pekka Lith & Elinkeinoelämän keskusliitto, Helsinki.
- Lith, P. (2013). Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet: Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveystalveissa. TEM Rportteja 34/2013. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Manninen, M. (2013). Hankinnoilla elinvoimaa – strategisen hankintatoimen kehittäminen kohti kysyntä- ja käyttäjälähtöistä tarveperusteista hankintatoimea. Esitys Kuntaliiton Elinvoiman eväät –hankkeen työseminaarissa Oulussa 21.8.2013.
- Martikainen, T. (2009). Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Kunnat ja kilpailu –sarja n:o 13. Kunnallisan alan kehittämissäitiö, Helsinki.
- Mielonen, E. 2013. Työtä julkisilla hankinnoilla: kansainvälisistä toimintatavoista mallia Suomeen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Miles, R. E. & Snow, C. C. (1994). *Fit, Failure and the Hall of Fame. How Companies Succeed or Fail*. New York: The Free Press.
- Miller, D. (1992). Environmental Fit versus Internal Fit. *Organization Science* 3 (2), 159-178.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.
- Saariketo, J. (2013). Kansalliset ja pienhankinnat: Kansallisten kynnysarvojen muutoksen vaikutus pienhankintoihin ja pk-yritysten neuvonnan järjestäminen julkisiin hankintoihin liittyvissä asioissa. Raportti. Varsinais-Suomen yrityttäjä ry, Turku.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Shane, S. (2003). *A General Theory of Entrepreneurship. The Individual-Opportunity Nexus*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Utriainen, P. (2013). *Palveluseteli ja klemmari: kuntapalveluja markkinamekanismilla*. Esitelmä Kuntamarkkinoilla 11.09.2013, Helsinki.
- Varsinais-Suomen yrittäjät (2013). *Hankintakysely/hankinta-asiamies 18.04.2013*. Raportti. Turku.
- Venkatraman, N. & Camillus, J. C. (1984). Exploring the Concept of "Fit" in Strategic Management. *Academy of Management Review* 9 (3), 513-525.

LIITTEET

Liite 1. Haastattelulomake

1. TAUSTATIEDOT

- 1.1 Nimi:
- 1.2 Kunta:
- 1.3 Toimiala:
- 1.4 Asema:
- 1.5 Päivämäärä:

Seuraavat tarkemmat tiedot kootaan kolmesta viimeisimmästä toteutetusta ulkoisesta hankinnasta.

Jos ne kaikki olivat tavarahankintoja, pyydetään korvaamaan vanhin niistä viimeisimmällä palveluhankinnalla (jos sellainen on tehty toimialalla). Kustakin hankinnasta pyydetään lähettämään dokumentti hankinnan sisällöstä (tarjouspyyntö) sähköpostilla haastattelijalle

2. – 4. HANKINTA 1, 2 ja 3

1. Hankinnan sisältö (mitä):
2. Hankinnan arvo (EUR):
3. Millainen oli hankintamenettely (avoin tarjouskilpailu, neuvottelumenettely jne.)?
4. Hyväksyttiinkö osatarjouksia (kyllä/ei)?
5. Montako tarjousta tuli; moniko näistä tuli oman kunnan yrityksiltä:
6. Valintakriteerit ja painoarvot (%):

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)
- f)

7. Miksi valittiin juuri nämä kriteerit ja painoarvot? Mitkä asiat ohjasivat siihen, että päädyttiin käyttämään juuri näitä kriteereitä ja painoarvoja?

5. ARVIOINTIA

5.1 Ulkoisten hankintojen laajuus toimialalla:

- a) Kuinka suuri osuus ulkoiset hankinnat olivat toimialanne kokonaisbudjetista vuonna 2011 (%):
- b) Kuinka arvioit kuntasi ulkoisten hankintojen osuutta hallintokunnan menoista suhteessa elinkeinorakenteeseen ja kooltaan samankaltaisiin kuntiin:
 - a) osuus pienempi
 - b) osuus suunnilleen samansuuruinen
 - c) osuus suurempi

5.2 Viime aikoina on puhuttu paljon hankintakriteerien monipuolistamisesta. Missä määrin hallinnonalallanne otetaan nykyisin huomioon esimerkiksi laatuksymyksiä, kehittäjäkumppanuuksia ja hankintojen kerrannaisvaikutuksia?

5.3 Millaisia esteitä arvioit oman kokemuksesi perusteella olevan siinä, että kriteereissä painottuisivat nykyistä enemmän esimerkiksi laatu, kehittäjäkumppanuudet ja kerrannaisvaikutukset?

Liite 2. Haastatellut henkilöt

Alavus

Tekninen johtaja Timo Myllymäki
Perusturvajohtaja Maria-Liisa Nurmi

Haukipudas/Uusi Oulu

Kaavoitusjohtaja Ritva Kuusisto
Projektipäällikkö Johanna Vakkuri (sivistystoimi)

Hämeenlinna

Tilaaajohtaja Jukka Lindberg (terveys, toimintakyky ja ikäihmiset)
Tilaaajohtaja Markku Rimpelä (lapset, nuoret ja elämänlaatu)
Tilaaajohtaja Päivi Saloranta (yhdyskunta-, ympäristö- ja rakentamispalvelut)

Pertunmaa

Koulutoimenjohtaja Sari Mäkeläinen
Tekninen johtaja Matti Ratilainen

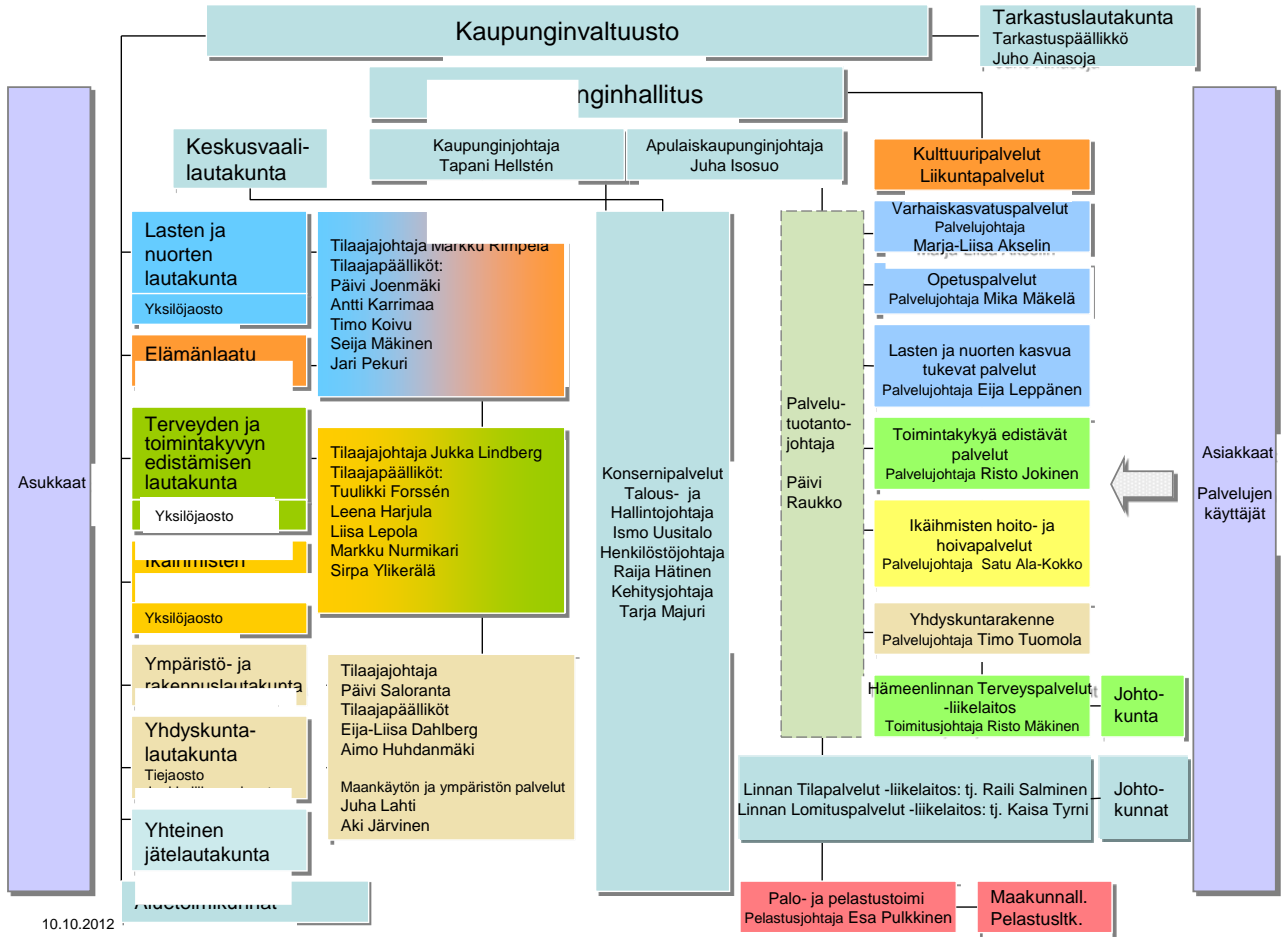
Siikalatva

Kehitys- ja tekninen johtaja Aimo Lehtikangas
Sivistys- ja perusturvajohtaja Raimo Tieva

Viitasaari

Toimialajohtaja Jarmo Kinnunen (Wiitaunoni, tekninen toimi)
Talousjohtaja Ari-Jukka Käsmä (Wiitaunioni)
Perusturvajohtaja, johtava lääkäri Anneli Latva-Nevala (Wiitaunioni)

Liite 3. Hämeenlinnan kaupungin organisaatiomalli



AIKAISEMPIA TUTU e-JULKAISUJA

- 5/2013 Tuominen, Visa – Pasanen, Tytti – Keskipäli, Ilkka – Lakkala, Hanna – Akgün, Orkide – Luukkanen, Jyrki – Kaivo-oja, Jari & Panula-Ontto, Juha: Energy, Environment and Livelihoods in the Lao PDR. Results from a 2011 Household Survey.
- 4/2013 Heikkilä, Katariina & Kirveennummi, Anna: Tulevaisuuskuvia luontokokemusten hyödyntämisestä – luonnosta hyvinvointia, palveluja ja liiketoimintaa.
- 3/2013 Käkönen, Mira – Karhunmaa, Kamilla – Bruun, Otto – Kaisti, Hanna – Tuominen, Visa – Thuon, Try & Luukkanen, Jyrki: Climate Mitigation in the Least Carbon Emitting Countries. Dilemmas of Co-benefits in Cambodia and Laos.
- 2/2013 Kinnunen, Miia: Tampereen ympäristön tulevaisuus 2050. Skenaarioraportti.
- 1/2013 Heinonen, Sirkka & Ruotsalainen, Juho: Energy Futures 2030. Toward the Neo-Growth Paradigm of the Sixth-Wave Era.
- 10/2012 Wilenius, Markku & Kurki, Sofi: Surfing the Sixth Wave. Exploring the Next 40 Years of Global Change.
- 9/2012 Khanthapath, Bouasavanh – Lakkala, Hanna & Luukkanen, Jyrki: Interlinkages between Energy, Environmental Changes and Livelihoods in Laotian Households. Findings from 14 Focus Group Discussions.
- 8/2012 Luukkanen, Jyrki – Kouphokham, Khamso – Panula-Ontto, Juha – Kaivo-oja, Jari – Korkeakoski, Mika – Vehmas, Jarmo – Tuominen, Visa – Jusi, Sari – Pasanen, Tytti & Lakkala, Hanna: Future Energy Demand in Laos. Scenario Alternatives for Development.
- 7/2012 Heinonen, Sirkka & Ruotsalainen, Juho: Ihmisten kaupunki 2030. Elävä esikaupunki -hankkeen 2. tulevaisuuskliniikka ”Opportunity” 16.4.2012.
- 6/2012 Joki, Laura: Suomen henkilöautoliikenteen tulevaisuus. Skenaarioita vuoteen 2030.
- 5/2012 Vehmas, Jarmo – Luukkanen, Jyrki – Kaivo-oja, Jari – Panula-Ontto, Juha & Allievi, Francesca: Key Trends of Climate Change in the ASEAN Countries. The IPAT Decomposition Analysis 1980–2005.

Tutu e-julkaisuja 6/2013

Tuomas Kuhmonen, Ira Ahokas & Juho Ruotsalainen

HANKINNAT OSANA KUNTIEN ELINVOIMAN JOHTAMISTA

ISBN 978-952-249-262-3

ISSN 1797-1322