



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Meri Ranta

Julkisten hankintojen strategiat Suomen kunnissa

Johtamisen yksikkö
Julkisjohtamisen
pro-gradu tutkielma

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Meri Ranta	
Tutkielman nimi:	Julkisten hankintojen strategiat Suomen kunnissa	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisjohtaminen	
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen	
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä: 73

TIIVISTELMÄ:

Julkisia hankintoja toteutetaan Suomessa vuosittain monien miljardien eurojen edestä kuten vuonna 2018 julkisten hankintojen arvo oli 27,5 miljardia euroa. Julkisten hankintoihin käytettävät varat tulevat ainakin osittain veronmaksajilta, joten on oleellista tarkastella niiden toteuttamista. Erilaisia strategioita on monia ja niitä on kaikkialla niin organisaatioissa kuin urheilujoukkueissa. Strategian toimii organisaatiolle ohjeena siitä, kuinka organisaatiossa toimitaan. Julkisille hankinnoille olevaa strategiaa ja etenkin hankintastrategiaa on aihetta tutkia. Hankintastrategian on dokumentti, jossa julkisille hankinnoille oleva strategia on kuvattu. Tutkimuksessa strategian muodostumista tarkasteltiin kolmen eri mallin kautta. Näitä malleja ovat Strategisen suunnittelun, asema ja resurssiperustaisen strategian malli. Julkisille hankinnoille asetettuja tavoitteita tarkasteltiin myös sen perusteella ovatko ne kaupallisia, sosio-ekonomisia vai säänteleviä.

Tutkimuksessa tarkoituksena oli selvittää millaisia strategioita ja tavoitteita julkisille hankinnoille kunnissa on sekä millaiset asiat ovat vaikuttaneet julkisten hankintojen strategiaihin. Tutkimuksessa tarkastelun kohteena olivat Suomen kunnat Ahvenanmaata lukuun ottamatta ja tutkimuksessa tarkoituksena oli saada eri puolilta Suomea ja eri suuruisista kunnista vastauksia. Tutkimus toteutettiin verkkokyselynä mahdollisimman monen kunnan tavoittamiseksi.

Tutkimustuloksissa selvisi, millainen on kuntien hankintastrategian tila Suomessa. Osassa kunnissa ei ole lainkaan erityistä julkisille hankinnoille tarkoitettua strategiaa, kun taas osalla kunnista on. Julkisten hankintojen tavoitteisiin liittyi kaikkia monipuolisesti erilaisia tavoitteita, joista korostui kustannustehokkuus, lain noudattaminen sekä monipuolisesti erilaiset sosio-ekonomiset tavoitteet kuten ympäristö ja sosiaalinen vastuu. Kuntien julkisille hankinnoille olevat strategiat poikkeavat toisistaan ja vaikuttaa siltä, että kunnissa tehdään erilaisia ratkaisuja sen suhteen minkälainen hankintastrategia on, jos kunnassa edes on hankintastrategiaa sekä miten strategia muodostetaan sekä mitä strategian muodostamisessa otetaan huomioon. Kunnissa myös pidetään vaihtelevasti hankintastrategiaa tärkeänä. Tutkimuksessa selvitettiin myös alueellisesti ja kunnan asukasluvun mukaan vaikuttavia tekijöitä, mutta selkeitä huomioita näiden vaikutuksesta ei tehty.

AVAINSANAT: Julkiset hankinnat, strategiat, hankintastrategia, strateginen johtaminen, tavoitteet, kunnat

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen taustaa	5
1.2	Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen tarkoitus	6
2	Strategia ja strateginen johtaminen	8
2.1	Strategia	8
2.2	Strategian erilaiset lähtökohdat	12
2.2.1	Strateginen suunnittelu – Strategian muodostusprosessin väline	14
2.2.2	Strategia sisältä ulospäin - Resurssi perustainen strategia	16
2.2.3	Strategia ulkoa sisäänpäin – Mintzbergin asema malli	19
2.2.4	Mallien eroja ja yhtäläisyyksiä	22
2.3	Julkisten hankintojen strateginen johtaminen	24
3	Julkiset hankinnat	26
3.1	Hankintayksiköt	26
3.2	Julkistenhankintojen kynnysarvot	28
3.3	Hankintojen sääntely	30
3.4	Hankinta tyypit	31
3.5	Julkisten hankintojen tavoitteet	32
4	Menetelmät ja aineisto	35
5	Analyysi	40
5.1	Kuntien hankintastrategia	43
5.2	Kuntien julkisten hankintojen tavoitteet	56
5.3	Kuntien strategian parannusehdotuksia	61
6	Johtopäätökset	63
	LÄHTEET	67
	Liitteet	70
	Liite 1. Kyselylomake	70

Taulukot

Taulukko 1. Strategian Lähestymistavan mallit	23
Taulukko 2. Hankintalain mukaisten hankintojen kynnysarvot. (Mukaiillen Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, Julkisten hankintojen neuvonta yksikkö 2019)	29
Taulukko 3. Missä tai kuka hankinnat kunnassa toteuttaa.	40
Taulukko 4. Kuntien hankintastrategian jakautuminen kuntakoon mukaan.	44
Taulukko 5. Kuntien hankintastrategian jakautuminen alueittain.	45
Taulukko 6. Kuinka strategia on muodostettu kunnissa.	51
Taulukko 7. Kuntien strategiaan vaikuttavat tekijät.	53
Taulukko 8. Kuntien strategiat julkisille hankinnoille.	65

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Vuonna 2018 hankintailmoituksia julkaistiin Hilmassa yhteensä 17 022 kappaletta. Niiden yhteen laskettu arvo oli yli 27,5 miljardia euroa. (Hilma, 2019.) Työ ja elinkeinoministeriö ylläpitää Hilmaa ja se on maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Hilmassa ilmoitetaan kansallisen ja EU-kynnyksarvon ylittävistä hankinnoista, mutta ihan kaikkia EU-ilmoituksia sieltä ei löydy. Hilmassa ilmoitetaan EU-ilmoituksista ennakoilmoitus, hankintailmoitukset ja jälki-ilmoituksesta. (Hilma, 2019b.)

Julkiset hankinnat ovat tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista ja urakalla teettämistä. Mukaan lukien näihin liittyvät suunnittelu-, valmistelu-, päätöksenteko- ja seurantatoiminnot. Hankintoja ovat lisäksi palveluita koskevien käyttöoikeussopimusten tekeminen ja suunnittelukilpailujen toteuttaminen. (Kuuttiniemi & Lehtomäki, 2017.)

Julkisia hankintoja koskevat lait ja säädökset koskevat hankintayksiköitä, joista säädetään hankintalaissa. Kunnat muodostavat oman hankintayksikkönsä ja näin ollen kuntien tulee noudattaa hankintalakia silloin, kun laki sitä edellyttää. Hilman tilastosta ei selviä kuntien osuutta julkisista hankinnoista, vaan se koskee kaikkien hankintayksiköiden hankintoja. Joka tapauksessa julkisiin hankintoihin käytetään suuri summa rahaa joka vuosi.

Julkisten hankintojen johtaminen on melko uusi johtamisen haara sekä alue, jonka tarkastelu, empiiriset tutkimukset ja käyttö pitäisi tulevaisuudessa tuottaa tuloksia. Tämä johtuu suuresta määrästä rahaa, joka julkisiin hankintoihin käytetään. Tämän lisäksi yhä enemmän ihmisiä työskentelee julkisten hankintojen parissa, jolloin tarve uusille julkisten hankintojen johtajille on jatkuva. Korruption ongelmaa julkisissa hankinnoissa voidaan myös helpottaa jatkuvalla opastuksella. (Spiler, Kvirgic & Vujadin, 2016, 113.)

Strategian – käsitettä ei ole helppo määritellä. Strategiaa kuitenkin tarvitaan organisaatioissa, joissa on kilpailua, mutta myös organisaatioissa, jotka ovat kilpailun ulkopuolella. Strategian avulla organisaatit pysyvät parantamaan toimintaansa. Organisaatiot pysyvät kohdistamaan paremmin huomionsa oikeisiin tarpeisiin ja asiakkaisiin (Kamensky 2010, 16–17.) Tämän takia on mielenkiintoista tutkia, tehdäänkö julkisia hankintoja ikään kuin pakon edestä vai onko niillä pitkälle aikavälille kantavia tavoitteita eli onko julkisten hankintojen teossa strategiaa. Peruskorjataanko koulu, koska rakennus ei muuten ole ope-
tustoimintaa kelvollinen vai koska sillä saavutetaan tulevuudessa jotain muuta?

Julkisiin hankintoihin käytettävien varojen sekä strategian merkityksen takia on tärkeää tarkastella julkisten hankintojen strategiaa Suomen kunnissa sekä kuinka hankintoja johdetaan. Julkisten hankintojen strategisella johtamisella voidaan julkiset varat käyttää paremmin sekä parantaa julkisista hankinnoista saatavia hyötyjä sekä strategia voi ohjata hankintoja sekä selkeyttää mitä hankinnoilla tavoitellaan.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen tarkoitus

Julkiset hankinnat saattavat olla yksinään suuria hankkeita ja satsauksia kuten uusia rakennuksia tai rakennusten peruskorjauksia tai mahdollisia ohjelmistojen käyttösopimuksia. Tarkoituksena on tarkastella sitä, mitä hankintoja tehtäessä halutaan saavuttaa ja mitkä ovat hankinnoille asetetut tavoitteet. Esimerkiksi kun hankintaan peruskouluun peruskorjaus mitä tavoitteita sillä on? Onko tarkoituksena saada koulu kestävänsä seuraavat 20 vuotta tai onko tarkoitus, että koulua voidaan tulevaisuudessa laajentaa? Onko tavoitteena turvata koululaisille mahdollisimman sujuvat tilat oppimiseen? Vai kaikki edellä mainittu tai onko strategiassa painotettu kunnan varojen säästämistä?

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kuinka strateginen johtaminen, ja hankintastrategiat vaikuttavat julkisiin hankintoihin kunnissa. Tutkimuksessa keskitytään siihen mitä kunnat tavoittelevat hankintoja tehdessään pitkällä aikavälillä. Tutkimuksessa on tarkoituksena verrata kuntia toisiinsa. Voidaanko havaita eroavaisuuksia siinä mitä

hankinnoilla haetaan riippuen kunnan koosta, sijainnista ja tarjolla olevista resursseista julkisten hankintojen tekemiseen.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Millaisia ovat kuntien strategiat julkisille hankinnoille?
2. Millaisia ovat kuntien julkisille hankinnoille asetetut strategiset tavoitteet?
3. Minkälaiset tekijät mahdollistavat ja rajoittavat kuntien julkisten hankintojen strategian toteuttamista?

2 Strategia ja strateginen johtaminen

Strategisesta johtamisesta on tullut väline, joka julkishallinnon johtajilla tulee olla. Se on väline, jonka avulla organisaatiot selviävät lyhyellä sekä keskipitkällä aikavälillä ja organisaatiolle voidaan rakentaa pitkänaikavälin tulevaisuus. Silloin, kun strateginen johtaminen toimii, se on tapa ylläpitää mielenkiintoa, saada ihmiset sitoutuneiksi, ohjata organisaatioita kohti tulevaa, antaa organisaation uudelleen organisoitumisen ja suunnitellulle pyrkimyksille raamit paremman tehokkuuden ja laadun saavuttamiseksi sekä luokumppanuuksia ja yhteisiä hankkeita organisaatioiden välille. (Joyce, 2000,1;6)

Strateginen johtaminen on monikäyttöinen ja vahva työkalu, mutta sille on annettu monia määritelmiä. Strategista johtamista on vaikea määritellä. Tämä johtuu siitä, että strateginen johtaminen muuttuu, kun olosuhteet muuttuvat sekä siitä, että organisaatioissa voi olla erilaisia strategisia toimenpiteitä samaan aikaan. (Joyce, 2000, s.3.) Strategista johtamista ei määrittele mikään tietty teoreettinen paradigma, vaan se keskittyy tiettyyn riippuvaan muuttujaan eli organisaation suorituskykyyn. Strateginen johtaminen keskittyy myös johtajien rooliin suorituskyvyn muotoilussa. (Makadok, Burton & Barney, 2018, s.1530.)

Igor Ansoff (1984, s.15) katsoo että strategisen johtamisen olevan yleisjohdon järjestelmällinen lähestymistapa hoitaa organisaation keskeisin vastuu. Heidän tulee siis suhteuttaa ja asemoida organisaatio ympäristöönsä, niin että hallitaan yllätykset sekä varmistetaan organisaation jatkuva menestys.

2.1 Strategia

Strategia (engl. strategy) -sanankuuperä tulee antiikin Kreikasta ja se koostuu kahdesta osiosta. *Stratos* tarkoittaa armeijaa ja *agein* tarkoittaa johtaa. Idea strategiasta voidaan jäljittää esimerkiksi Sun Tzun työhön ja teokseen *The art of war*, joka kertoo sodan strategioista, mutta vaikka strategiaa voidaan jäljittää hyvinkin kauas ajassa taaksepäin, sen alkuperää ei ole mahdollista löytää. (Carter, Clegg & Kornberger, 2008, s.2; 8.)

Strategia on tietoisessa johtamiskeskustelussa melko uusi ilmiö. Se on tullut esille toisen maailmansodan jälkeen ja on pääasiassa lähtenyt Yhdysvalloista. Strategian juuret sijaitsevat sotilaallisessa ajattelussa eikä sotilaallisen suunnitellun roolia voida korostaa tarpeeksi. Isojen yritysten kasvaessa 1800- ja 1900-luvuilla, tarvitsivat nämä yritykset uusia tapoja johtaa. Uudet johtamistavat otettiin käyttöön mukaillen sotilastoiminnassa käytettyjä tapoja. (Carter & muut, 2008, s.2–3.)

Strategioita on kaikkialla. Urheilujoukkueilla on omat strategiansa, samoin henkilöillä, jotka ovat kiinnostuneet jostakusta sekä myös organisaatioilla on oma strategia. Strategia -käsitteelle on annettu useita selityksiä ja sen merkityksiä onkin yhtä paljon, kun on strategian luoja. (Carter & muut, 2008, s. 8–9.) Vaikka strategioita löytyy kaikkialta, on strategia vaikeasti määriteltävissä oleva käsite. Vaikea määriteltävyys johtuu pääasiassa kolmesta syystä. Näitä ovat: strategiaa voi ja tulee tarkastella monella eri tasolla, strategian- käsitettä voidaan katsoa monesta eri näkökulmasta sekä strategian toimintaympäristö, asiayhteydet ja tilanne vaihtelevat eli strategian konteksti on siis erilainen. (Kamensky, 2015, s. 15.)

Strategiat ovat monitasoisia ja strategioita tehdään monilla eri organisaatiotasolla. Isoissa organisaatioissa on laajoja verkosto- ja konsernistrategioita. Näiden lisäksi kullekin toimialalle, asiakassegmentille ja tuotteelle voi olla omat alastrategiansa. Eri tasoille tarkoitettujen strategioiden ei vastaa sisällöltään toisiaan vaan niissä huomioidaan kullekin organisaatio tasolle ominaisia haasteita. (Lindroos & Lohivesi, 2010, s.26.)

Organisaation strategia ei voi olla salainen, sillä se on omalle organisaatiolle ohje siitä, kuinka tulee toimia. Ihmisten organisaation sisällä sekä keskeisissä sidosryhmissä tulee voida selvittää mitkä ovat heihin kohdistuvat odotukset ja mihin organisaatiossa pyritään. Mikäli strategia on salainen, sen toteuttaminen on vaikeaa. Tämä tarkoittaa sitä, että strategian pääkohdat tulee olla julkisia. Kuitenkaan pienempiä yksityiskohtia ei tarvitse tuoda julkisuuteen. (Lindroos & Lohivesi, 2010, s.27.)

Strategialle on esitetty muun muassa seuraavia esitettyjä määritelmiä:

Strategia on ytimeltään selkeäsanainen ja julkinen linjaus siitä, miten jonkin organisaatio aikoo saavuttaa omat tavoitteensa (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 27)

Strategy can be defined as the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adaptation of the courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals. (Chandler, 1970, s. 13.)

- - strategialla tarkoitetaan niiden valintojen muodostamaa kehystä, jotka määrittävät organisaation toiminnan luonnetta ja suuntaa (Freeman & Tregoe 2003, s.17.)

- - strategy is about ideas. Leaders and top management use strategies as ideas to engage their own managers and staff and to engage other organizations— ideas are the soft side of strategy, there is also a hard side. Strategy is about positioning an organization and it is about performance. (Joyce, 2000, s.2–3.)

Carter ja muut (2008, 9–10) ovat huomanneet muutaman asian, jotka useimmat strategian määritelmät jatkavat. Yksi jaetuista asioista liittyy tulevaisuuteen ja tavoitteisiin. Määritelmässä toistuu tavoitteet, jotka tulevaisuudessa halutaan saavuttaa. Strategia on suunnitelma tulevaisuutta varten. Määritelmässä toistuu myös se, että strategia liittyy siihen, kuinka tavoitteet saavutetaan. Strategiassa puhutaan resursseista sekä resurssien kohdentamisesta, jotta organisaatioissa päästä pisteestä A pisteeseen B. Strategiat nähdään myös oleellisina kilpailun takia. Jos ei olisi kilpailua ei myöskään olisi strategioita. Viimeinen toistuva asia määritelmässä on, että strategia vaikuttaa olevan ylemmän johdon asia. Strategia on erittäin tärkeä, koska se käsittelee organisaation isoa kuvaa ja tulevaisuutta. Tämän takia ihmiset, jotka luovat strategioita pitävät itseään myös tärkeinä.

Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2005, s. 9–12) esittävät strategian määritelmään viisi P:tä; plan, pattern, position, perspective ja ploy eli suunnitelma, tapa, asema, perspektiivi ja juoni. Strategia suunnitelmana viittaa suunnitelmaan tulevaisuudesta ja siihen, kuinka päästää täältä sinne. Tämä siis sopii yhteen Carterin & muiden (2008) strategian määritelmistä tehdyn yhteenvedon kanssa. Pattern eli tapa, on johdonmukaista käytöstä ajan kuluessa. Strategia tapana tarkoittaa minkälaista strategiaa on tullut noudatettua jälkeen

päin katsottuna. Molemmat strategian määritelmät voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä. Organisaatiot tekevät suunnitelmia tulevaisuudelle, mutta myös luovat tapoja menneisyyden perusteella. Strategiaa suunnitelmana voidaan kutsua tarkoitetuksi strategiaksi ja strategiaa tapana toteutetuksi strategiaksi.

Strategia voi olla joillekin asema (position) ja toisille perspektiivi (perspective). Näiden ero on siinä, että strategian katsominen asemana viittaa siihen, että strategia on vain tietyn tuotteen asettamista tietyille markkinoille. Strategian katsominen perspektiivinä viittaa siihen, että strategia on perustavanlaatuinen tapa tehdä asioita. Viidestä P:stä viimeinen P tarkoittaa sitä, että strategia on juoni (ploy). Tämä tarkoittaa sitä strategia, joka on tietty menettelytapa, jolla pyritään olemaan ovelampia kuin vastustajat. (Mintzberg & muut, 2005, s.12–14.)

Strategia liitetään usein kilpailuun ja kuten yllä Carter ja Muut (2008) esittävät ettei ilman kilpailua olisi strategioita. Kamensky (2015, s.16–17) esittää kuitenkin, että strategia ja sen sisältö ovat erilaisia riippuen siitä toimitaanko kilpailutilanteessa vai ei. Mikäli organisaatio toimii aidossa kilpailutilanteessa, on strategia sille olemassaolon ja hengissä pysymisen ehto sekä välttämättömyys. Hän esittää myös, että organisaatioissa, jotka väittävät olevansa kilpailun ulkopuolella, ei usein tunnista tai tunnusteta kilpailua. Tällaisessa tilanteessa tulisikin miettiä eikö organisaatiolla oikeasti ole kilpailua. Kuitenkin ne organisaatiot, jotka jäävät kilpailun ulkopuolelle hyötyvät strategiasta sillä, että strategian avulla organisaatiot pystyvät parantamaan toimintaansa.

Organisaatioissa mission ja vision luominen on suosittuja välineitä strategisessa johtamisessa. (Jeyarathnam 2008, s.13.) Lindroos & Lohivesi (2010, s.25; 41) esittävät, että strategia ja sitä heijastelevat prosessit koostuvat johtopäätöksistä, valinnoista ja pohdinnoista sekä toimenpiteistä, joilla pyritään saavuttamaan tavoitteet, jotka ovat visiossa tuotu ilmi. Strategian määrittely vaiheessa tulee aluksi määrittää visio, joka tehdään mission pohjalta.

Visiolla tarkoitetaan julki tuotua näkemystä siitä, millaiseksi organisaatio haluaa tulla. Sisällöllisesti strategia sekä strategiaprosessi ovat pohdintojen, valintojen, johtopäätösten ja toimenpiteiden joukko, joiden avulla pyritään toteuttamaan visiota. (Lindroos & Lohivesi 2010, s.24.)

Missio eli organisaation toimita-ajatus on se mikä on organisaation perustehtävä. (Lindroos & Lohivesi 2010, 20.) Se kertoo, miksi organisaatio on olemassa ja mitä organisaatio tekee. Yleensä missio antaa organisaatiolle tulevaisuuteen sisäisen suunnan ja organisaation arvot pitävät mission kasassa. Missio tarkoittaa mitä ominaisuuksia organisaatio ylläpitää ja välittää yhteiskunnalle ja yhteisölle. Missiosta voidaan nähdä organisaation uskomukset. (Jeyarathnam 2008, s.13–14.)

Visio ja missio ovat pitkälle katsovia. Organisaation strategiset tavoitteet ovat tyypillisesti muutaman vuoden päähän. Organisaation tavoitteen tulisi olla konkreettinen ja mitattavissa oleva, jotta se voidaan helposti ymmärtää, saadaan helposti selvää, onko tavoitteet saavutettu vai ei ja sitä voidaan käyttää standardina strategian muodostamisessa yhdessä ympäristön muutosten kanssa. (Shimizu 2012, s.3–4.)

2.2 Strategian erilaiset lähtökohdat

Jokaisella organisaatiolla on omat toimintatapansa, minkä takia eri organisaatioiden strategiset sisällöt eivät voi olla samanlaisia. Yksi malli ei siis riitä kuvaamaan sitä mitä organisaatioiden tulisi huomioida strategioissaan. (Lindroos & Lohikari, 2010, s. 59.) Strategiselle johtamiselle on erilaisia malleja tai koulukuntia, joiden sisällöt vaihtelevat keskenään. Joidenkin mielestä koulukunnissa saavutettu monimuotoisuus kertoo tutkimusten rikkaudesta kyseisellä tutkimusalalla. Toiset läheisten tieteenalojen tutkijat taas ovat sitä mieltä, että koulukunnissa ei ole tarpeeksi yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta. Erityisesti he argumentoivat, että strategisen johtamisen alue on todella hajautunut eikä olla yhtä mieltä teoreettisista ulottuvuuksista tai siitä mitä metodologista lähestymistapaa tulisi käyttää. (Elfring & Volberda 2001, s.16.)

Strategiasta keskusteltaessa strategisen johtamisen malleista rationaalinen suunnittelu nousee usein esille. Tässä pyritään pääsemään kohti selkeitä ja johdonmukaisia tavoitteita on kuitenkin olemassa useita strategisen johtamisen teorian haaroja. Jotkut näistä malleista on ohjailevia, ja ne kuvaavat enemmän siitä mikä on strategian sisältö ja käsittelevät sitä, mitä organisaation pitäisi tehdä. Toiset teoriat taas käsittelevät sitä, kuinka strategioita muodostetaan ja toimeenpannaan. Kaikki nämä strategisen johtamisen malleista muodostuvat tietyistä käsityksistä tai oletuksista, jotka perustuvat yhteen tai useampaan kolmesta elementeistä. Nämä elementit ovat: organisaation tuotettu arvo tai saavutetut tavoitteet, ympäristö jossa, organisaatio toimii sekä resurssit ja kyvykkyydet, joilla luodaan arvoa ja pyritään saavuttamaan tavoitteet. (Alford 2001, s.3.)

Lindroos ja Lohikari (2010, 59) lähestyvät strategiaa sen kautta millaisia organisaatiot ovat. He esittävät neljä eri organisaatio tyyppiä, jotka ovat tuotantolähtöinen, tuotekehityslähtöinen, asiakaspalvelulähtöinen ja julkishallinnollinen toimintatapa. Joyce (2001, 6) puolestaan kuvaa erilaisia strategisen johtamisen malleja julkisorganisaatioissa. Lindroosin ja Lohikarin tavoin hänkin esittää neljä mallia, jotka ovat klassinen suunnitellun mallin, yritysmäinen strategisen johtamisen malli, kauas katsova strategisen suunnittelun malli ja ennusteisiin perustuvastrategisen johtamisen malli. Henry Mintzberg teki yhdessä Bruce Ahlstrandin ja Joseph Lampelin kanssa jaottelun kymmeneen eri koulukuntaan. (Mintzberg ja muut, 1998.)

Strategisessa johtamisessa on tunnettuja henkilöitä, jotka ovat vaikuttaneet strategian mallien parissa. Esimerkiksi Igor Ansoff toimi oli yksin Strategisen suunnittelu koulukunnan edistäjä. Alfred Chandlerin perusajatuksiin taas kuului, organisaatio strategian tulee seurata strategiaa. Michael Porter edisti asemakoulukunnan keskittyen eri alojen rakenteisiin ja näiden vaikutuksiin strategiaan. Vastakohtana Michael portein ajatuksille taas on luotu resurssiperustainen strategia. Nykymuotoisen resurssiperustaisuuden loi Warnerfel, mutta tämä perustui alkujaan Edith Penrosen ajatuksiin. (Carter ja muut 2008, s. 20;23; 36;55.)

Strategiasta keskusteltaessa voidaan eri strategian lähtökohtia jaotella sen perusteella, lähestytäänkö strategiaa sisältä ulospäin vai ulkoa sisälle päin. (Chang, 2012). Myös Carter ja muut (2008) lähestyvät kirjassaan strategiaa samoista lähtökodilta. Strategiaa muodostaessa otetaan huomioon niin sisäisiä kuin ulkoisia tekijöitä (Jeyarathmm 2008, s.4). Strategisissa suuntauksissa voidaan nähdä erilaisia strategisia malleja, jotka kuvaavat näitä kahta suuntausta. Lisäksi on myös malleja, joissa ei oteta kantaa tähän kuten strategisen suunnittelun malli.

2.2.1 Strateginen suunnittelu – Strategian muodostusprosessin väline

Strategisen suunnittelun koulu (*planning school*) perustuu suureen määrään analysoitua dataa, jonka avulla voidaan tehdä suunnitelmia pidemmälle aikavälille. Se perustuu myös rationaaliseen päätöksen tekoon ja siihen, että menneisyyden perusteella tehdään suunnitelmia tulevaisuuteen. Yksi suunnittelu koulukunnan tärkeimmistä vaikuttajista oli Igor Ansoff. Hän oli klassisen rationaalisen suunnittelu näkökulman edustaja ja hänen vaikutuksensa on nähtävissä nykyajan johtamisajattelussa. (Carter & Muut 2008, s.23). Ansoff katsoi, että virallinen strateginen suunnittelu voi olla hyödyllinen vakaissa sekä muuttuvissa ympäristöissä. (Brews, Hunt & Michelle, 1999, s.889.)

Ansoff ajatteli, että etukäteen suunnitellut strategiat ovat välttämättömiä, jotta saavutetaan pitkän aikavälin tavoitteet ja toiminta. Ansoff katsoo strategisen johtamisen olevan käsitteellinen ja tekninen kehys, jossa käsitellään tarkoituksella tehtyä strategista toimeenpanoa, tartutaan alhaalta ylöspäin ilmestyviin strategioihin, yhdistetään strategioita, rakenteita ja johtamisjärjestelmiä sekä yritetään tasapainottaa taloudellisia askelmia vallan ja poliittisten prosessien avulla organisaatioissa ja niiden ympäristöissä. (Martinet 2010, s.1486.)

Strategisen suunnittelun mallissa ajatellaan ylemmän johdon olevan organisaation strategiset ajattelijat. Heidän tehtävänsä on määritellä isompi kuva sekä ohjata organisaatiota vahvalla otteella. Alemmalla organisaatiotasolla toimeenpannaan ja toteutetaan sitä mitä heille kerrotaan. (Carter & Muut 2008, s.24)

Kirjallisuudessa Mintzberg (1994, s.35) sanoo esitettävän useita erilaisia malleja, joiden avulla strategiaa voitaisiin virallisesti kehittää ja panna käytäntöön. Hän kuitenkin argumentoi, että kaikki mallit perustuvat tiettyyn käsitteelliseen kehykseen tai perusmalliin. Nämä mallit eroavat toisistaan enemmän yksityiskohdissa kuin niiden perustekijöissä.

Strategisen suunnittelun malleja on useita. Kuitenkin useat niistä perustuvat siihen, että käytetään SWOT-mallia, joka jaetaan tarkoin määritellyksi vaiheiksi ja artikuloidaan josta näistä vaiheista. Strategisen suunnittelun malleihin kuuluu yleensä myös useita erilaisia kaavioita. (Mintzberg & muut, 1998, s.49.)

Mintzberg ja muut (1998) esittävät strategisen suunnittelukoulun lähtökohdat. He esittävät, että mallissa strategia johtuu hallitusta, tietoisesta, virallisen suunnittelun prosessista. Tämä prosessi on hajotettu selviin vaiheisiin, joita jokaista määrittävät tarkistuslistat sekä vaiheita tuetaan erilaisella tekniikoilla. Toinen lähtökohta on, että vastuu kokonaisuudessa prosessista on toimitusjohtajalla. Vastuu taas suunnitelman toteutuksesta on käytännössä henkilöstöjohtajalla. Kolmas lähtökohta on, että strategiat tulevat tästä prosessista valmiina ja ne on tehtävä selväksi, jotta ne voidaan toimeenpanna. Strategian toimeenpanossa tulee kiinnittää huomiota tavoitteisiin, budjettiin, järjestelmiin ja erilaisiin toimintasuunnitelmiin.

Strategien johtaminen tai enneminkin strategisen suunnittelun toteuttaminen ei anna useille julkisille organisaatioille valinnan varaa. Organisaatioilla tulee olla strategia suunniteltuna. Julkisilta organisaatioilta voidaan esimerkiksi vaatia kirjallista dokumenttia tietyn väliajoin siitä mikä on organisaation strateginen suunta. (Joyce 2000, s.6.)

Strategisen suunnittelun mallissa Mintzberg ja muut (1998) näkevät myös ongelmia. He esittävät strategiasuunnittelun malliin seitsemän syntiä. Strategisessa suunnittelussa ongelmia voi tulla siitä, että henkilöstö ottaa vastuun prosessista, henkilöstö dominoi prosessia, suunnittelu järjestelmät on suunniteltu käytännössä niin etteivät ne tuota

tuloksia, suunnittelu keskittyy liikaa fuusioihin, hankintoihin ja yrityksen kiinteän omaisuuden myyntiin ydinliiketoiminnan kehittämisen kustannuksella, suunnitteluprosessi epäonnistuu kehittämään oikeita strategisia vaihtoehtoja, suunnittelu laiminlyö organisaationaalisia ja kulttuurisia strategisia vaatimuksia eli prosessi keskittyy vain ulkoiseen ympäristöön eikä huomioida sisäistä ympäristöä, ennustamista ei ole aina nähty sopivana perustana strategiselle suunnitellulle, aikana jolloin on epävarmuutta ja uudelleen rakentamista.

Joyce (2000, s.9) mielestä nykypäivänä annetaan usein ymmärtää, ettei rationaalisen suunnittelun mallit toimi. Hän kuitenkin sanoo, että useimmissa organisaatioita on muodollista strategista suunnittelua ja strateginen suunnittelu myös tarjoaa organisaatiolle paljon etuja. Paikalliset hallinnon esimiehet katsoivat strategisen suunnittelun auttavan heitä saavuttamaan tavoitteet ja päämäärät, määrittämään välitavoitteet organisaation tavoitteille ja aikaansaamaan resurssien paremman käytön. Strateginen suunnittelu siis auttaa parantamaan tulosta ja tehokkuutta julkisissa palveluissa.

Kriitikot ovat tuoneet esiin myös, se että virallinen strateginen suunnittelu tuo organisaatioihin jäykkyyttä ja joustamattomuutta. Formaalin suunnittelun on myös pelätty asettava organisaatio ennalta määrätylle ja joustamattomalle polulle. Näin ollen strateginen suunnittelu myös loisi vastustusta muutokselle. (Brews & Hunt 1999, s.892.)

2.2.2 Strategia sisältä ulospäin - Resurssi perustainen strategia

Resurssi perustainen strategia nousi Birger Wernerfeltin tekemän artikkelin kautta. Artikkelissaan hän väitti, että yritysten katsominen heidän resurssien kautta johtaa erilaiseen lopputulokseen kuin perinteinen tuote näkökulma. Erityisesti monialaiset yritykset nähdään uudessa valossa. Artikkelissa väitetään, että organisaatioissa voidaan tunnistaa sellaisia resurssityyppejä, jotka voivat johtaa korkeaan tuottoon sekä että isoimpien yritysten strategia sisältää tasapainottelua olemassa olevien resurssien hyödyntämisen ja uusien resurssien kehittämisen välillä. Viimeisenä artikkelissa väitetään, että hankinnat voidaan nähdä resurssijoukon ostamisena epätäydellisillä markkinoilla. Kun ostot

perustetaan harvinaisille resursseille voi muiden asioiden pysyessä ennallaan maksimoida epätäydellisyyden ja mahdollisuus ostaa halvalla hyvää palaa. (Mintzberg ja muut, 1998, s. 276.)

Resurssiperustainen näkökulma strategiaan nousi Porterin ja muiden markkinoihin perustuvien strategioiden vastakohtaksi. Siitä on tullut yksi vaikutusvaltaisimmista näkemyksistä strategisen johtamisen alalla. Ja vaikka se eroaa Porterin tyylistä analyysistä, se pysyy laajalti valtavirtaa edustavana ja konservatiivisena sen oletuksissa ja malleissa. (Carter ja muut, 2008, s. 54.)

Resurssi perustainen strategia eli RBV (resource based view) on yksinkertaisimmillaan sitä mitä organisaatiot voivat tehdä. Näkemys argumentoi, että sisäisten resurssien ja ainutlaatuisien kykyjen tulisi ohjata strategiaa ja näin ne myös tekevät. Resurssi perustaisuuden pääargumentti on se, että sisäiset tekijät määrittävät onnistutaanko vai ei. Resurssiperustaisuuteen liittyy myös näkemys siitä, että organisaatioilla tai yrityksillä on tarve asettua ulkoisten markkinoiden ja sisäisten kyvykkyyksien väliin. Sen sijaan että keskityttäisiin ulkoisiin tekijöihin ja ympäristön rajoitteisiin, esitetään, että strategian tulisi tarjota perusta organisaation ydinosaamisen hyödyntämiseen suhteessa ulkoisen ympäristön mahdollisuuksiin. Strategia keskittyy yritysten ainutlatuiseen resurssi asetelmaan. (Carter ja muut 2008, s. 53–54.)

Ainutlaatuiset resurssit ja taidot ovat ne, jotka määrittävät organisaation kilpailuedun ja pitkänä ajan selviytymisen (Carter ja muut. 2008, 54). Kilpailuetu saadaan resursseista, joilla on arvoa markkinoilla ja, jotka ovat ainutlaatuisia. Vaikka resurssiperustaisuudessa eri tutkijat kehittävät teemaa eri tavoin ja siitä taas tekevät jokseenkin erilaisia johtopäätöksiä, tutkijat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että arvo ja ainutlaatuisuus ovat strategisen merkityksen perusta. (Medcof, 2001, s. 1001.)

Yksinkertaisesti sanottuna resurssit ovat aineettomien ja aineellisten etuja, jotka mahdollistavat sen, että organisaatio voi kehittää kilpailuetuja. Resurssi perustaiseen

näkemykseen liittyy kaksi perusoletusta. Ensimmäinen niistä on se, että resurssit ja kyvykkyydet voivat vaihdella merkittävästi organisaation sisällä. Tämä on oletus organisaatioiden heterogeenisyydestä. Toinen oletus on, että resurssien spesifistä jakautumisesta voi tulla ainutlaatuinen kilpailuedunlähde. (Carter ja muut, 20118, s. 55–56.)

Aineellisia resursseja ovat esimerkiksi tehdas tai taloudellinen voima. Aineettomia resursseja ovat taas esimerkiksi brändi, luovuus tai kyky innovoida. Resursseja on neljää eri tyyppiä: Taloudelliset, fyysiset, ihmisiin liittyvät ja organisatoriset resurssit. Taloudellisia resursseja ovat esimerkiksi lainat ja pääoma, fyysiset resurssit esimerkiksi maa, työkalut tai tehtaat, ihmisistä tulevat resurssit voivat olla esimerkiksi kokemusta ja tietoa sekä organisatorisia resursseja on esimerkiksi luottamus. (Carter ja muut, 20118, s. 55–56.)

Resurssiperustaisen näkemyksen selventämiseksi, voidaan resursseja luokitella. On olemassa perusresursseja, joita ilman organisaatiot eivät voi toimia. Nämä resurssit ovat minivaatimus sille, että organisaatio voi toimia kilpailuympäristössä, vaikka ne eivät kilpailuetua tarjoa. Lisäresurssi eivät ole perustavanlaatuisia ovat ne silti perusresurssien tavoin välttämättömiä. Näitä resursseja on helppo palkata, ostaa tai muutoin hankkia. Lisäarvoa organisaatot saavat heidän kilpailuresurseistaan. Kysyntä, merkitys, vähyys ja soveltuvuus ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen mitkä resurssit ovat kilpailuresursseja. Esimerkiksi kilpailuresursseja voivat olla erikoinen teknologia tai tieto, patentit, sijainnista saatava etu, maine ja brändit. Strategiset resurssit ovat niitä ainutlaatuisia resursseja, jotka käyttöön otettaessa muodostavat aukon, jota ei voida kilpailulla täyttää. Strategisen ja kilpailuresurssin ero ei ole tarkka. Se kuitenkin vastaa resurssien jakautumista resursseihin, jotka ovat lähellä absoluuttista etua ja niihin resursseihin, jotka edustavat suhteellista etua. (Chaharbaghi & Lyncy, 1999, s. 47–48.)

Resurssin ainutlaatuisuus vaihtelee. Resurssit voivat olla harvinaisia, jolloin vain muutamalla yrityksellä on tämä sama resurssi. Resurssit voivat myös olla vaikeasti jäljiteltävissä, jolloin toiset organisaatiot eivät voi imitoida tai hankkia niitä. Kolmantena resurssit

voivat olla myös sellaisia, että ne eivät ole korvattavissa, joka tarkoittaa sitä muille organisaatioille ei ole tarjolla strategisesti vastaavia resursseja. Resurssin arvo riippuu sen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta eli siitä, kuinka resurssi hyödyntää mahdollisuuksia ja tai neutralisoi uhkia. (Medcof, 2001, s. 1001.)

Arvokkaat resurssit ovat asioita, joita organisaatioita hallitsevat ja jotka antavat organisaatiolle mahdollisuuden suunnitella ja toteuttaa strategioitaan parantaakseen heidän tehokkuuttaan ja vaikuttavuuttaan. Kun resurssi on organisaation perusta kilpailuedulle, tulee sillä olla neljä piirrettä. Arvokas (*valuable*), harvinainen (*rare*), vaikeasti jäljiteltävissä (*Imperfectly imitable*) ja ei helposti korvattavissa (*not easily substitutable*). Tätä mallia kutsutaan VRIN- malliksi ominaisuuksien englanninkielisten nimien mukaan. (Carter ja muut, 2008, s. 56.)

Kritiikkiä Resurssi peruntaiselle näkemykselle on esitetty muun muassa siitä, että se on tautologinen, koska emme voi tietää onko organisaatioilla ainutlaatuisia kyvykkyyksiä riippumatta niiden kuvauksesta. Kritiikki on kohdistunut myös siihen, että erilaiset resurssien joukot voisivat tuoda organisaatioille samanlaista arvoa ja näin ollen olisi väärin katsoa, että vain yksi näistä resursseista tuo organisaatiolle kilpailuetua. (Carter ja muut, 2008, s.58.)

Mintzberg ja muut (1998, s.280) kyseenalaistavat näkemystä, siitä että se keskittyy sisäisiin kyvykkyyksiin, jotka ovat kulttuurissa. He käyttävät sanaa heiluri, joka taas heilahtaa keskittymään sisäisiin tekijöihin? He esittävätkin kysymyksen tarvitaanko strategisessa johtamisessa heiluria vai tasapainoa? Onko sisältä ulospäin tapa parempi kuin ulkoa sisältäpäin?

2.2.3 Strategia ulkoa sisäänpäin – Mintzbergin asema malli

Siinä missä resurssiperustainen strategia pohjautuu siihen, että strategiaa katsotaan sisältä ulospäin, voidaan strategiaa tarkastella myös ulkoa sisäänpäin. Näin tehdään

Mintzbergin asema mallissa. Tässä mallissa korostetaan ulkoiseen ympäristöön reagoimista. (Carter ja muut 2008, s.53.)

Asema mallissa on samoja asioita kuin edelle mainitussa suunnittelun koulukunnassa. Se lisäsi kuitenkin strategiaan sisältöä. Siinä korostetaan itse strategiaa sen sijaan että korostettaisiin strategian muodostamisen prosessia. Asema koulukunta keskittyy strategioiden sisällön suunnitteluun. (Mintzberg ja muut, 1998, s.82.)

Asema mallissa katsotaan, että on vain muutama avainstrategia, jotka ovat haluttuja millä tahansa alalla. Nämä strategiat ovat sellaisia, joita voidaan puolustaa nykyisiä ja tulevia kilpailijoita vastaan. Tässä koulukunnassa on vain muutama perusstrategia tai ainakin vain muutama strategian kategoria. Asema koulukunta kehitti joukon analyttisiä työkaluja, joiden avulla voidaan löytää oikea strategia vallitseviin olosuhteisiin. Koulukunnassa strategian muodostaminen on hallittu, tietoinen prosessi, joka tuottaa valmiita ja tarkoitettuja strategioita. Strategiat on tarkoitus tehdä selkeiksi ennen virallista toimeenpanoa. (Mintzberg ja muut, 1998, s.83.)

Yksi asema koulukunnan tärkeimmistä vaikuttajista oli Michael Porter. Vaikka yksi kirja ei tee strategista koulukunta, siitä huolimatta on Michael Porterin kirjoittama kirja *Competitive strategy* (1998) edesauttanut Desing ja Suunnittelu mallin aiheuttamien pettymisten kokoonpanossa sekä se ajoi tarvetta strategiselle sisällölle. (Mintzberg ja muut, 1998, 82). Porter keskittyi alojen rakenteisiin ja niiden aiheuttamiin vaikutuksiin strategialle. Porter on kehittänyt työkaluja, joiden avulla voidaan ymmärtää paremmin erilaisia ympäristöjä ja tarjota paremmin jalostettuja tapoja ymmärtää ja hallita strategiaa. Tunnettuja malleja ovat viiden voiman malli (*five forces model*), arvoketju (*value chain*) ja Porterin timantti malli (*Porter's diamond*). (Carter ja muut, 2008, s.36–40.)

Porterin viiden voiman malli käsittelee yksityiskohtaisesti niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat organisaation tuottoon. Tässä Porter väittää, että organisaation kannattavuus riippuu neuvotteluvoimasta, jota se käyttää neuvotellessa hinnoista toimittajien ja asiakkaiden

kanssa. Viisi voimaa, jotka määrittävät organisaatioiden neuvotteluvoimaa ovat kuvattu tässä mallissa. Näitä ovat uudet alalle tulevat uudet kilpailijat, kilpailu kilpakumppanien välillä, toimittajat sekä vastaavat tuotteet. (Carter ja muut, 2008, s.37.)

Porterin viiden voiman mallin keskittyessä organisaation ulkoisiin tekijöihin, Porterin arvoketju keskittyy strategisen johtamisen sisäisiin ulottuvuuksiin. Porter kehitti arvoketjun, jotta palveluiden toimittamisen ja tuotantoprosessin analysointiin. Arvoketjussa jokaiselle vaiheelle annetaan lisätty arvo. Lisätty arvo se mikä ylittää kaikkien vaiheiden arvon. Malli koostuu päätoimista sekä tukitoimista. Päätoimia ovat saapuva logistiikka, toimenpiteet, lähtevä logistiikka, markkinointi ja myynti sekä palvelut. Tukitoimia ovat esimerkiksi henkilöstöhallinto ja hankinnat. Tuki toimen ovat olemassa sitä varten, että ne tukee pää toimia. Analyttisesti malli tutkii arvo, jonka organisaation eri osat lisäävät palveluihin tai tuotteisiin. (Carter ja muut, 2008, s.37; Mintzberg ja muut, 1998.)

Porterin timantti malli kuvaa valtioiden kilpailuetuja. Timantti koostuu neljästä pää komponentista, joita ovat strategia, rakenne ja kilpailu, kysynnän olosuhteet, tekijöiden koulutuksen tai liikenteen infrastruktuurin olosuhteet, sekä yhdistävät ja tukevat alat. Tämän lisäksi malli sisältää kaksi toissijaista komponenttia, jotka ovat sattuma ja hallinto. (Carter ja muut, 1998, s.40–42.)

Mintzbergiltä ja muilta (1998) Asema koulukunta saa kritiikkiä siitä, että siinä on ero ajattelun ja tekemisen välillä. Strategian muodostetaan organisaation ylemmän johdon toimesta virallisten analyysien avulla. Strategia taas toimeenpannaan organisaation alemmilla tasoilla, toiminnan kautta. Tämä voi tehdä strategian muodostamisen prosessista liian harkitun sekä näin heikentää strategista oppimista. He myös katsovat vastoin Porteria, ettei kukaan ole koskaan kehittänyt strategiaa analyttisellä tekniikalla. Tämä ajatus on nimenomaan Porterin sanomaa vastaa hänen väittäessään, että hän suosii analyttistä tekniikoita strategian kehittämisessä.

Porterin ajattelu on saanut kritiikkiä siitä, että hänen analyysinsä ovat erittäin ideologisia olettaen, että vapailla markkinoilla ja pienillä hallinnoilla on ylivalta. Analyysit ovat myös melko sinisilmäisiä olettaessaan, että useimmat isot organisaatiot toimivat kaikkialla muualla kuin vapailla markkinoilla. Ongelmia voi aiheutua, kun organisaation strategia luodaan sen mukaan, mikä on sen markkinoiden rakenne, koska tässä oletetaan, että markkinat ovat suhteellisen vakaita tai kiinni sen ulottuvuuksissa. Tämä voi olla totta joillain markkinoilla mutta sama ei päde kaikkiin. (Carter ja muut 2008, s.51; 53.)

2.2.4 Mallien eroja ja yhtäläisyyksiä

Edellä esitetyt mallit eroavat toisistaan jonkin verran. Yksin isoin ero resurssiperustaisen ja asema koulukunnan väillä on se, että asema koulukunta katsoo strategiaa lähtökohtaisesti ulkoa sisäänpäin olevana, kun taas resurssiperustainen katsoo strategian lähtevän säiltä ulospäin. Tämä tarkoittaa, että strategiaa muodostaessa resurssiperustaisessa strategiassa keskitytään ensin organisaation sisäisiin voimavaroihin, kun Asema mallissa katsotaan ensin organisaation ulkoisia tekijöitä.

Strategisen suunnittelun koulukunta keskittyy lähinnä strategian muodostamisen prosessiin. Resurssiperustaisessa näkemyksessä ydin on strategian sisällössä samoin kuin asemamallissa. Huolimatta siitä, että asema mallissa korostetaan strategia sisältöä, siihen liittyy oleellisesti Mikael Porterin luomat työkalut. Työkalujen käyttämien strategian muodostamisesta on varmasti myös mahdollista strategisen suunnittelun koulukunnassa. Näin ollen asema mallia voidaan käyttää myös strategian muodostamisen prosessissa.

Malleille yhteistä on kuitenkin se, että jokaisen mallin on tarkoituksena toimia apuna strategiaan muodostaessa. Strategisessa suunnittelussa tämä on kirjaimellista, sillä strategia on prosessi. Sen lopputuloksena tulisi olla valmis strategia. Asema malli ja resurssiperustainen strategia taas viittaavat siihen, kuinka strategiaa katsotaan ja mistä näkökulmasta strategiaa lähdetään katsomaan. Taulukkoon 2 on koottu vielä kunkin yllä käsiteltyjen strategia mallien pääpiirteet.

	Strategisen suunnittelun malli	Asema malli	Resurssiperustaisen strategian malli
Lähtökohdat	Ohjaa strategian muodostamisen prosessia	Strategian katsominen sisältä ulospäin	Strategian katsominen siltä ulospäin
Perusajatus	Strategian muodostaminen on hallittu, tietoinen ja virallinen suunnittelu prosessi.	Oikean strategian löytäminen suhteessa organisaatio ympäristöön	Resurssit ohjaavat strategiaan sisältöä
Kuinka toimitaan	Käytetään SWOT-mallia, joka jaetaan vaiheiksi ja perustellaan jokainen vaihe.	Analyttisten työkalujen avulla löydetään sopiva strategia organisaation olosuhteisiin nähden	Tunnistetaan ainutlaatuisia resursseja, jotka tuovat kilpailuetua
Tunnettuja edistäjiä	Igor Ansoff	Mikael Porter	Birgin Warnerfelt
Kritiikki	Ongelmat mikäli henkilö ottaa vastuun prosessissa tai dominoi prosessia, suunnittelu järjestelmät eivät tuota tuloksia, suunnittelu ei keskity ydin liiketoiminnan kehittämiseen, prosessi keskittyy vain ulkoiseen ympäristöön eikä huomioida sisäisiä vaatimuksia, ennustaminen ei toimi, strateginen suunnittelu tuo jäykkyyttä ja joustamattomuutta, luo vastustusta muutokselle	Ylhäältä alaspäin strategian luominen ei toimi, strategiaa ei saada luotua analyttisellä tekniikalla, Porter saanut vielä omaa kritiikkiä.	Erilaiset resurssien joukot voivat tuottaa samanlaista arvoa, malli on tautologinen, miksi olisi yhtään parempi kuin ulkoa sisäänpäin katsova strategia
Syntyy vaikuttaneet tekijät	-	Saanut vaikutteita suunnittelun koulukunasta. Tuonut lisää sisältö strategiaan	Vastakohtana Mikael Porterin ajatuksille.

Taulukko 1. Strategian Lähestymistavan mallit

2.3 Julkisten hankintojen strateginen johtaminen

Julkisten hankintojen strateginen johtaminen ei ole helppoa eikä hankintastrategian muodostaminen ole yksiselitteistä. Ennen hankintaosastot ovat olleet vain organisaatioiden palvelijoita, mutta osastot ovat pikkuhiljaa saamassa enemmän strategisia toimintoja. Hankinnoilla voidaan vaikuttaa arvon muodostumiseen sekä kilpailuetuihin ja näin ollen parantaa organisaation suorituskykyä. Näistä johtivista ongelmista, vaaditaan edistyksellisyyttä niin julkisilta hankintaosastoilta, hankintaprosessin johtamselta kuin käytössä olevilta välineiltä. (Patrucc ja muut 2017, s.269)

Hankintastrategialla tarkoitetaan asiakirjaa tai dokumenttia, joka linjaa ja sitoo organisaatioiden hankintatoimen toteutusta ja organisointia. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, 308). Julkisia hankintoja koskevalla lain pykälällä pyritään hankintayksiköitä ohjaamaan niin että he järjestäisivät hankintatoimensa mahdollisimman järkevästi. Tämä tarkoittaa, että käytännössä hankintayksiköiden tulisi laatia hankintatoimestaan hankintastrategia, jonka tulisi sisältää suunnitelma hankintatoimen organisoinnista sekä hankintojen toteuttamisesta. (Eskola ja muut, 2017, s.29)

Hankintastrategiassa hankintayksiköiden tarpeet ja niiden toteuttamismahdollisuudet tulee kartoittaa pitkällä aika välillä. Kunnissa hankintastrategia voi olla sisällytettynä kuntastrategiaan, joissa huomioidaan muun muassa palvelujen tuottaminen ja järjestäminen, palveluvelvoitteet ja omistajapolitiikka. Hankintastrategiat vaikuttavat myös markkinoiden syntymiseen ja kehitykseen. Kun hankintastrategiat on laadittu hyvin, voivat yritykset niiden pohjalta varautua mahdollisiin kilpailutuksiin ja tarvittaviin investointeihin on vain osalla hankintayksiköistä laadittuna hankintastrategia tai siitä julkaisu yrityksille saatavilla. (Eskola ja muut, 2017, s.29.)

Kuten aikaisemmin on kerrottu strategioita, tehdään organisaatioissa useilla eri tasoilla. Kun strategia työnyhteydessä järjestelmällisesti pohditaan hankinta- ja toimitusketjunäkökulmia, auttaa tämä löytämään oikean tasoisen strategisen otteen hankintoihin. Kuitenkin strategisia pohdintoja liittyen toimittajamarkkinoihin ja toimitusketjuihin

pidetään usein haastavina. Tämän syynä on se, että organisaatiot ostavat tavaroita ja palveluja erilaisilta toimittajilta markkinoilta erilaisiin tarpeisiin, jolloin yleispätevää toimintamallina toimivaa hankintastrategiaa on vaikea laatia. Samasta syystä myös hankintojen kehittäminen yleisestikin on haasteellista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen, 2008, s.117).

Hankintastrategian valmistelussa tulee hankintayksikön huomioida monia asioita. Eskola ja muut (2017, s.29) listaavat kartoitettavat asiat, joita ovat: hankintojen tarve, menettelytavat, hankintojen tekemiseen käytössä olevat resurssit, henkilöstönäkökulmat, lakisääteiset vaatimukset, palvelutarjonnan mahdollinen lisääntyminen, palveluilta vaadittava laatu ja kustannustehokkuus sekä uusien toimintatapojen käyttöönotto.

Spieler ja muut (2016, s.113) esittävät julkisten hankintojen johtamisen olevan yhteinen tekijän tarkasteltaessa, kuinka kilpailuetua voidaan kasvattaa. Tämä koskee niin yksityisiä suuryrityksiä kuin julkisia organisaatioita. Julkisten hankintojen johtamisella he tarkoittavat kolmea asiaa. Ensinnäkin se on julkisten hankintojen liiketoimintaprosessin, vaiheiden, toiminnan ja kokonaisuudessaan julkisen hankintajärjestelmän johtamista, jolla saavutetaan tavoitteet lain mukaisesti. Toiseksi julkisten hankintojen johtaminen voidaan määritellä myös tietyksi ihmisryhmäksi, joiden tehtävä on hallinta niiden liiketoimintojen toteuttamista ja tehtäviä, jotka liittyvät julkisiin hankintoihin sekä muuta toimintaan, joiden avulla saavutetaan tehokkaasti ennalta päätetyt yhteiset tavoitteet lain mukaisesti. Viimeisenä julkisten hankintojen johtaminen on lisäksi tietty tieteen alue, jossa käsittelee julkisten hankintojen johtamisen ongelmien tutkimusta sekä tiettyä teollista koulukuntaa.

3 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat ovat valtion, kuntien, kuntayhtymien, valtionliikelaitosten sekä muiden hankintalaissa määriteltyjen hankintayksiköiden ostoja oman organisaation ulkopuolelta vastiketta vastaan. Julkisia hankintoja ovat myös omalta organisaatiolta tehtävät hankinnat, silloin kuin hankinnat tehdään kilpailutuksen seurauksena. (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, s.27.)

Julkiset hankinnat ovat menettelytapa, joka perustuu lakiin ja jota tulee käyttää silloin, kun julkiset viranomaiset ja sitä vastaavat organisaatiot ostavat palveluita, tavaroita tai rakennushankkeita yksityisiltä markkinoilta. Julkisen vallan ei ole syytä tuottaa itse kaikkia tarvitsemiaan hyödykkeitä tai palveluja, minkä takia se toimii markkinoilla. (Siikavirta 2015, s.12.)

Julkisilla hankinnoilla on keskenään kilpailevia prioriteetteja kuten kustannustehokkuus, oikeudellisuus, ympäristönsuojelu, ja innovaatioiden edistäminen. Julkisten hankintojen rooli on taktinen ja hallinnollinen. Näiden avulla pidetään huolta siitä, että sääntövaatimukset täytetään. Hankintojen rooli on kuitenkin muuttumassa strategisemmaksi erityisesti sen takia, että hankintojen odotetaan saavuttavan tiettyjä hallinnollisia tavoitteita. (Patrucco, LUzzini, Ronchi, Amann, Glas, 2017, s.269.)

Alla Luvussa tarkastelen vielä lähemmin hankintoihin liittäviä tekijöitä, kuten mitä ovat hankintayksiköt, joita lähimmin hankintastrategiat koskevat, sekä millaisia lakeja ja säädöksiä ohjaavat julkisia hankintoja ja milloin palvelun ja tavarankäytön hankkimisessa tulee näitä noudattaa sekä minkä tyyppisiä julkiset hankinnat voivat olla. Tarkastelen myös luvun loppupuolella julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita.

3.1 Hankintayksiköt

Hankintalain 5 §:ssä hankinta yksiköitä katsotaan olevan valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat

ja muut viranomaiset. Valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset sekä sellainen hankinnantekijä, kun se on hankintaa varten saanut yli puolet rahoituksesta joltain edellä mainituista hankintayksiköiltä. (Kontio ja muut 2017, s. 44–45.)

Valtion liikelaitoksia ovat valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset. Tällaisia laitoksia ovat esimerkiksi eduskunta, aluehallintovirasto ja tuomioistuinlaitos. Valtion keskushallintoviranomaisen määrittelemisen on tärkeää, sillä EU- tason hankinnoissa tällaisia hankintayksiköitä koskee muita hankinta yksiköitä alemmat kynnsarvot. Valtion liikelaitokset ovat myös hankintayksiköitä. Metsähallitus on yksi valtion liikelaitoksista. (Kontio ja muut 2017, s. 45–46.)

Julkisoikeudellisia laitoksia ovat kaikki oikeudellisessa muodossa toimivat oikeushenkilöt, jotka on perustettu vain sitä varten, että ne voisivat tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita ilman teollista tai kaupallista tarkoitusta. Julkisoikeudellisia laitoksia ovat myös sellaiset oikeushenkilöt, jotka ovat kuntien, valtion tai kuntayhtymien viranomaisten tai evankelisluterilaisen tai ortodoksisen kirkon tai niiden seurakunnan tai valtion liikelaitoksen tai julkisoikeudellisen laitoksen valvonnassa, jota joku näistä pääasiallisesti rahoittaa tai jonka valvonta-, johto tai hallintoelimen jäsenistä puolet yli puolet nimittää edellä mainitut. Julkisoikeudellisia laitoksia ovat esimerkiksi ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiö YTHS ja kaupungin omistama kiinteistöosakeyhtiö. (Kontio ja muut 2017, s. 46–47.)

Kuntien viranomaisia ovat muun muassa kunnanhallitukset, kunnanvaltuustot, johtokunnat, lautakunnat ja toimikunnat. Myös kuntien muodostamat kuntayhtymät kuten koulutuskuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit sekä kuntien liikelaitokset ovat hankintayksiköitä. Kunnan liikelaitokset ovat osa kuntaa, eivätkä ne ole omia oikeushenkilöitään. Osa kuntien liikelaitoksien hankintayksiköistä soveltaa erityisalojen hankintalakia, sillä niiden toimialat kuuluvat tämän lain piiriin. Kun yksiköllä on erityisalojen hankintaan kuuluvia toimintoja, mutta se on myös hankintalain mukaan hankintayksikkö, riippuu sovellettava laki hankinnasta sen mukaan mitä toimintoja hankinta koskee. (Kontio ja muut 2017,

s.46.; Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, s.48.) Tutkielmassa tarkastellaan julkisia hankintoja kuntien kautta.

3.2 Julkistenhankintojen kynnsarvot

Hankintoja voidaan jaotella hankinnan arvon mukaan kolmeen tasoon. EU- hankintoihin sovelletaan EU-direktiiveistä johtuvia menettelyjä. Hankinnat, jotka alittavat EU-kynnsarvon sovelletaan kansallisia menettelyjä. Näitä kutsutaan kansallisiksi hankinnoiksi. Pienhankintoihin ei sovelleta hankinta lakia. Nämä ovat hankintoja, jotka alittavat kansallisen kynnsarvon. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola, 2019, s. 26–27.) Erityyppisille hankinnoille on kynnsarvot. Esimerkiksi tavara- ja palveluhankintojen kynnsarvot eroavat riippuen siitä onko kyseessä sosiaali- ja terveystyö sekä rakennusurakka. (Kuuttiemi & Lehtomäki, 2017, s.58.)

Pienhankinnat alittavat kansalliset kynnsarvot. Vaikka pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia, tulee niitä tehtäessä pyrkiä ottamaan huomioon EU:n perustamissopimuksen yleiset periaatteet: syrjimättömyys, avoimuus, tasapoliisuus ja suhteellisuus periaatteet sekä hyvän hallinnon periaate. Monilla hankintayksiköillä on omia hyvinkin tarkkoja menettelytapoja pienhankinnoille, mutta pienhankinnoissa saa halutessaan käyttää myös hankintalain mukaisia menettelyjä. Pienhankintojen tavoitteena on valtion varojen järkevä käyttö, taloudelliset hankinnat ja tehokkaat sekä sujuvat hankintamenettelyt. Perusedellytys pienhankinnoissa on se, että hankintayksiköllä on tavaran tai palvelun tarve. Edellytyksenä on myös, että hankintaa varten tulee olla määrärahat hankinta suunnitelmassa tai sisäisessä budjetissa. (Kontio ja muut 2017, s. 71; Kuuttiemi & Lehtomäki 2017, s.58.)

Kansalliset hankinnat ylittävät tai ovat samansuuruisia kuin kansallinen kynnsarvo ja ne alittavat EU-kynnsarvon. Tämä koskee tavara- ja palveluhankintoja, rakennusurakoita ja suunnittelukilpailua. Sosiaali- ja terveystyöille sekä muille erityisille palveluille on omat kansalliset kynnsarvonsa näille ei kuitenkaan ole EU-kynnsarvoa. Taulukosta 2 on nähtävissä kansalliset kynnsarvot. Esimerkiksi tavara- ja palveluhankinnoille sekä

suunnittelukilpailulle kynnsarvot ovat 60 000 euroa. Sosiaali- ja terveyspalveluihin kynnsarvo on 400 000 euroa. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, s.57.)

Kaikilla hankinnanlajeille ei ole lainkaan EU-kynnsarvoa. EU-kynnsarvot vaihtelevat myös sen mukaan onko kyseessä keskushallinto- vai paikallisviranomaisen. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017.) Hankintalainmukaisten hankintojen EU-kynnsarvot ovat tavaraa- ja palveluhankinnoille sekä suunnittelukilpailulle 139 00 euroa kun kysyessä on valtion keskushallintoviranomainen ja 214 000 euroa kun kyseessä on muut hankintaviranomaiset. Julkisille hankinnoille on myös olemassa EU-kynnsarvot silloin kun sovelletaan erityisalojen hankintalakia (Julkisten hankintojen neuvonta yksikkö 2019.)

KYNNYSARVOT

	Kansalliset kynnsarvot (euroa)	EU-kynnsarvot (euroa)
HANKINTALAJIT	Tavara- ja palveluhankinnat (muut kuin Sote ja ns. erityishankinnat)	60 000 139 000 (keskushallinto) 214 000 (paikallishallinto)
	Suunnittelukilpailu	60 000 144 000 (keskushallinto) 221 000 (paikallishallinto)
	Rakennusurakat	150 000 5 350 000 (keskushallinto) 5 350 000 (paikallishallinto)
	Muut erityiset palveluhankinnat	300 000 -
	Sosiaali- ja terveyspalvelut	400 000 -
	Käyttöoikeussopimukset	500 000 -

Taulukko 2. Hankintalain mukaisten hankintojen kynnsarvot. (Mukaihen Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, Julkisten hankintojen neuvonta yksikkö 2019)

3.3 Hankintojen sääntely

Euroopan unionin perussopimuksesta johtuvat oikeudelliset periaatteet, hankintoja koskevat EU:n direktiivit ja maailman kauppajärjestön julkisten hankintojen GPA-sopimus (Government Procurement Agreement) ovat julkisista hankintoihin liittyviä sääntelyitä. Suomessa on hankinnoille kaksi lakia: Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki) ja Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. (Kontio ja Muut 2017 s.27;43.)

Hankintalain 1§:ssä määrätään, että valtion, kuntien ja muiden hankintayksiköiden tulee kilpailuttaa hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa. (Kontio ja Muut 2017 s.27;43.) Lainsäädännössä määrätään julkisten hankintojen menettelytapa eikä sitä mitä hankinnoilla tulee ostaa. Laki jättää hankintayksiköiden harkinnan varaan hankinnan sisällön, ajankohdan ja määrän. (Siikavirta, 2015, s.20.)

Hankintalain 3 §:ssä säädetään, että julkisissa hankinnoissa tulee noudattaa tiettyjä periaatteita. Hankinnoissa tulee noudattaa avoimuuden periaatetta eli esimerkiksi hankintamenettelyn tieto on julkista, hankinnoista ilmoitetaan julkisesti ja hankintaa koskevien asiakirjojen julkisuutta. Hankinnoissa tulee noudattaa myös suhteellisuus periaatetta. Tämä tarkoittaa, että hankinnan vaatimukset tulee asettaa oikeaan suhteeseen tavoiteltavan päämäärän kanssa. Lisäksi hankinnoissa tulee noudattaa tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Tämä tarkoittaa, että hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa tarjoajia ja ehdokkaita kohdellaan samalla tavalla. (Eskola ja muut 2017, s.33–34.)

Hankintalain tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostaminen, innovatiivisten, laadukkaiden ja kestävien hankintojen tekemisen edistäminen ja yritysten sekä muiden yhteisöjen tasapuolisten tavaroiden, palveluiden ja rakennusurakoiden tarjousmahdollisuuksien turvaaminen julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Lainsäädännössä korostetaan, että hankinnat tulee toteuttaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina niin että pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on myös mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun.

Hankinnat tulee toteuttaa taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti kilpailumahdollisuudet hyödyntäen sekä ympäristö ja sosiaaliset näkökulmat huomioiden. Julkisia hankintoja sääntelee hankintalain lisäksi myös muut säännökset. (Kontio ja Muut 2017, s. 24–25; Siikavirta 2015, s.19;35.) Hankintojen tavoitteita tarkastellaan lähemmin tuonnompana kappaleessa 3.6 Hankintojen tavoitteet.

3.4 Hankinta tyypit

Hankinnoista ei ole mainittu laissa yksityiskohtaista luetteloa siitä millaisiin hankintoihin lakia tulee soveltaa. Lähtökohtaisesti kuitenkin lakia sovelletaan kaikkiin hankintoihin, joissa kyseessä on tavara- tai palveluhankinta tai rakennusurakka. (Eskola ja muut, 2017, s.44.)

Rakennusurakat ovat hankintasopimuksia, joiden tarkoituksena on rakennusurakan tai rakennusurakaan toteuttaminen, suunnittelu tai toteuttaminen yhdessä. Rakennusurakasopimus koskee vain hankintalain liitteessä B, tarkoitettuun toimintaan liittyviä hankintoja. (Eskola & muut, 2017, s.45) Rakennusurakoita voivat olla maan-, talon- tai vesirakennustöiden taloudellinen tai tekninen kokonaisuus. Rakennusurakka voi sisältää myös suunnitellun mutta hankinta yksikkö voi itse valita kilpailuttaako se suunnittelun erikseen. (Lähde & Puolusmäki, 2017, s.31).

Tavarahankintoja ovat hankinnat, joissa tuotteita ostetaan, hankintaan leasing -sopimuksella, vuokrataan tai ostetaan osamaksulla. Tavarahankintoihin voi sisältyä myös koamis- tai asennustöitä sekä osto-optioita. Tavarahankintojen kilpailuttamisessa ei yleensä ilmene niin paljon ongelmia kuin palveluhankintojen kilpailuttamisessa. Tavarahankintojen kohdalla tarjouspyynnön tekeminen on yleensä helppoa ja eikä tuotteen määrittämisessä ole ongelmia. (Eskola ja muut 2017, s,45–46.)

Palveluhankinnat ovat hankintasopimuksia, jonka tarkoituksena on palvelun suorittaminen. Palveluhankintoihin ei katsota luettavan rakennusurakoita. Palveluhankinnoissa on jo suunnitteluvaiheessa tärkeää määritellä tavoitteet, laatutaso ja haluttu lopputulos.

Käyttöoikeusurakoita sekä palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset on kilpailutettava hankintalainsäädännön mukaan. (Eskola ja muut 2017, s.46.)

3.5 Julkisten hankintojen tavoitteet

Julkisia hankintoja koskevista tavoitteista on tehty tutkimuksia. Tutkimuksissa on muun muassa tutkittu millaisia tavoitteita ja päämääriä tulisi julkisten hankintojen tavoitella. Tavoitteet voidaan asettaa kolmeen kategoriaan: Sääteleviin, kaupallisiin ja sosioekonomisiin. Säätelevään tavoitteeseen kuulu se, kuinka noudatetaan Euroopan Unionin julkisiin hankintoihin liittyviä direktiivejä. Kaupalliset tavoitteet ovat sellaisia, joissa käytetään markkinamekanismeja vähentämään kustannuksia ja parantamaan laatua. Sosioekonomiset tavoitteet liittyvä hallinnon menettelytapojen tukemiseen sisältäen työllisyyden, vähemmistöjen suojelun, sosiaalisen osallistumisen, taloudellisen kehityksen ja ympäristöpolitiikan. (Patrucco, LUzzini, Ronchi, Amann, Glas, 2017, s.269.)

Näitä kolmea tavoitteen toteutumista arvioitaessa julkisten hankintojen käytännöissä Yhdistyneessä Kansakunnassa organisaatiolle oli paljon tärkeää tilivelvollisuus sekä korruption estäminen kuin perinteiset tavoitteet tehokkuudesta ja tuoton maksimoinnista. (Patrucco ja muut 2017, s.269.) Suomessa julkisissa hankinnoissa tulee noudattaa hankintalakia silloin, kun laki sitä edellyttää, mikä vaikuttaa hankintojen tavoitteisiin.

Luvussa 3.3. mainittiin lyhyesti hankintalain asettamia tavoitteita julkisille hankinnoille. Hankintalaissa onkin määritelty erilaisia tavoitteita julkisille hankinnoille. Hankintalaissa julkisiin hankintoihin yhdistetään julkisten varojen tehokas käyttö. Hankinta yksiköt voivat saada selville hankintojen optimaalisen hinta-laatusuhteen ja hinnan hyödyntämällä markkinoita ja kilpailua voi julkisten varojen käyttö tehostua. Vaikka tavoitteita on varojen tehokkuus ei hankintojen huonosuunnittelu, kalliilla ostaminen tai keskittämättä jättäminen ole hankintalain vastaista toimintaa. (Eskola ja muut 2011, s.24.) Nämä tavoitteet kuluvat edellä mainittuihin kaupallisiin tavoitteisiin.

Eskola ja muut (2011, s.24) huomioivat hankintoihin liittyvän taloudellisuuden tavoitteena. He korostavat, että hankintojen taloudellisuus merkitsee, että hankintayksikkö hyödyntää kilpailuolosuhteita mikä tarkoittaa käytännössä, että hankintayksikkö järjestää tarjouskilpailun hankintalainsäädännön mukaisesti. Taloudellisuus on kuitenkin huomioitava myös tarjouskilpailu toteutuksessa. Tässä tulee miettiä esimerkiksi sitä, millainen hankintamenettely valitaan sekä millainen hinta-laatusuhde hankinnoille määritellään tarjouspyynnön teon yhteydessä.

Hankintalaki sisältää myös tavoitteen siitä, että hankinnat olisivat innovatiivisia. Näillä on oleellinen rooli palvelujen laadun parantamisessa ja tehokkuuden lisäämisessä. Innovaatiot ovat uudenlaisia hankintakohteita. Innovaatio on uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen, menetelmän tai palvelun, uuden markkinointi menetelmän tai organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketavoissa, ulkoisissa suhteissa tai työpaikkaorganisaatioissa. Innovaatioilla voidaan myös tarkoittaa hankinnan tekemisen tapaa. (Eskola ja muut 2011, s.25)

Hankintalain mukaisiin tavoitteisiin on myös kirjattu laadukkaat tavoitteet. Hankintalain ei kuitenkaan aseteta laatumäärittelyjä. Laatuvaatimuksia voi kuitenkin tulla hankinnan sisällölle muusta lainsäädännöstä kuten tuoteturvallisuussäätelystä tai sosiaalihuollonlaista. Hankintojen laadulla voidaan viitata nimenomaan näihin pakollisiin laatutekijöihin tai vertailtaviin laatu ominaisuuksiin. (Eskola ja muut 2011, s.25–26.)

Yhteiskunnalliseen vastuuseen liittyvät tavoitteet koskevat lähinnä hankintojen toteuttamista. Hankintayksiköiden tulee huomioida myös yhteiskunnalliset velvoitteet hankintoja tehtäessä eikä vain kiinnittää huomiota hankintalain noudattamiseen. Yhteiskunnallisen vastuun näkökulma voidaan jakaa ympäristö- ja sosioekonomiseen näkökulmaan. Hankinnoissa ympäristö ja sosiaalisten näkökulmien noudattaminen ei kuitenkaan ole velvollisuus vaan suositus. (Eskola ja muut 2011, s.27.) Nämä tavoitteet ovat usein sosioekonomisia tavoitteita.

Julkisten hankintojen tavoitteita on hankitalaissa määritelty. Kaikkien tavoitteiden ei tarvitse kuitenkaan olla laissa mainittuja lain pakottamia kuten esimerkiksi nämä ympäristöön ja sosiaalisiin liittyvät tavoitteet ovat vain suosituksia. Kuinka kunnat toteuttavat tavoitteita ja mitä tavoitteita heillä on mielenkiintoista tutkia.

4 Menetelmät ja aineisto

Tutkimuksessa tavoitteena oli selvittää strategista johtamista kunnissa ja saada samalla selville millaisia strategioita kunnilla on julkisille hankinnoille ja kuinka he ovat strategiaansa päätyneet. Tutkimuksessa käsitteenä strategia voi olla monille eri asioita, joten aineistoa kerätessä on tärkeää kiinnittää tähän huomiota. Tutkimus toteutettiin kvantitatiivisena eli tilastollisena tutkimuksena kyselyn avulla.

Tutkimus toteutettiin kyselynä (Liite 1). Kyselyssä oli yhteensä 13 kysymystä ja kuinka moneen kysymykseen vastattiin, riippui siitä miten tiettyihin kysymyksiin vastasi. Kyselyssä oli taustakysymyksiä, jonka jälkeen oli tutkittavasta aiheesta kysymyksiä. Taustakysymyksiä kysyttiin kunnan kokoa asukaskoon mukaan, kunnan maantieteellistä sijaintia aluehallintoviraston alueeseen kuulumisen mukaan ja kuka tai mikä hankinnat kunnassa toteuttaa. Kysely lähetettiin kuntien kirjaamoihin tarkoituksena saada henkilö, joka julkista hankinnoista tietää vastaamaan kyselyyn.

Kysely lähetettiin yhteensä Suomen 292 kuntaan. Verkkokyselynä tehdyn kyselyn perusteella vastauksia saatiin yhteensä 97. Kyselyn vastausprosentti oli 33 prosenttia, mikä tarkoittaa, että Suomen kunnista yksi kolmasosaa vastasi kyselyyn. Vastausprosentti on yksi tutkimuksen luotettavuuden mittareista. Tyypillisesti kyselyihin vastaa alle 50 prosenttia ja niin myös tässä tutkimuksessa (Vehkalahti 2014, s.44).

Eniten vastauksia tuli pienistä kunnista eli alle 5000 asukkaan kunnista. Näitä vastauksia oli 29,9 prosenttia vastanneista. Ylimpään asukaslukumäärän luokkaan eli yli 50 000 asukkaan kuntiin kuuluvia oli vastaajista 13,4 prosenttia. Vastausprosentteihin vaikuttaa kuitenkin se, että Suomessa on huomattavasti vähemmän esimerkiksi yli 50 000 asukkaan kuin alle 5000 asukkaan kuntia.

Kysely lähetettiin kaikkiin Suomen mannerkuntiin eli kaikkiin Suomen kuntiin Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Kyselyyn vastattiin joka puolelta Suomea eli kaikkien aluehallintovirastojen alueilta. Maantieteellisesti siis saatiin laajalti vastauksia kyselyyn. Eniten

vastauksia saatiin Läsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueelta ja vähiten Lapin aluehallintoviraston alueelta. Jokaisen aluehallintoviraston alueella ei ole samaa lukumäärää kuntia, mikä voi vaikuttaa siihen, että alueelta saatujen vastausten määrät myös vaihtelevat.

Kunnista saatiin vastauksia kaikista erilaisista siihen, kuinka hankinnat toteutetaan. Eniten vastauksia tuli, että kunnissa vastataan toimialoittain. Tällaisia vastauksia oli 42 joka oli 43 prosenttia vastauksista. Kaiken kaikkiaan vastauksia tuli kuitenkin jokaiseen tapaan liittyen ja vielä huomautuksena, että voi olla, ettei kunnissa itsessään toteuteta hankintoja vain jokin yhtiö toteutettua ne kunnille.

Kyselytutkimus on tärkeä tapa tarkastella ja kerätä tietoa esimerkiksi yhteiskunnan erilaisista ilmiöistä ja ihmisen toiminnasta, mielipiteistä, asenteista ja arvoista. Tässä aineistonkeruu menetelmässä tutkija esittää kysymyksiä vastaajalla kyselylomakkeen välityksellä. (Vehkalahti 2014, s.11.) Kyselyissä vastaajat lukevat itse kysymykset sekä vastaavat niihin. (Vilkka 2007, s.28).

Englannin kielessä on termi *survey* tarkoittaa sellaisen kyselyn, havainnoinnin ja haastattelun tapoja, joissa haastattelu kerätään standardisoidusta aineistosta. Tässä kohdehenkilöt muodostavat otoksen tai näytteen perusjoukosta. Standardisointi tarkoittaa, että asiat tulee kysyä vastaajilta tismalleen samalla tavalla. (Hirsjärvi ja muut 2009, s.193.) Esimerkiksi, kun haluan tietää, onko kunnilla esille julkituotua strategiaa, tulee kysymys esittää kaikille vastaajille identtisesti.

Kysely on silloin soveltuva keino kerätä aineistoa, kun tutkittavia on paljon ja he ovat hajallaan. (Vilkka 2007, s.28.) Kyselyn etuna on se, että voidaan kerätä laajaa tutkimustietoa (Hirsjärvi ja muut 2009, s.195). Etuna tässä on myös se, että tietoa voidaan saada useasta eri kunnasta ja vertailua Suomen kuntien välillä on näin helppo tehdä koskien laajemmin kuntia kuin vain kahden tai muutaman kunnan vertailulla. Näin myös voidaan tavoittaa kaikki ympäri Suomea olevat kunnat.

Kyselyssä on myös haasteita, kuten ei voida tietää kuinka perehtyneitä vastaajat ovat asiaan. (Hirsjärvi ja muut 2009, s.195). Toteuttamassani kyselyssä tarkoituksena on kuitenkin saada vastauksia nimenomaan henkilöiltä, joiden tehtävänä on hankintojen johtaminen, haasteena onkin kuinka hyvin nämä ihmiset kysely tavoittaa. Kyselyssä haasteena on myös kyselyn kysymysten ymmärtäminen ja se onko osattu miettiä oikeanlaisia vastausvaihtoehtoja. Tähän ongelmaan olen pyrkinyt vastaamaan kysely lomakkeen erittäin huolellisella suunnittelulla.

Kysely sopiikin tutkittavaan aiheeseen, sillä sen avulla voidaan saada suuresta joukosta (Suomen kunnat) vastauksia eri suuruista, eri resursseilla ja eri paikkakunnilla operoivista kunnista. Kyselylomakkeen avoimien kysymysten avulla voidaan saada selville myös selaista tietoa, joka ei suoraan monivalintakysymyksissä tule esille. Kunnat eivät operoi hankinnoissa samalla tavalla ja kyselyn avulla voidaan tavoittaa eri tavoin operoivia kuntia helposti. Kyselyn avulla voidaan myös suhteellisen helposti muihin tutkimusmetodeihin verrattuna saada näin suurelta joukolta vastuksia.

Kysely toteutettiin verkossa Webropol- kysely ohjelman avulla. Verkossa tehtävät kyselyt ovat nykypäivää. Kyseisen ohjelman avulla voi helposti ja kattavasti saada kaikkiin kuntiin yhteys, kunhan tietää vain sähköposti osoitteen, johon kyselyn lähettää. Webropol-ohjelman kautta tehty kysely sopii myös kohde ryhmälle, sillä oletettavasti suuri osa vastaajista on tottunut työskentelemään ja tekemään työtään sähköisten ohjeimien ja laitteiden avulla. Kyselyä toteutettaessa onkin huomioitava soveltuvatko sähköiset kyselyt kohderyhmälle (Valli & Aarnos 2018).

Kysely tutkimuksissa käytetään useinten kvantitatiivisia menetelmiä. Kyselyistä saatavat aineistot koostuvat usein mitatuista numeroista ja luvuista, koska vaikka vastaukset ovatkin esitetty sanallisesti ne esitetään numeraalisesti. (Vehkalahti 2014, s.13.) Kvantitatiivisessa tutkimuksen analyysissä käytetään lukuja ja niiden välistä systemaattisia tilastollisia yhteyksiä argumentoinnissa (Alasuutari 2011). Kyselytutkimuksella vastataan

kysymykseen siitä, miten usein tai kuinka paljon (Vilkkä 2007, s.13). Tehdyssä kyselyssä vastaan esimerkiksi siihen kuinka monella prosentilla Suomen kunnista ei ole hankintastrategiaa.

Menetelmänä määrällinen tutkimus antaa kuvan muuttujien välisistä ominaisuuksista ja siinä sovelletaan tilastollisia menetelmiä. Määrällisessä tutkimuksessa käytetään muuttujia ja mittareita. Muuttuja on asia, josta halutaan tutkimuksessa tietoa, kun mittari on väline, jolla saadaan määrällinen tai sanallinen tieto määrälliseen muotoon (Vilkkä 2007, s.13–14; Vehkalahti 2012, s.13.) Muuttujia on tutkimuksessa useita kuten kuntien sijainti, asukasluku ja millaisia ovat kuntien hankintastrategiat. Tutkimuksessani mittarina toimii kyselylomake.

Tutkimuksessa on käytetty sekä määrällisiä ja laadullisia analyysimenetelmiä. Vaikka tutkimuksessa voidaan erottaa laadullinen ja määrällinen analyysi, voi yhdessä tutkimuksessa soveltaa molempia näistä. Näitä menetelmiä voidaan pitää myös toistensa jatkumoina eikä niinkään vastakkaisina. (Alasuutari 2011.)

Laadullisessa tutkimuksessa yritetään ymmärtää tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden näkökulmasta. Laadullinen tutkimuksen keskeinen ominaispiirre on, että se perustuu ihmisten subjektiiviseen kokemusten ja näkemysten tarkasteluun. (Juuti & Puusa, 2020)

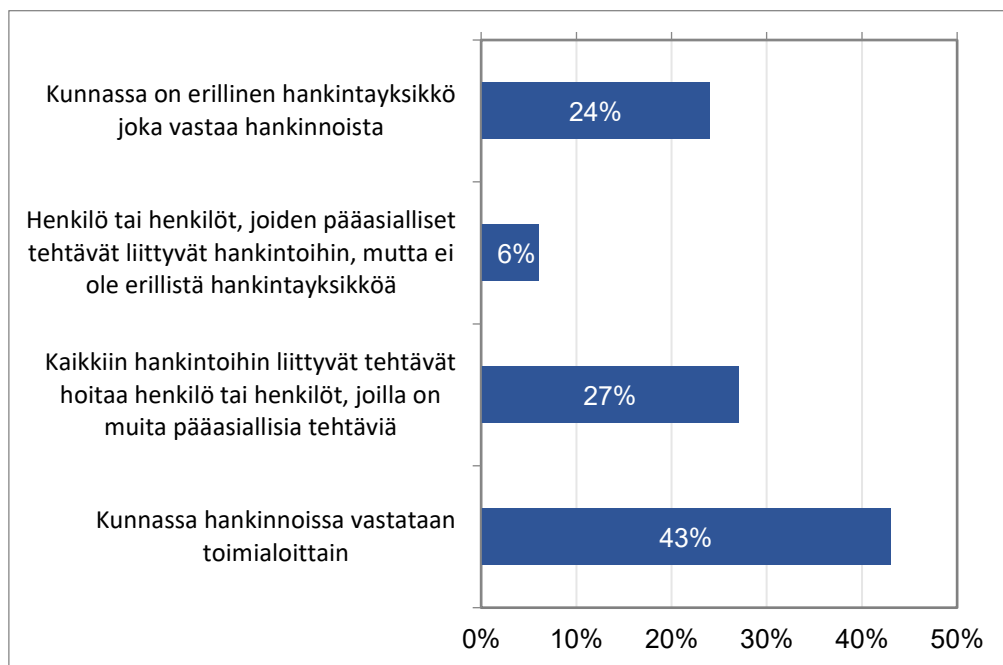
Kuitenkin kyselyssä esitettyjä avoimia kysymyksiä ja niihin saatuja vastauksia on analysoitu laadullisin menetelmin, sillä kuten Vehkalahti (2014, s.11) sanoo, voi olla antoisampaa analysoida sanallisia vastauksia laadullisin menetelmin, vaikka niitä voidaan myös tiivistää määrällisesti esitettäväksi. Avointen kysymysten tutkiminen laadullisin keinoin antaa siis erilaista tietoa kuin vain numeraalisesti asian esittäminen. Tämän takia vastauksia on päädytty analysoimaan tätä kautta. Tutkimuksessa on käytetty laadullisia analyysimenetelmiä silloin kuin tällaisen analyysin on koettu antavan tutkittavaan aiheeseen liittyen oleellisempaa tietoa.

Kvantitatiivisessa analyysissä argumentoidaan usein lukujen avulla sekä näiden lukujen välisten tilastollisten yhteyksien avulla. Laadullisessa analyysissä tarkastellaan aineistoa kokonaisuutena. (Alasuutari, 2011). Tutkimuksessa on käytetty siis molempia analyysitapoja. Tutkimuksessa vastasvaihtoehtoja sisältäviä kysymyksiä olen analysoinut tilastollisin menetelmin. Avoimia kysymyksiä olen analysoinut laadullisella analyysillä.

5 Analyysi

Vertailtaessa kuntien vastauksia alueittain tulee ottaa huomioon, että kunnan koko voi vaikuttaa, sillä se minkä kokoisista kunnista vastauksia on saatu, vaihtelee alueittain. Lapista ei ole vastattu ollenkaan kunnista, joiden asukas luku on 10000–19 999 välillä. Myös alueellisesti on eroja. Esimerkiksi Etelä-Suomen kunnista vain 12 prosenttia vastanneista on alle 5000 asukkaan kuntia, kun taas lapin alueelta näitä kuntia on 67 prosenttia.

Taulukosta 3 nähdään että suurin enemmistö Suomen kunnista toteuttaa hankintoja toimialoittain. Tällaisia kuntia on 43 prosenttia. Selkeästi pienin ryhmä, joka toteuttaa hankintoja on henkilöt, joiden pääasiallinen tehtävä hankintojen toteutus on. Kuntia vertailtaessa asukasluvunperusteella voidaan nähdä, että erillinen hankintayksikkö 85 prosentilla on yli 50 000 tuhannen asukkaan kunnista. 20 000–49 999 tuhannen kunnissa 50 prosentilla on erillinen hankinta yksikkö. Tätä pienemmissä kunnissa erillinen hankintayksikkö on vain muutamalla prosentilla.



Taulukko 3. Missä tai kuka hankinnat kunnassa toteuttaa.

Vastauksista kolmen asukasluvultaan pienimmän kunnan kohdalla hankinnoista vastataan toimialoittain. Alle 5000 asukkaan kuntien osuus oli 55 prosenttia kaikista tämän kokoisista kunnista ja 5000–9 999 kunnista 52 prosenttia. Kolme asukasluvultaan pienintä kunnista jokaisessa luokassa yli 30 prosenttia hankintoja hoidetaan myös henkilön tai henkilöiden toimesta, joilla on myös muita pääasiallisia tehtäviä. Suurimmasta kunta ryhmästä kuitenkin kukaan ei vastannut tähän. Ja toiseksi suurimmastakin luokasta vain 13 prosenttia kunnista kuuluu tähän ryhmään

Suuria alueellisia eroja ei esiintynyt siinä missä hankintoja toteutetaan. Alueellisesti katsottuna kaikissa kunnissa enemmistö vastataan hankinnoista toimialoittain. Pohjois- ja Lounais-Suomen aluehallintovirastojen alueella kunnissa on yli 30 prosentilla myös henkilö tai henkilöitä, jotka toimivat hankintojen parissa ja Etelä-Suomen alueella yli 30 prosentilla on erillinen hankinta yksikkö. Kuten koko Suomen tilannetta katsottaessa niin myös alueellisesti kunnissa vähiten hankintoja, toteutetaan henkilöiden toimesta, joiden päätehtävä on hankintojen hoitaminen, mutta kunnassa ei ole hankintayksikköä.

Vertailtaessa alueellisia ja kunnan asukaslukuun vaikuttavia tekijöitä on huomioitava, että jokaiselta alueelta ei saatu vastauksia kaikista asukasluvun kunnista vastuksia. Alueellisesti vastaukset vaihtelevat lukuun ottamatta, että kaikki vastasivat eniten hankintoja toteutettavan toimialoittain. Myös kuntien asukaskoon perusteella vastaukset vaihtelevat. Tässä voidaan kuitenkin nähdä, että mitä isompi kunta sitä useammalla on erillinen hankintayksikkö sekä mitä pienempi kunta on sitä enemmän, toimitaan toimialoittain tai kunnissa on henkilö, joka hoitaa hankintoja muiden tehtävien ohella.

Isompien kuntien erillisen hankintayksikköön voi vaikuttaa moni asia. Saatujen vastausten perusteella näissä kunnissa on eniten henkilöitä hoitamassa hankintoja. Tyypillisin vastaus yli 50 000 kunnissa oli, että hankintoja hoitaa 14 henkilöä. Tämä ei ole kovin paljoa enempään kuin 5000–9999, 10 000–19 999, 20 000–49 999 asukkaan kunnissa, joissa kaikissa tyypillisin vastaus oli 10. Kuitenkin keskiarvoltaan suurimmissa kunnissa on henkilöitä hoitamassa 31,62 henkilöä, kun seuraavaksi suurimmissa kunnissa

hankintoja hoitavien henkilöiden keskiarvo on 17,38. Mitä pienempi kunta sitä vähemmän henkilöitä kunnissa on keskiarvoltaan hoitamassa hankintoja.

Suuremmissa kunnissa on enemmän henkilöstöä. Kunnissa voi olla siis perusteltu tarve erillisille hankintayksiköille senkin puolesta, että henkilöstöä on tarvittu enemmän. Mitä isompi kunta asukaskoolta sitä suuremmat hankinnat rahallisesti ja sitä useampaan momenttiin hankinnat vaikuttavat, voivat olla perusteluja suuremmille henkilöstömäärille.

Kaikissa Suomen kunnissa työskentelee keskimäärin 14,27 henkilöä hankintojen parissa. Alueellisesti hankintojen parissa työskentelevien henkilöiden keskiarvo vaihtelee 8,29–20,11 henkilön välillä. Alueellisesti ei ole kuitenkaan kannattavaa verrata näitä lukuja, sillä alueiden välillä vastanneiden kuntien koot eivät jakaudu tasaisesti ja koska kunnan koko näyttää vaikuttavan henkilöstön määrän voi niillä alueilla, joilta vastauksia on saatu suurilta kunnilta enemmän henkilöstöä myös olla enemmän.

Kunnissa hankintojen toteutus näyttäisi olevan pitkälti johtajan tai johtajien vastuulla. Johtajaan viittaavia termejä käytettiin 75 vastauksessa. 49 kertaa vastauksissa oli johtajaan liittyviä nimikkeitä ja päällikkö-sana mainittiin 25 kertaa. Esimies mainittiin neljä kertaa. Nimikkeinä näillä henkilöillä voi toimialajohtaja, osastopäällikkö, palvelualuejohtaja, talousjohtaja tai esimerkiksi hankintapäällikkö.

Joissain kunnissa oli myös useampi henkilö vastuussa hankinnoista. Vastauksissa saatettiin luetella useampi henkilö esimerkiksi ”Tekninen johtaja, sivistystoimenjohtaja, kunnanjohtaja” tai ”hankinta-asiantuntija, hankintapäällikkö, rakennuttajainsinööri, verkostoinsinööri, yleiskaavapäällikkö”. Tästä voidaan huomata sen, että hankintojen toteutuksen vastuu on joissakin kunnissa myös muilla kuin johtajilla, esimiehellä tai päälliköillä, tai jakautuu muidenkin kuin johtoasemassa olevien henkilöiden kesken. Tällaisia henkilöitä voivat olla kuten esimerkeissä mainitaan insinöörit ja asiantuntijat.

Myös kunnanhallitus mainittiin, joten hankintojen vastuu voidaan nähdä olevan myös poliittisilla päättäjillä joissakin kunnissa. Kunnan hallitukseen viittavia vastauksia saatiin kaikista vastauksista vain yksi. Kuitenkin vastaajien kommenteissa kävi ilmi, että joilla kunnilla hankintojen vastuu ja missä hankinnoista päätetään, riippuu joillakin kunnilla myös hankinnan suuruudesta, mistä kertoo esimerkki (1).

- (1) Monissa kunnissa hankintapäätösten teko on porrastettu hankinnan arvon mukaan. Pienhankintoja (alle 60.000 euroa) voidaan tehdä alimmilla esimiestasoilla ja hankintarajat nousevat organisaation huipulle mentäessä. Jossain vaiheessa riippuen kunnasta/kaupungista tulee eteen hankintaraja, jonka yli menevistä hankinnoista tekeekin päätöksen monijäseninen toimielin (khall, lautakunnat, johtokunnat).

Vastauksissa oli myös nähtävissä, että hankinnoille ei ollut asetettu vastuuta suoraan yksittäiseen henkilöön tai henkilöihin liittyen vaan joissakin kunnissa saatiin vastuiksi: *yhteishankintayksikköllä* tai osakeyhtiöillä, joiden tarkoitus on tuottaa julkiset hankinnat tiettyihin kuntiin. Tällöin kunnat eivät hoida suoraan yksin hankintojaan, vaan vastuu hankintojen toteutuksessa on mulla taholla.

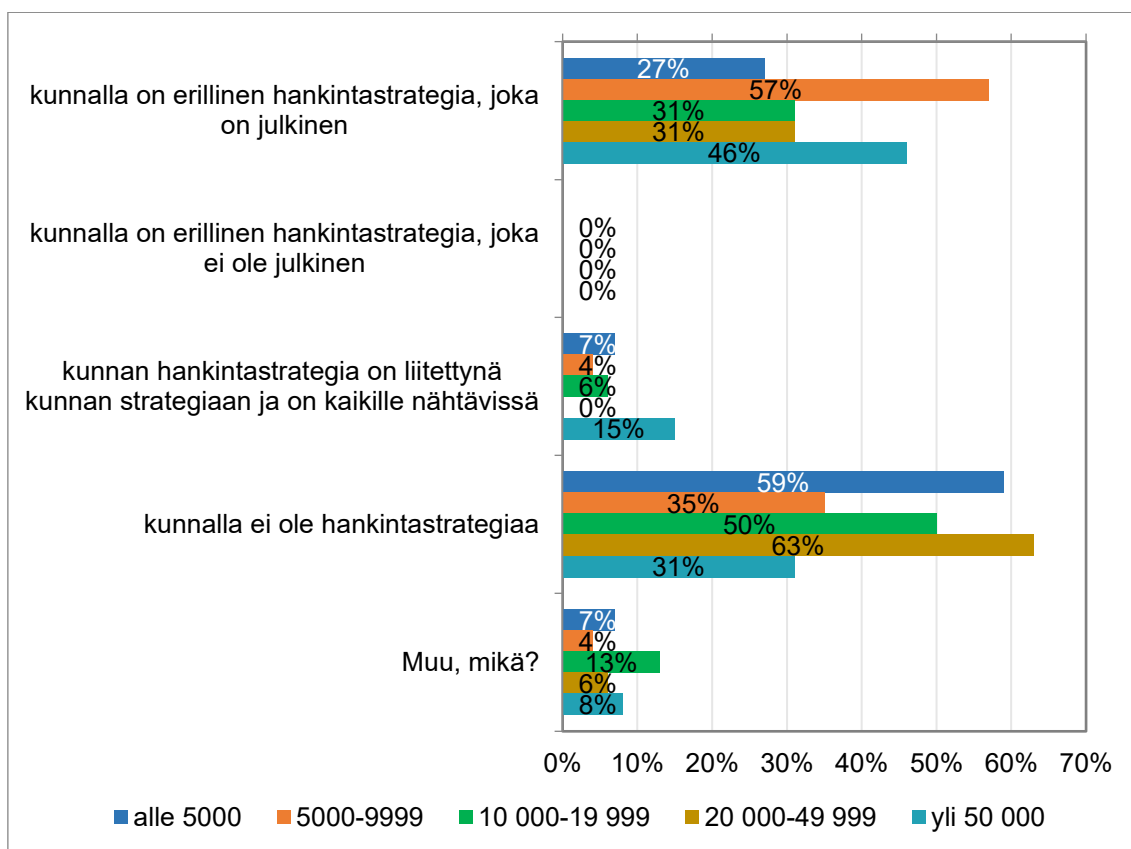
Siitä kenen vastuulla hankinnat ovat, ei voida nähdä suoraan alueellisesti tai kunnan asukasluvun perusteella vaikuttavista tekijöitä. Kaikilta alueilta löytyy niin johtajia kuin muita ei johtoasemaan viittavia henkilöitä työskentelemässä hankintojen parissa. Myös asukasluvun perusteella kaikissa kunnissa on johtoasemaan viittavia nimikkeitä sekä sellaisia nimikkeitä, jotka eivät ole suoraan viittavia johtotehtäviin.

5.1 Kuntien hankintastrategia

Kokonaisuudessaan kuntien hankintastrategiassa korostuu, että kunnilla on erillinen hankintastrategia tai että kunnilla ei ole hankintastrategiaa. Näiden kahden vastauksen osuus kaikista vastauksista on 87 prosenttia, joista 49 prosenttia vastasi, ettei kunnalla ole hankintastrategiaa ja 38 prosenttia vastasi hankintastrategian olevan erillinen. Kunnista vain kuusi prosenttia kertoi hankintastrategian olevan yhteydessä kunnan

strategiaan ja seitsemän prosenttia vastasi kunnan hankinnoille olevan strategian olevan joku muu.

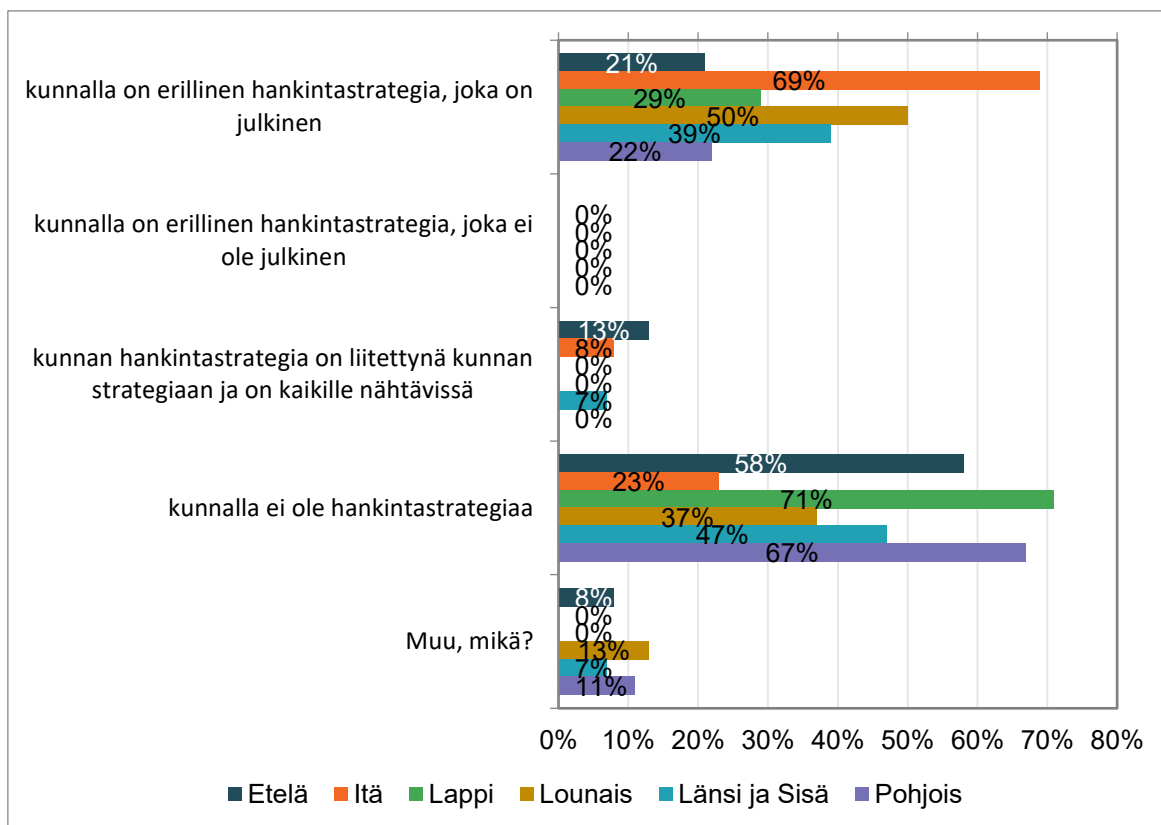
Taulukosta 4 voidaan nähdä kuntia asukaskoon perusteella vertailtaessa yli 50 00 ja 5000–9999 asukkaan kunnissa enemmistöllä on erillinen hankintastrategia. Yli 50 000 kunnissa 46 prosenttia vastasi kunnalla olevan erillinen hankintastrategia, kun 31 prosenttia vastasi, ettei kunnalla ole hankintastrategiaa. Näistä kunnista myös 15 prosenttia vastasi hankintastrategian olevan yhteydessä kunnan strategiaan. Puolestaan 5000–9999 asukkaan kunnista 57 prosenttia ilmoitti kunnalla olevan erillinen hankintastrategia ja 35 prosenttia ettei kunnalla ole hankintastrategiaa. Muun kokoisista kunnissa enemmistö kertoi, ettei kunnalla ole hankintastrategiaa.



Taulukko 4. Kuntien hankintastrategian jakautuminen kuntakoon mukaan.

Kuntien koosta ei voida nähdä systemaattisia eroja siitä millainen on kuntien hankinta-strategian tila. Kunnissa ei voida sanoa olevan todennäköisemmin hankintastrategiaa mitä isompi tai pienempi kunta on. Kuntien asukaskoon perustella ei voida sanoa kaikkien, kuntakoosta riippumatta, noudattavan koko Suomen kuntien yleistä jakaumaa eli että kaikissa eniten vastauksia olisi saatu siihen, ettei kunnalla ole hankintastrategiaa.

Alueita tarkasteltaessa huomataan, ettei alueet noudata mitään tiettyä samaa kaavaa. Itä- ja Lounais-Suomen alueilla useammassa kunnissa on erillinen hankintastrategia. Etelä-Suomen, Lapin, Pohjois-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen alueilla vastattiin useimmiten, ettei kunnalla ole hankinta strategiaa. Taulukosta 5 nähdään että onko kunnalla erillinen hankinta strategiaa vai ei hankintastrategiaa lainkaan vaihtelee paljon alueellisesti.



Taulukko 5. Kuntien hankintastrategian jakautuminen alueittain.

Kuinka hankintastrategia määräytyy ei näytä näiden kahden muuttajan eli asukasluvun tai alueen kannalta olevan yhdistävää muuttajaa. Vertailtaessa molempia muuttajia ei voida nähdä suoraa yhteyttä, miten alue tai kunnan asukaskoko vaikuttaa siihen millainen julkisten hankintojen strategia kunnassa on. Kuntien vastaukset tämän suhteen vaihtelevat siis paljon. Esimerkiksi Lapissa, joista vastauksia tuli huomattavasti vähiten, kuntien vastaukset olivat yksi mielisiä. Kaikki alle 5000 asukkaan kunnat vastasivat, ettei kunnalla ole erillistä hankintastrategiaa. Etelä-Suomen alueelta taas alle 5000 asukkaan kunnista 33 prosenttia kertoi, että heillä on erillinen hankintastrategia ja 67 prosentilla ei ole hankintastrategiaa.

Kukaan kunta ei vastannut kyselyyn kunnan strategian olevan ei julkinen. Kunnissa, joissa on hankintastrategia, noudetaan ainakin Lindroosin ja Lohiveden (2010, 27) ajatusta siitä, ettei organisaation strategia voi olla salainen. Julkisissa organisaatioissa, joita kunnat ovat on muutenkin asioiden oltava julkisia niin kuin julkisuuslaki niistä määrää.

Siitä miksi joillakin kunnilla ei ole hankintastrategiaa on nähtävissä muuta eri teema. Vastauksissa toistuvia teemoja ovat vanhentunut tai tekeillä oleva strategia, julkisille hankinnoille ei ole koettu tarpeelliseksi tehdä erillistä strategiaa, strategiaa ei ole ehditty tehdä, kunta on osallisena hankintoihin liittyvässä organisaatiossa tai yrityksessä tai strategia on katsottu olevan yhteydessä kaupungin strategiaan.

Iso osa kunnista vastasi, että ei ole koettu tarpeelliseksi. Osa kunnista ilmoitti vain, ettei kunnan strategiaa ole koettu tarpeelliseksi tehdä ilman tarkempaa selitystä miksi erillistä hankintastrategiaa ei ole koettu tarpeelliseksi. Eräästä kunnasta kerrottiin vain ” Ei ole koettu tärkeäksi asiaksi valmistella kyseistä strategiaa.”

Kuntien vastauksissa näkyy myös se, että kunnilla on muita ohjeistuksia, joita ei ole mielletty hankintastrategiaksi osiksi, mutta niiden on koettu riittävän julkisten hankintojen ohjaamiseen. Kunnissa on hankintaohjeita, jotka ohjaavat hankintojen toteuttamista. ”Jonkinlaiset peruseriaatteet sisältyvät hankintaohjeeseen.” Kunnissa käytetään

myös muita yleisiä ohjeita omien toimintaohjeiden lisäksi. Erilaisia toimintaohjeita on voitu myös laatia kunnan strategian perusteelta kuten esimerkissä (2) käy ilmi.

- (2) Hankintoja koskevat keskeisimmät tavoitteet on määritelty kaupunkistrategiassa ja parhaillaan on valmistelussa näiden tavoitteiden toimeenpano-ohjelma (hankintalinjaukset).

Jotkin Kunnat kuuluvat myös osaksi yhtiötä, jonka takia kunnassa itsessään ei ole tarvittua omaa erillistä kirjallista hankintastrategiaa. Kunnat ilmoittivat kuuluvansa hankinta-ryhmään tai olevansa osana jotakin yhtiötä, joka hoitaa hankinnat kunnan puolesta tai kunnalle hankintoihin liittyviä toimintoja. Joissakin kunnissa on todettu viisaimmaksi ja helpoimmaksi hankintojen toteuttaminen jonkun toisen elimen toimesta. Tästä kertoo esimerkki (3).

- (3) Pienen kunnan resurssikysymys, strategian valmistelussa.
Käytetty myös useissa tilanteissa alueellisen hankintayksikön tarjoamaa kilpailutusta, jossa oltu mukana tai liitytty hankintaan myöhemmin.

Vastaus kertoo resurssien vähyydestä tai siitä että resurssit on haluttu kohdentaa johonkin muuhun. Resurssien vähyydestä tai niiden kohdentamisesta muualle kertoo myös se, että kunnat, jotka vastasivat, ettei heillä ole erillistä hankintastrategiaa sen takia, ettei sellaista ole ehditty. ”Ei ole yksinkertaisesti ehditty tehdä” Vastauksesta ei käy suoraan ilmi resurssien puute mutta tällainen vastaus kuvaa sitä, että resursseja hankintastrategian luomiselle ei ole tarpeeksi. Syy miksi on päätetty näin ei kuitenkaan vastauksesta selviä.

Monista kunnista vastattiin, ettei hankintastrategiaa ole ehditty tekemään tai se on tekeillä. Vastauksissa ei ole eritelty miksi erillistä hankintastrategiaa ei ole tehty ja asiaa pitäisi tutkia paremmin. Vastaukset ”Sitä ei ole tehty eikä kirjattu” tai ”Ei ole ehditty laatia, tarkoituksena katsoa sen laatimista tulevaisuudessa”, eivät kerro syytä miksi näin on. Mikäli halutaan selvittää miksi ei ole ehditty kirjata tai miksi on kiireessä priorisoitu eri

tavalla, tulisi selvittää uudessa tutkimuksessa. Huolimatta siitä, ettei kunnissa ole hankintastrategiaa, saatetaan sellaisen tarvetta miettiä.

- (4) Varsinaista Hankintastrategia-dokumenttia ei - - toistaiseksi kuitenkaan ole kuntavaalien - - jälkeen kaupunkistrategiaa päivitetään, niin tässä yhteydessä myös erillisen hankintastrategian tarpeellisuuteen tultaneen otamaan kantaa.

Esimerkistä (4) on nähtävissä, että kunnassa harkitaan, tarvitaanko erillistä hankintastrategiaa huolimatta siitä, ettei aikaisemmin tarvetta ei olisi koettu hankintastrategialle.

Osa vastanneista kunnista kertoo hankintastrategian löytyvän, mutta sen on vanhentunut ja päivitystä kaipaava. Joka tapauksessa tällaiset kunnat ovat vastanneet, ettei kunnalla ole hankintastrategiaa eli nykyinen vanhentunut strategia ei ole käytössä tai sovellettu nykytilanteeseen.

Joiden kuntien vastaus siihen miksi kunnalla ei ole hankintastrategiaa oli, että kunnassa noudatetaan kunnan yleistä strategiaa. Tämän strategia on katsottu riittäväksi, eikä tämän takia ole tarpeellista tehdä erillistä. Näissä kunnissa kunnan yleinen strategia ohjaa hankintojen toteuttamista. Kunnan yleisen strategian lisäksi, näissä kunnissa kuitenkin saatetaan käyttää muitakin ohjeita ohjaamaan hankintojen toteuttamista:

- (6) Hankinnoissa noudatetaan kuntastrategian linjauksia, hankintaan liittyviä lakeja ja hankintaohjetta.
- (7) Meillä kunnassa on strategia, josta tulee jotain strategisia linjauksia myös hankintatoimeen. Lisäksi toimintaamme ohjaa kansallinen strategia. Kaikkia strategisia painopisteitä ei kuitenkaan voi toteuttaa kaikissa hankinnoissa, joten tähtäämme hankintatoimen kategorisointiin ja kategoriastrategioihin muutaman vuoden sisällä.”

Esimerkissä (6) käytetään kunnan omia ohjeita ja esimerkissä (7) käytössä myös kunnan ulkopuolisia ohjeita. Esimerkeissä kuusi ja seitsemän yhdistyy siis kaksi keskeistä teemaa, jotka korostuvat siinä, miksei erillistä hankinta strategiaa ole kaikissa kunnissa, kunnilla

on muita ohjeita, jotka ohjaavat julkisten hankintojen tekoa sekä hankintoja ohjaa kunnan yleinen strategia.

Kunnat, jotka ovat vastanneet hankintoihin liittyvän strategian olevan osa kunnan strategiaa, olisivat voineet vasta myös, että hankintastrategia on osa kunnan strategiaa. Tällaisia vastauksia oli kuitenkin sen verran että voidaan olettaa tämän vastausvaihtoehdon olleen epäselvä tai kunnat eivät mieltäneet kunnalla olevan lainkaan hankintoihin liittyvää strategiaa.

- (8) On olemassa ainoastaan hankintaohje, joka keskittyy konkreettiselle ja operatiiviselle tasolle. Hankintastrategian tekemisestä ei ole käyty keskustelua ja/tai sitä ei ole nähty tarpeelliseksi.

Samalla tavalla kuin edellä tämäkin esimerkki kuvaa kahta eri teemaa, on olemassa ohje, joka ohjaa hankintojen toteuttamista ja ettei erillistä hankintastrategiaa ole nähty tarpeellisena. Näin eri teemat näyttäytyvät monissa vastauksissa, mutta eivät kuitenkaan kaikissa. ”Työn alla” ei voida havaita muita teemoja kuin että se hankintastrategiaa työstetään parhaillaan. Vastauksesta ei voida kuitenkaan pääteellä, etteikö kunnalla olisi esimerkiksi muita ohjeita hankintojen toteuttamiseen tai kunnalla on toimittu hankintojen suhteen kunnan strategian ohjaamana.

Näiden lisäksi vastauksesta on nähtävissä, että erillinen hankintastrategia on kuitenkin tekeillä huolimatta siitä, että nykytilanteessa sellaista ei ole. Tätä kuvaa juuri esimerkki ”työn alla”.

Taulukoista 4 ja 5 nähtiin kuinka vastaus kunnalla ei ole hankintastrategiaa jakautuu aluittain ja asukaskoon mukaan. Niin alueellisesti kuin kuntakoon perusteella on nähtävissä perustetuissa kaikki yllä käsitellyt teemoja riippumatta kunnan maantieteellistä sijainnista tai kunnan koosta.

Yli 50 000 asukkaan kunnissa kaikki vastanneet ketoivat, että kunnan strategia vaikuttaa hankintoihin. Näitä vastauksia, oli kuitenkin ainoastaan neljä. Kuitenkin kaikissa niissä kunnissa niin kuin kaiken muunkin kokoisissa kunnissa saattaa olla useampi teema. Esimerkiksi yhdessä kunnasta vastattaviin esimerkin (9) mukaisesti.

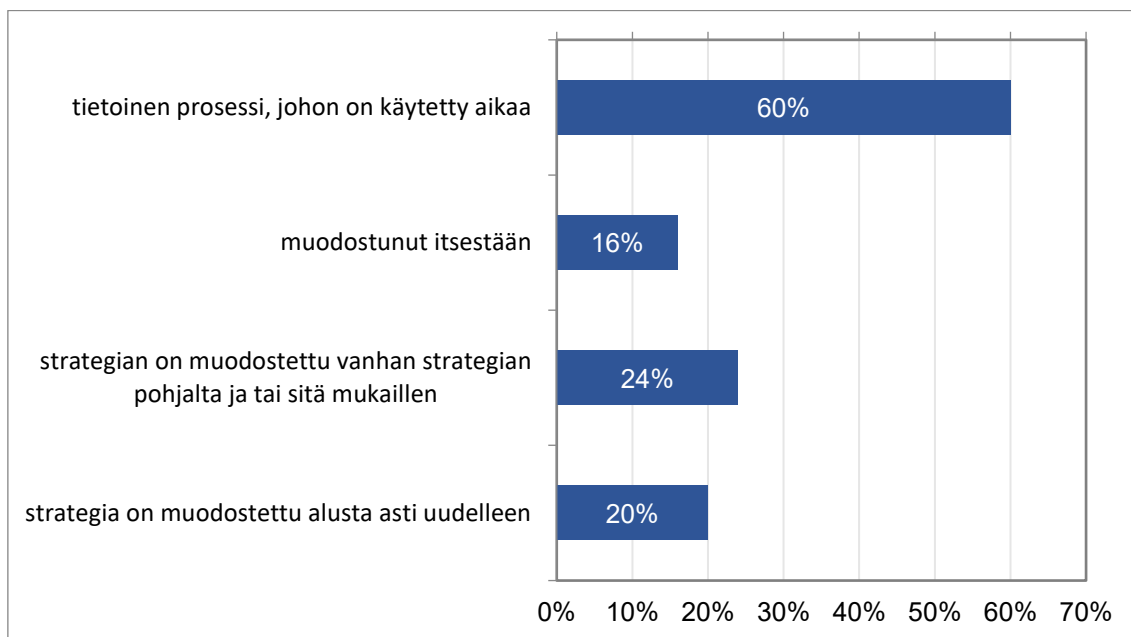
- (9) Kunnan "päästrategiasta" on johdettu tietyt strategiset tavoitteet ja toimenpiteet kunnan hankintaohjeisiin. Erillinen hankintastrategia on työn alla strategian kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Alueellisesti ei voida huomata erityisiä syitä, joiden perusteella joillain alueilla ei olisi ollut hankintastrategiaa. Alueellisesti toistuvat useat teemat vaikkei kaikki teemat kaikilla alueilla näyttäytyneetkään. Tämä voi johtua kuitenkin siitä, että joillain alueilla saatuja vastauksia oli vähän.

Vastauksissa Länsi-Suomen aluehallinto viranomaisen piirissä näytti kunnitsa eniten kuuluvan johonkin yhtiöön, joka hoitaa kunnan hankintojen toteuttamisen. Nämä kunnat voivat mahdollisesti kuulua samaan yhtiöön, sillä kunnat ovat samalta alueelta. Kunnat eivät kuitenkaan maininneet kaikki mihin yhtiöön kunta kuuluvat.

Kuntia, joilla on jonkinlainen hankintastrategia, joko erillinen ja julkinen tai osana kunnan strategiaa saatiin 50 tällaiselta kunnalta. Vastuksia siihen kuinka hankintastrategiaa on muodostettu, saatiin yhteensä 60, sillä kunnat saivat valita kaikki itseään koskevat vaihtoehdot. Vastauksista 60 prosenttia kertoi, että strategian muodostamisen ollen tietoinen prosessi, johon on käytetty aikaa.

Taulukosta 6 Voidaan nähdä kuinka strategia muodostaminen on jakautunut kunnille. Vain pienelle osalle eli 16 prosentille strategiaan ei ole panostettu vaan se on muodostunut itsestään. Vertailtaessa myös sitä onko strategiaa lähdetty muodostamaan vanhan pohjalta vai alusta alkaen uudelleen näyttää, että hieman useammin on käytetty vanhaa strategiaa pohjana uudelle. Hankintastrategiaa on muodostettu alusta saakka uudestaan 20 prosentille kunnista.



Taulukko 6. Kuinka strategia on muodostettu kunnissa.

Kunnat, joilla hankintastrategia on, näyttävät käyttävän tietoisesti aikaa strategian muodostamiseen. Strategian muodostuminen luonnostaan ei ole tavanomaista ja vain 16 prosenttia on vastannut sen muodostuneen itsestään. Tietoinen prosessi viittaa myös suunnitelmallisuuteen ja siihen että on tietoisesti haluttu luoda jonkinlainen strategia. Suunnitelmallisuus ja tietoinen prosessi viittaisi Mintzbergin strategisen suunnittelu koulukunnan oppeihin.

Kunnilla alusta asti muodostettu strategia voi olla joko täysin uusi tai sitten vanhaa strategiaa päivitetään alusta alkaen. Vanhaa strategiaa mukaillen tehdyt strategia kertoo siitä, että ainakin näillä kunnilla on ollut ennestään jo valmis strategia. Kuten taulukosta 6 nähdään, yksi viidesosa vastaajista vastasivat kunnan strategian muodostuneen vanhan strategian pohjalta. Taulukosta on huomioitava, että kokonaisprosentit ovat yli 100 prosenttia sillä vastaajien oli mahdollisuus vastata useaan kohtaan.

Kunnista vanhan strategian pohjalta on voitu muodostaa uusi, sillä se helpottaa strategia työtä. Uusi strategia on voitu muodostaa vanhan pohjalle, mikäli vanha strategia on

koettu onnistuneeksi tai toimivaksi, mutta myös siinä esiintyvien heikkouksia on voitu pyrkiä korjaamaan. Tämä ei kuitenkaan selviä kyselyssä. Myöhemmin kyselyssä kysytään, miten strategiaa voidaan parantaa tai onko parannettavaa. Näistä vastauksista voidaan havaita, että monissa kunnissa hankintastrategiassa aina riittää parannettavaa.

Vertailtaessa kuntia alueellisesti ei nähdä suurta poikkeamaa koko Suomen kuntiin verrattuna. Alueellisesti on huomattavissa kuitenkin, ettei Lapin ja Lounais-Suomen alueelta ole vastattu strategian muodostuneen itsestään Muilta alueilta tähän on vastattu. Kaikki vastaukset ovat siis tulleet muilta alueilta.

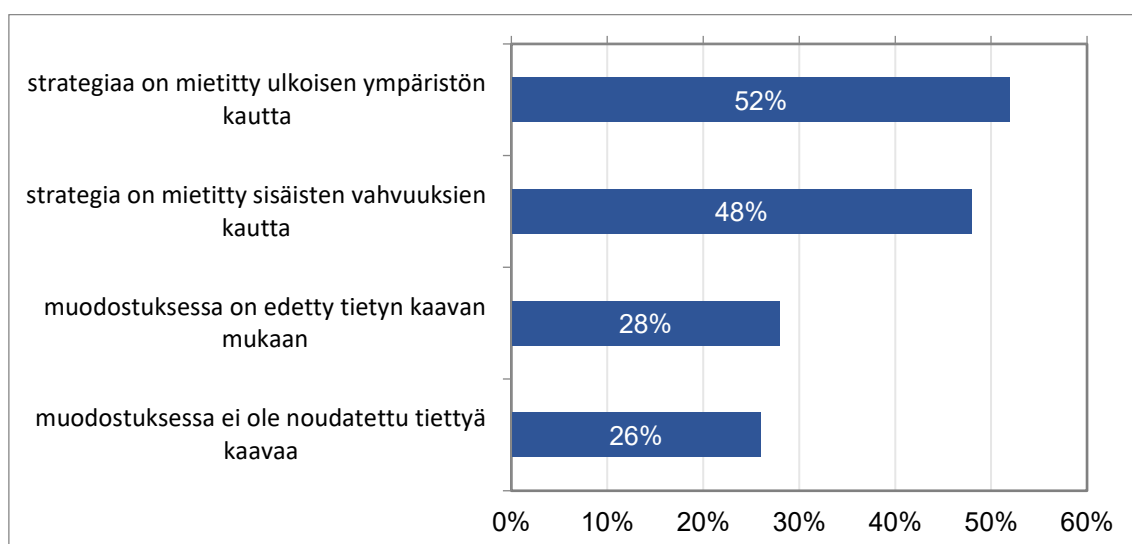
Kuten koko Suomen tasolla niin myös aluetasolla vastauksia on eniten saatu strategian olleen tietoinen prosessi, esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella suurin osa oli vastannut strategian olevan tietoinen prosessi, johon on käytetty aikaa ja seuraavaksi eniten vastattiin, että strategian on muodostettu vanhan strategian pohjalta. Lapin ja Pohjois-Suomen alueilta ei vastattu lainkaan, että strategia on muodostettu vanhan pohjalta. Näiden kohdalla on kuitenkin huomioitava, että molemmissa tapauksissa vastauksia oli kolme ja Lapin tauksessa vastanneita kuntia vain kaksi. Lapin ja Pohjois-Suomen alueen vastausten jakauma eroaa siis jonkin verran koko Suomen vastausten jakaumasta.

Kun katsotaan asukaslukumäärän perusteella, voidaan nähdä asukaskooltaan kaikissa muissa kunnissa, on koko Suomen kuntien kanssa samanlainen vastausten jakautuminen. Kuitenkin pienemmissä alle 5000 asukkaan kunnissa vastaukset ovat jakautuneet melko tasaisesti kuitenkin niin, että eniten vastuksia on saatu siihen, että strategia on muodostunut itsestään. Vastusten määrässä kuitenkin tämän on vain yksi vastus enemmän, joten vastaukset jakautuvat melko tasaisesti sen välille, että strategia on tietoisesti muodostettu 33 prosenttia, muodostunut itsestään 42 prosenttia ja strategia on muodostunut vanhan strategian pohjalta 33 prosenttia.

Kaikissa muissa kuin asukaskoolta pienimissä kunnissa useimmat vastaajat ovat vastanneet strategian muodostamisen olleen tietoinen prosessi. Asukaskooltaan suuremmat kunnat ovat koko Suomen tavoin myös vastanneet strategian itsestään muodostumiseen vähiten.

Vertailtaessa kaikkia Suomen kuntia alueisiin ja kuntien asukaskokoon ei ole huomattavissa, että näiden tekijöiden perusteella voitaisiin sanoa kunnan asukasmäärän tai maantieteellisen sijainnin vaikuttavan siihen, millaista hankintastrategian muodostuminen kunnissa on. Alueellisesti voidaan sanoa, että joissain kunnissa ei ole strategia muodostunut itsestään mutta se, miten alue vaikuttaisi tähän tai vaikuttaako lainkaan, ei käy ilmi kyselystä.

Samalla tavalla kuin kysyttäessä strategian muodostamisesta, on samat 50 kuntaa vastanneet myös siihen mitkä ovat strategian muodostukseen vaikuttaneet tekijät. Kunnat saivat vastata kaikki mahdolliset vastaukset ja vastauksia saatiin yhteensä 77. Taulukosta 7. nähdään mitkä tekijät ovat vaikuttaneet strategian muodostukseen. Samalla tavalla kuin taulukossa 6 tässä taulukossa prosentit ylittävät 100 prosenttia johtuen siitä, että vastauksia on enemmän kuin vastanneita kuntia.



Taulukko 7. Kuntien strategiaan vaikuttavat tekijät.

Ulkoisen ympäristö on vaikuttanut eniten strategian muodostukseen (Taulukko 7.) Yli puolet kunnista kertoivat, että strategian muodostuksessa strategiaan on lähdetty miettimään ulkoisten tekijöiden kautta. Ulkoisten tekijöiden miettiminen monissa kunnissa vaikuttaisi, että hankintastrategiaa mietitään suhteessa ympäristöön. Ulkoisen ympäristön miettiminen, on vahva viittaus Mikael Porterin asemamalliin.

Kuitenkin kunnista myös melkein puolet vastasivat siihen, että hankintastrategiaa on mietitty sisäisten vahvuuksien kautta. Strategian tarkasteleminen sisäisältä päin on havaittavissa resurssiperustaisessa strategiassa. Vastausten määrässä ulkoiset ympäristötekijät ovat saaneet vain kaksi vastausta enemmän, joten tilanne on tasainen näiden kahden välillä.

Osa kunnista kertoivat strategiaa mietittävän niin ulkoisten kuin sisäisten tekijöiden kautta. Tällaisia kuntia oli yhteensä 18. Näiden kuntien kohdalla on hyödynnetty siis kokonaisvaltaisesti kunnan tilaa. Katsoessa resurssiperusteisen strategian tai strategian asemamallin kannalta näissä kunnissa on voitu hyödyntää tai hyödynnetään molemmista strategian lähestymistavoista oppeja.

Se, onko hankintastrategian muodostukseen vaikuttanut tietty kaava vai ei, jakautuu kunnissa tasaisesti. Kunnissa strategian pohjalla on tietty kaava 28 prosentissa vastauksista ja tiettyä kaavaa ei ole 26 prosenttia kunnista. Yksikään kunta ei ole vastannut molempiin, mikä selittyy sillä, että vaihtoehdot ovat vastakkaiset, joko on kaava tai ei.

Kunnissa, joissa strategian tietoisesti muodostettu, mutta etenkin niissä kunnissa, joissa on tietty kaava, kun strategiaa muodostetaan, on havaittavissa strategisen suunnittelun lähtökohtia. Tässä lähtökohdassa strategian on tietoisesti tehty. Riippuen millaisia keinoja strategian muodostuksessa käytetään apuna voi strategian muodostuksessa olla mukana myös strategian asemamallin piirteitä. Se, että kuinka strategia muodostetaan ilman tiettyä kaavaa, pitäisi tutkia erikseen.

Kuntia alueellisesti vertailtaessa eri alueilla vastaukset jakautuvat ulkoisen ympäristöön ja sisäisten tekijöiden välillä aika tasaisesti. Ainoastaan Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen alueella, että strategian on mielletty sisäisten vahvuuksien kautta useammissa kunnassa kuin ulkoisten tekijöiden kautta. Länsi- ja Sisä-Suomessa vastaukset jakautuvat kuitenkin yhden vastauksen erolla tasaisesti.

Kun katsotaan, onko strategiaan vaikuttanut tietty kaava, oli koko valtakunnan tasolla kahden prosentin ero. Tässäkin Länsi- ja Pohjois-Suomen alueet eivät noudata saamaa kaavaa kuin koko Suomi. Niissä suurempi osuus ei ole muodostanut minkään tietyn kaavaan mukaan strategiaansa. Lapin ja Pohjois-Suomen alueilta vertailtaessa tulee kuitenkin miettiä ovatko nämä alueet vertailukelpoisia, sillä kuten aiemmassakin kysymyksessä strategian muodostumisesta niin näiltä alueita saatiin vain muutamia vastauksia aluetta kohti.

Asukasluvun perusteella vertailtaessa kaikista suurimpien kuntien eli yli 50 000 asukkaan kunnat ovat vastaavat ainoana ryhmänä jakautuvuudeltaan koko maan jakaumaa. Tarkasteltaessa kuntien vastauksia ulkoisen ympäristön ja sisäisten vahvuuksien kautta ainoastaan asukaskooltaan pienin ja toiseksi pidemmässä ryhmässä saatiin vastauksia enemmän siihen, että strategiaan on vaikuttanut sisäiset vahvuudet. Isommissa kunta ryhmissä ulkoiset vahvuudet ovat siis vaikuttaneet enemmän hankintastrategiaan.

Sisäisten vahvuuksien kautta miettiminen on resurssiperustaisen ajattelun mukaan muutakin kuin henkilöstö määrä. Toisaalta Mitä enemmän henkilöistä on töissä sitä enemmän voi heillä olla enemmän resursseja henkilöihin liittyen kuten osaamista ja tietotaitoa. Kuitenkaan henkilöstön määrällä ei näyttäisi olevan suurta vaikutusta ainakaan isommissa kunnissa, joissa työntekijöitä eniten. mutta he silti ovat vastanneet reilusti eniten strategian miettimien ulkoisen ympäristön kautta.

Yksikään 10 000–19 999 kunta ei vastannut kyselyssä, ettei strategian muodostuksessa ole ollut kaavaa. Myös poiketen kokomaan jakaumasta pienimmät kunnat vastasivat

eniten, ettei kunnissa ole noudatettu mitään kaavaa ja myös toisiksi pienimmät 5000–9999 tuhannen kunnat vastasivat samalla tavalla. Kunnissa siis kunnan koolla saattaa olla vaikutusta siihen millaisia asioita on strategiassa painotettu ja kuinka strukturoitua on strategian muodostaminen ollut.

5.2 Kuntien julkisten hankintojen tavoitteet

Tavoitteet ovat osa strategiaa. Tavoitteita tarkastelemalla voidaan katsoa, millaisia strategiaan liittyviä painotuksia kunnilla on. Hankintojen tavoitteet voidaan jakaa sääteleviin, kaupallisiin, sosioekonomisiin. Kunnilla on erilaisia hankintojen tavoitteita ja monissa kunnissa tavoitteita on kaikista näistä kategorioista. On kuitenkin myös kuntia, jotka ovat ilmoittaneet tavoitteekseen vain yhteen kategoriaan kuluvaan tavoitteeseen tai tavoitteita. Kunnilla on myös erilaisia tavoitteita keskenään siinä missä yhdessä kunnassa on nähtävillä kaikkiin tavoitteiden kategorioihin liittyviä tavoitteita voi toisilla kunnilla olla vain säänteleviä tavoitteita ja toisella vain kaupallisia tavoitteita.

Sääteleviin tavoitteisiin Patrucco ja muut (2017, 269) viittaavat EU-direktiivien noudattamisella. Kyselyyn saaduista vastauksista ei suoraan viitattu EU-direktiiveihin. Kuitenkin tavoitteiksi vastaajat kertovat hankintalain sekä kuntien omien hankintaohjeiden noudattamisen. Tämä näkyy esimerkiksi vastauksessa, jossa kerrotaan kunnan tavoitteista seuraavasti: *”Toimiminen hankintalain ja oman hankintaohjeen mukaisesti.”* Tässä kunnassa tavoitteina ovat vain säänteleviä tavoitteita.

Kaupallisiksi tavoitteiksi Patrucco ja muut (2017, 269) kertovat tavoitteet, joissa markkinamekanismeja käytetään vähentämään kustannuksia ja parantamaan laatua. Näitä tavoitteita on myös vastanneiden kesken enemmän. Vastauksissa tavoitteina tehokkuus ja taloudellisuus oli vastatumpia, erikseen mainittiin myös taloudellinen tehokkuus. Myös laatuun liittyviä tavoitteita oli. Vastauksissa taloudellisuus, tehokkuus ja laatu ilmoitettiin eräässä vastauksessa: *”-- Hankinnoissa edistetään laatua, kustannustehokkuutta ja vastuullisuutta --”* Sen lisäksi siis, että näissä hankinnoissa on kaupallisia tavoitteita niin vastauksessa on nähtävissä myös sosioekonominen tavoite - vastuullisuus.

Eniten erilaisia tavoitteita kerrottiin olevan sosioekonomisia tavoitteita, joka sisältää hallinnon menettelytapoja sisältäen muun muassa työllisyyden, vähemmistöjen suojelun, sosiaalisen osallistumisen, taloudellisen kehityksen ja ympäristöpolitiikan. (Patrucco ja muut 2017, 269). Monissa sosioekonomisia tavoitteita vastanneissa kunnissa painotettiin myös sääteleviä tavoitteita. Vastauksissa kerrottiin, että saadun sosioekonomisia tavoitteita pyritään tavoittelemaan, kunhan vain se on hyvien käytäntöjen mukaista mikä käy ilmi esimerkistä 10.

- (10) Paikallistalouden huomioiminen (lainsäädännön rajoissa). Innovatiivisuus. Kestävä kehitys.

Esimerkissä 9 näkyy alueen (sosioekonomiset tavoitte) huomioiminen kuitenkin niin, että laki tämän sallii (sääntely tavoitteet). Tämän lisäksi Innovatiivisuus voi liittyä kaupallisiin tavoitteisiin tai sosioekonomisiin tavoitteisiin. Innovatiivisuus voi mahdollistaa kaupallisiin tavoitteisiin liittyvää tehokkuutta mutta samalla tai erikseen vähentää hankintojen ympäristövaikutuksia. Innovatiivisuus on myös hankintalakiin kirjattu tavoite. Esimerkissä mainittu Kestävä kehitys taas viittaa ympäristöön, ihmisiin ja talouteen sen kautta, että nämä asiat tulisi huomioida päätöksen teossa. Kestävä kehitys siis viittaa sosioekonomisiin tavoitteisiin.

- (11) Tasapuolisuus tarjoajille ja hankintalain noudattaminen. Hankintojen ympäristökriteerit, sosiaalinen vastuu.

Esimerkissä 11 näkyy sosioekonomisista tavoitteista myös tasapuolisuus ja sosiaalinen vastuu toistuvat monissa vastauksissa. Tasapuolisuudella tarkoitettiin tarjoajille eli yrityksille kohdistuvaa tasapuolista kohtelua hankintaprosesseissa. Tasapuolinen kohtelu voi olla myös olla kaupallinen tavoite, sillä sen kautta voidaan löytää mahdollisimman kannattava ja laadultaan paras tarjoaja. Sosiaalinen vastuu sen sijaan on täysin sosioekonominen tavoite. Vastauksissa ei eritelty mitä sosiaalisella vastuulla tai sosiaalisuudella tarkoitetaan.

Alueellisesti sekä kuntien koon mukaan kaikkia eri tavoitteita esiintyi jokaisella alueella sekä kaiken kokoisissa kunnissa. Kuntien koko tai sijainti ei näytä vaikuttavan paljoa siihen millaisia tavoitteita kunnilla on, sillä monissa kunnissa riippumatta koosta tai sijainnista on lueteltu kaikkiin kategorioihin liittyviä tavoitteita.

Se miten kunnat ovat valinneet tavoitteensa vaihtelee. Kuten jo yllä tuli ilmi, monilla kunnilla on lukuisia eriäviä tavoitteita. Kunnissa saattaa olla samaan aikaan ympäristöön liittyviä tavoitteita, talouteen liittyviä tavoitteita ja lakiin liittyviä tavoitteita, joiden kaikkien toteuttaminen hankinnoissa saattaa olla haastavaa. Joidenkin kuntien vastauksissa siitä miten tavoitteet ovat valittu voidaan nähdä harkintaa jokaisen hankinnan kohdalta erikseen esimerkin 12 mukaisesti.

- (12) Jokaisen hankinnan tarve kartoitetaan ja haetaan parasta mahdollista ratkaisua juuri sen hankinnan osalta. Kun toimitaan julkisilla varoilla, kaikki hankinnat on kilpailutettava, oli kyse sitten kynnyksarvon alittavista tai ylittävistä hankinnoista. Yleistäen voi sanoa, että haemma kokonaistaloudellisesti parasta ratkaisua, huomioiden käyttötarve.

Tässäkin esimerkissä kunnan hankintojen tavoitteet katsotaan tapauskohtaisesti. Kuitenkin huomioidaan tavoitteissa aina sääntely tavoitteet eli lainnoudattaminen. Muita tavoitteita vaikuttaisi harkittavan aina jokaisen hankinnan osalta erikseen kuitenkin niin että usein taloudelliset tavoitteet ovat edellä näistä.

Monet kunnista vastasivat huomioivan tavoitteiden asettelussa samoja asioita kuin itse tavoitteissa. Näitä oli esimerkiksi ympäristöön ja kestävyysliittävät kriteerit sekä talouden huomioiminen ja lain noudattaminen. Lainmukaisuus nousi monissa vastuksissa tavoitteiden asettamista mietittäessä. Näiden lisäksi osa kunnista on huomionut hankintojen tavoitteissa kunnan strategiaa ja näin yhdistänyt tavoitteensa strategiaan kysymykseen.

- (13) On otettu huomioon eri näkökulmia (yritykset, kaupungin palvelualueet, kuntalaiset, tarjoajat). Lisäksi ohjelmaa peilattu kaupungin strategiaan.

- (14) Kunnan ja koko maakunnan elinvoiman kehittäminen. Kunnan kestävän kehityksen tavoitteet.

Esimerkistä 13 on nähtävissä kunnan strategian huomioiminen. Sen lisäksi on huomioitu suoraan tavoitteisiin liittymättömiä asioita, kuten kuntalaiset ja kaupungin palvelualueet. Myös esimerkissä 14 on huomioitu muitakin kuin suoraan tavoitteisiin liittyviä asioita. Kunnan elinvoiman huomioiminen hankinnoille asetettujen tavoitteiden huomioimissa voi ohjata useisiin erilaisiin tavoitteisiin. Tämän lisäksi on erillisenä mainittu kestäväkehitys, joka niin ikä voi viitata moniin tavoitteisiin. Tosin tätä on käytetty myös yhtenä tavoitteena itsessään.

Kunnissa on erilaisia tapoja seurata tavoitteiden toteutumista hankinnoissa. Kuntien seuranta tavoista erottuu erilaisin mittarein tapahtuva seuranta, sisäisen tarkastuksen liittyvä seuranta, erilaiset raporttien ja arvioiden perusteella, kunnassa eri henkilöt seuraavat toteutumista tai kunnissa ei seurata lainkaan hankintojen tavoitteiden toteutumista.

Mittarien kautta kunnat seuraavat erilaisia asioita. Yhdestä kunnasta kerrottiin, että kyseisessä kunnassa seurannan kohteina olevan *Spend-analyysi, kilpailutusten määrä, markkinavuoropuheluiden määrä, paikallisuusaste, hankintojen osuus kaupungin toimintakuluista, harmaan talouden torjunta ja vaikuttavuuden mittaaminen*.

Joissain kunnissa taas painotettiin hankintatavoitteiden toteutumista seurattavan sisäisen tarkastuksen yhteydessä. Joissainkin kunnissa taas sisäisen tarkastuksen sijaan kuntien johtoryhmät tai kunnan hallitus seuraavat tavoitteisiin pääsyä. Myös joillain kunnilla tavoitteita seurataan toimielimistä tai hankintatiimeissä.

Raporttien perusteella seurataan myös tavoitteita. Erästä kunnasta kerrottiin: ”Erillisellä seurantaraportilla kaupunginhallitukselle.” Tässä mainitaan siis sekä raportin perusteella tehtävä seuranta että kunnan eri henkilöiden tekemä seuranta. Raportit voivat olla myös talousarvion seuranta tai osavuosisikatsauksen seuranta. Monista kunnista

vastattiin myös, ettei kuntien hankinnoille asettamia tavoitteita seurata millään tavalla. Kuitenkin suurin osa vastanneista kertoi kunnassa olevana jonkinlainen seurantamenetelmä.

Kuinka kuntien hankinnoille asettamat tavoitteet ja niiden muodotukseen vaikuttavat tekijät vastaavat toisiaan? Osa kunnista kuten ylempänä selitetty vastasi sekä ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä mietittävän, kun kunnan strategiaa muodostetaan. Kunnat, jotka kertovat ottavansa strategian muodostamisessa sisäiset ja ulkoiset tekijät huomioon ottaen kertovat tavoitteikseen kaikkia edellä mainittuja tavoitteita niin tavoitteita, jotka ovat selkeästi kunnan ulkopuolisen ympäristön ohjaamia kuin enemmän kunnan sisäisiä tavoitteita.

Kunnat, jotka vastasivat huomioivansa ulkoiset tekijät strategian muodostumisessa, kertoivat tavoitteikseen kaikkiin kategorioihin liittyviä tavoitteita. Oli selkeästi ulkoisiin tekijöihin liittyviä tavoitteita kuten ympäristön ja kestävän kehityksen huomioinen sekä kilpailutukseen ja tasa-arvoon liittyvät tekijät. Talouden huomioinen sinällään voisi olla tavoite, jonka voidaan katsoa olevan sisäinen tekijä. Kunnan taloudelliset resurssit ohjaavat hankintojentavoitteita.

Huomioitavaa on kuitenkin, että tavoitteiden jaottelu siihen minkälaiset tavoitteet liittyvät sisäisiin tekijöihin on vaikeaa. Kuntien monet tavoitteet kuten kestävä kehitys ja sosiaalinen vastuu liittyvä selkeämmin kunta organisaation ulkoisiin tekijöihin. Kuntien hankinnoille asetettuja tavoitteita voidaan katsoa myös suhteessa koko kuntaan. Tällöin esimerkiksi paikallisuus on kunnan sisäinen tekijä, mutta kestävä kehitys edelleen ulkoinen.

Kuntien tavoitteista ei voida suoraan katsoa miten strategiassa huomioidut tekijät vaikuttavat kuntaan. Sillä vastauksissa niin sisäiset kuin ulkoiset tekijät huomioiden kerrottiin niin sisäiseksi kuin ulkoiseksi miellettyjä tavoitteita.

5.3 Kuntien strategian parannusehdotuksia

Kunnilta kysyttäessä heidän julkisten hankintojen strategiasta vain 9 prosenttia kertoi, että strategiassa ei ole parantamisen varaa. Loput 91 prosenttia vastasivat kyllä tähän kysymykseen. Kunnissa ei voida nähdä alueellisesti tai koon perusteella, että vain yhdeltä alueelta tai yhdenkokoisista kunnista olisi vastattu, ettei parantamisen varaa ole. Yhteensä kieltäviä vastauksia tässä on neljä, joten kaikilta alueilta eikä kaiken kokoisista kunnista kuitenkaan kieltävää vastausta saatu.

Miksi kunnat kertovat, ettei strategiassa ole parantamista? Yksi vastaajista kertoi, että strategian juuri hyväksytty ja itse strategiaprosessiin osallistuttu paljon eri toimijoita. Toinen vastaajista kertoi ette erillistä strategiaa tarvittaisi ja että strategia on yhdistetty kunnan hankintaohjeeseen sekä kunnan strategiassa mainitaan hankinnoista. Kolmas vastaaja perusteli että ”Se on ylätasolla kaikille toimialoille yhteinen.” Neljäs vastaaja on todennut strategian olevan moderni ja sen linkittyvän kunnan strategiaan. Tässä mainitaan, että haasteet eivät ole strategiassa vaan sen toteutuksessa. Syitä miksi strategia erityisen hyvä löytyy siis monia.

Miten strategiaa voitaisiin sitten parantaa? Kunnilta on nähtävissä muutamia samankaltaisia vastauksia. Strategian toimeenpano, käyttöönotto ja toimialojen sitouttaminen muodostavat yhden kokonaisuuden, joka korostuu vastauksista. Puhutaan jalkauttamisesta, toimeenpanon tarkemmasta suunnittelusta, palvelualueiden sitouttamisesta.

Yhtenä teemana näyttäytyi se, että strategia on päivitettävä tai tehtäväkokonaan uusi sellainen. Vastuksissa enemmän näistä kahdesta oli, että strategia vaatisi päivittämistä ”Hankintastrategiaa ja -ohjeistusta tulee päivittää.” Myös epäsuorasti päivittämisestä puhuttiin, kun todettiin että huomattavat epäkohdat tulisi korjata, kuten esimerkissä 15 käy ilmi.

- (15) Tässä myös muu ohjeistus vaatisi päivittämistä. Tärkeää on säännöllisesti tarkastella strategiaa niin, että sitä päivitetään toimintaympäristön muutosten ja vaatimusten edellyttämään suuntaan.

Esimerkissä (15) käy ilmi se, että strategiaa tulisi päivittää on mutta myös toinen teema: että aina on parantamisen varaa. Kommentissa todetaan, että päivittäminen tai ainakin sen tarkastelu tilisi olla kokoaikaista ja miettiä aina millin päivittämistä tarvitaan. Muissa parantamisen varaa kommentteissa toistui sana *aina*. Eli näissä kunnissa nähdään, ettei strategia ole koskaan valmis vaan siinä on jatkuvasti työstämistä.

- (16) Tällä hetkellä hankintastrategialuonnos on valmisteilla. Tavoitteet ja mittarit tulee asettaa siten, että strategian toteuttaminen on mahdollista.

Yllä olevassa esimerkissä (16) on nähtävillä, että hankintastrategiaa joko päivitetään tai uusi sellainen on tekeillä, mutta myös tavoitteisiin liittyvä teema. Tavoitteisiin liittyviä parannus ehdotuksiakin oli useita. Tavoitteiden kannalta asiat liittyivät konkretiaan, strategisten tavoitteiden sisällyttäminen hankinta ohjeeseen ja tavoitteiden asettamisessa erilaiset keskustelut sidosryhmien kanssa.

Hankintojen parantamisessa oli nähtävissä myös sidosryhmien kanssa paremmin suunnittelua ja osallistamista, kilpailutukseen liittyviä asioita sekä ihmisten koulututummista. Joka tapauksessa monissa Suomen kunnissa, joissa jonkinlainen hankinta strategia on, löytyy asioita, joita voitaisiin muuttaa, tehdä paremmiksi tai uusia kokonaan.

6 Johtopäätökset

Kuntien strategiat julkisille hankinnoille on jaettavissa kahteen, joko kunnissa on hankintastrategia tai ei. Puolet tutkimukseen vastanneista kunnista kertoivat heillä olevan hankintastrategia. Ottaen huomioon kuitenkin myös ne vastaukset, jotka kertoivat, ettei hankintastrategiaa ole mutta jotka kertoivat syyksi sen, että se on osana kunnan strategiaa tai kunnan strategia noudatetaan hankinnoissa, oli julkisiin hankintoihin liittyvä strategia huomattavasti suuremmalla määrällä kunnista.

Huolimatta siitä, ettei monilla kunnilla ole hankintastrategiaa on, hankintastrategialla kuitenkin etunsa. Kuten Kamensky (2015) kertoi, strategia auttaa organisaatioita parantamaan toimintaansa, joten tämän valossa kuntien kannattasi hankkia strategia oman toiminnan kehittämiseksi.

Joillakin kunnilla on erilaisia ohjeita julkisia hankintoja varten, jotka toimivat strategian tavoin. Hankintaohjeet ja hankintalain mukaan toiminen eivät kuitenkaan välttämättä ole sama asia kuin hankintastrategia, joka ohjaa hankintojen toteutusta ja antaa suuntaa millaisia hankintoja kunnassa halutaan tehdä ja mitä hankinnoilla halutaan saavuttaa. Monet kunnat ohjaavat julkisia hankintoja kunnan yleisellä strategialla. Näillä kunnilla on kuitenkin olemassa strategia, joka ohjaa julkisia hankintoja, vaikka erillistä hankintastrategian dokumenttia ei olekaan.

Kunnat, joilla hankintastrategia löytyy ovat pääsääntöisesti yhtä mieltä siitä, että kunnan hankintastrategiassa on kuitenkin parannettavaa ja vain harvoilla strategia on jo valmiiksi erinomainen. Vanhat, päivitettävät strategiat, ihmisten sitouttaminen ja strategian toteuttaminen sekä aina voidaan parantaa ovat kunnissa syitä, miksi strategissa koetaan olevan parantamisen varaa.

Kunnat ovat asettaneet julkisille hankinnoille monipuolisesti erilaisia tavoitteita, käy tehdyssä tutkimuksessa ilmi. Kunnilla oli kaikista niistä kategorioista tavoitteita, joita Patrucco ja muut (2017) kuvasivat. Kunnissa oli niin sosio-ekonomisia, säänteleviä kuin

kaupallisia tavoitteita. Monilla kunnista oli tavoitteita kaikista näistä luokista. Kunnissa korostettiin myös hankitalaissa mainittuja tavoitteita. Kaikkien keskenään kilpailevien tavoitteiden yhteensovittaminen voi olla kunnille haastavaa. Etenkin ympäristöön liittyvien ja taloudellisuuteen liittyvien tavoitteiden yhteensovittaminen ei ole aina helppoa.

Tavoitteiden toteutumista seurataan kunnissa vaihtelevasti. Kaikissa kunnissa ei seuranta tehdä, mutta useissa kunnissa käytetään erilaisia mittareita tai raportteja seurannan välineinä. Kunnat myös huomioivat hankinnoille asettamia tavoitteita monitavoin. Kunnissa saatetaan huomioida tavoitteita hankintakohtaisesti, huomioida jo tavoitteissa korostuvia asioita tai muita ei suoraan tavoitteisiin viittavia tekijöitä.

Kunnan hankintastrategian toteuttamista rajoittavat erilaiset tekijät. Tällaisia syitä olivat kunnan kokemus siitä, tarvitaanko hankintastrategiaa tai onko resursseja strategian tekemiseen tai onko muita ohjeita käytössä. Hankintastrategian resursseihin vaikutti selkeästi henkilö ja ajalliset resurssit. Mutta samalla resurssien vähyyks korosti myös sitä, ettei hankintastrategiaa ole koettu niin tarpeelliseksi, että siihen olisi varattu resursseja kaikissa kunnissa.

Kuntien hankintastrategiat muodostuvat sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä. Monilla kunnilla muodostuksessa tulee esiin molemmat eikä vain jompikumpi näistä. Kunnat myös usein toimivat tietoisesti suunnitellessaan strategiaansa. Kuntien julkisten hankintojen strategioita muodostettaessa on nähtävissä niin piirteitä asema mallista sisäisten tekijöiden osalta, resurssiperustaisesta mallista ulkoisen ympäristön huomioimisen osalta sekä strategisen suunnittelun mallista strategian suunnittelun osalta.

Kuntien välillä vaikuttavia tekijöitä on monia, mutta suoraan yhtenäistä tekijää ei ole. Tietyissä asioissa kuten henkilöstön määrässä saattoi kunnan koko olla vaikuttava tekijä, mutta strategian muodostumiseen tai asetettuihin tavoitteisiin ei ollut selkeää kaavaa. Tutkimuksessa selvitettiin vain sijainnin ja asukasluvun vaikutuksia. Mutta lähes kaikissa tutkituissa kysymyksissä tulokset vaihtelivat. Ei voitu sanoa, että mitä suurempi kunta

sitä todennäköisemmin olisi vaikka strategiaan muodostukseen on vaikuttaneet tietyt tekijät.

Taulukkoon 8 on koottu keskisimmät kuntien julkisten hankintojen strategiaa kuvaavista ominaispiirteistä sekä selitetty miten kunnissa tämä näyttäytyy.

Kuntien hankintojen piirteitä	Selite
Kunnalla ei ole hankintastrategia	-Kunnat eivät ole koneet erillistä hankintastrategiaa tarpeelliseksi, resurssit rajoittavat strategian muodostusta. -49 % kunnista ei ole erillistä hankintastrategiaa.
Kunnalla on hankintastrategia	-Kunnan hankintastrategiaa ohjaa julkisia hankintoja. Valtaosalla kunnista hankintastrategiassa on kuitenkin parantamisen varaa. -51 % kunnista on hankintastrategia
Hankinnoille on paljon erilaisia tavoitteita	-Tavoitteina on esitetty sosioekonomisia tavoitteita kuten sosiaalivastuu, kaupallisia tavoitteita kuten taloudellisuus sekä säätelevin tavoitteisiin kuten lakien noudattaminen.
Ulkoiset ja sisäiset tekijät vaikuttavat strategian muodostuksessa	-Ulkoiset tekijät olivat suurin julkisiin hankintoihin vaikuttava tekijä. Melkein yhtä suuri oli sisäiset tekijät. Monissa kunnissa vaikuttivat molemmat näistä.
Hankintastrategia on suunniteltun prosessin tulos.	-Hankintastrategia muodostetaan usein tietoisessa prosessi, johon käytetään aikaa.

Taulukko 8. Kuntien strategiat julkisille hankinnoille.

Tutkimuksessa ilmi tulleet tavoitteet ja mitä on otettu huomioon kuntien strategiaa muodostettaessa, olivat mielenkiintoisia. Tutkimuksen osalta jatkossa olisi mielenkiintoista selvittää enemmän taustoja miksi julkisten hankintojen strategia kunnissa on sellainen kuin on ja miten tavoitteet näyttäytyvät käytännössä.

Tutkimuksen luotettavuuteen ja paikkaansa pitävyyteen vaikuttaa se, että kyselyssä ei ollut huomioitu kuinka moni vastaajista vastaa niin ettei kunnalla ole erillistä hankintastrategiaa. Tämä vaikutti siihen tietoon siitä, millaista on hankintojen strateginen

johtaminen kunnissa. Jatkossa olisikin mielenkiintoista selvittää mitä kunnat saavat hankintastrategialta, jolloin voidaan kunnille, joilla tällaista ei vielä ole, kertoa enemmän sen hyödyistä ja miksi hankintastrategian tekeminen kannattaa.

LÄHTEET

- Alasuutari P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino.
- Alford J. (2001). The implications of 'publicness' for strategic management theory. Teoksessa Johnson G & Scholes K. (edit.). Exploring public sector strategy (1–16). Pearson Education.
- Ansoff, I (1984). Strategisen johtamisen käsikirja. Otava
- Brews p., Hunt, J. & Michelle, R. (1999). Learning to plan and planning to learn: resolving the planning school /learning school debate. Strategic management journal. 20(10). 889–913.
- Carter C., Clegg S. & Kornberger A. (2008). A very short interesting and reasonably cheap book about studying strategy. Sage publication
- Chandler, A. (1970) Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise. Massachusetts institute of technology.
- Chanharbaghi K., & Lynch, R. (1999). Sustainable competitive advantage: towards a dynamic resource-based strategy. Management decision. 31(1). 45-50. <https://doi.org/10.1108/00251749910252012>.
- Elfring, T & Volberda H, (2001). School of thought in strategic management: fragmentation, integration or synthesis. Teoksessa T. Elfring & H. Volberda (edit.). Rethinking strategy (s. 16–38) Sage Publications.
- Eskola, S., Kiviniemi E., Krakau T. & Ruohoniemi E. (2017) Julkiset hankinnat. Alma Talent.
- Hilma (2019a). Hankintailmoitusten tilastot. Noudettu 29.10.2019. osoitteesta: <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>.
- Hilma (2019b). Tervetuloa HILMAN sivuille. Noudettu 29.10.2019 osoitteesta: <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>.
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P. (1997). Tutki ja kirjoita. Tammi
- Iloranta, K. & Pajunen Muhonen, H. (2008) Hankintojen johtaminen: ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Tietosanomat Oy
- Jeyarathnam, M. (2008). Strategic management. Himalaya publishing house.
- Joyce. P. (2000). Strategic management for the public services. Open university press.

- Julkisten hankintojen neuvonta yksikkö (2019) Mikä on julkinen hankinta?- Kynnysarvot. Noudettu 30.3.2021 osoitteesta: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>.
- Juuti. P & Puusa A. (2020). Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus.
- Kamensky, M. (2015). Strateginen Johtaminen: menestyksen timantti. Talentum.
- Kontio, A., Kronström S., Kumlin A. & Mäki L. (2017). Julkiset hankinnat käsikirja. Edita.
- Lindroos, J. & Lohivesi K. (2010). Onnistu strategiassa. oTalentum.
- Lähde, J. & Puolusmäki N. (2017). Julkisten hankintojen Ilmoittaminen: käsikirja ilmoitusmenettelystä. Tietosanoma.
- Makadok, R., Burton R. & Barney J. (2018). A practical guide for making theory contributions in strategic management. *Strategic management journal*, 39(6), 1530–1545. <https://doi.org/10.1002/smj.2789>.
- Martinet, A. (2010). Strategic planning, strategic management, strategic foresight: the seminal work of H Igor Ansoff. *Technological forecasting and social change*. 77(9), 1485–1487. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2010.06.024>.
- Medcof, J. (2001). Resource-based strategy and managerial power in networks of internationally dispersed technology units. *Strategic management Journal*. 22(11). 999-1012. <https://doi.org/10.1002/smj.192>.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Prentice Hall.
- Mintzberg, H., Ahlstrand B. & Lampel J. (2005). *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. Free press.
- Patrucco, S., Luzzini D., Ronchi S, Essig M, Amann, M. & Glas, A. (2017). Designing a public procurement strategy: lessons from local governments. *Public money and management* 37(4). 269–276. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1295727>.
- Pekkala, E., Pohjonen M., Huikko K., Ukkola M. (2019). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot Tietosanomat.
- Siikavirta, K. (2015). *Julkisten hankintojen perusteet*. Edita.

- Shimizu, K. (2012). *The cores of strategic management*. Taylor and Francis.
- Spiler, M., Kvirgic, G. & Vujadin R. (2016). Attaining the strategic advantage in large business systems through the public procurement system. *Ekonomika* 62(2), 111–123. <https://doi.org/10.5937/ekonomika1602111S>.
- Valli, R. ja Aarnos E. (2018). *Ikkunoita Tutkimusmetodeihin: 1, Metodien Valinta Ja Aineistonkeruu: Virikkeitä Aloittelevalla Tutkijalla*. 5., uudistettu painos: PS-kustannus
- Kuuttiniemi, K. & Lehtomäki, L. (2017). *Valtion hankintakäsikirja 2017*. Valtiovarainministeriö. Noudettu 2019-9-30 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-879-8>
- Vehkalahti, K. (2014). *Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät*. Finn Lectura.
- Vilka, H. (2007). *Tutki ja mittaa: Määrällisen tutkimuksen perusteet*. Tammi.

Liitteet

Liite 1. Kyselylomake



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Kysely: julkisten hankintojen strategisen johtaminen



Pakolliset kentät merkitään asteriskilla (*) ja ne tulee täyttää lomakkeen viimeistelemiseksi.

Tervetuloa kyselyyn!

Kyselyn tarkoituksena on kartoittaa julkisten hankintojen strategista johtamista kunnissa. Kysely on osa pro gradu -tutkielmaa ja vastauksia hyödynnetään tutkielmassa. Kaikki vastaukset käsitellään anonyymisti eikä kunta tai vastaajan tiedot tule ilmi kyselyssä tai tutkielmassa.

Kiitos, että vastaat!

Seuraavat kolme (3) kysymystä koskevat taustatietoja

1. Kunnan asukasluku? *

- alle 5000
- 5000 – 9999
- 10 000 – 19 999
- 20 000– 49 999
- yli 50 000

2. Minkä aluehallintoviraston piiriin kunta kuuluu? *

- Etelä-Suomi
- Itä-Suomi
- Lappi
- Lounais-Suomi
- Länsi- ja Sisä-Suomi
- Pohjois-Suomi

3. Kuka tai mikä kunnassa hankinnat toteuttaa? *

- Kunnassa on erillinen hankintayksikkö joka vastaa hankinnoista
Henkilö tai henkilöt, joiden pääasialliset tehtävät liittyvät hankintoihin, mutta ei
- ole erillistä hankintayksikköä
- Kaikkiin hankintoihin liittyvät tehtävät hoitaa henkilö tai henkilöt, joilla on
muita pääasiallisia tehtäviä
- Kunnassa hankinnoissa vastataan toimialoittain

**4. Kuinka monen henkilön vastuulla hankintojen toteutus on
(lukumäärä)? ***

5. Kenellä on pääasiallinen vastuu hankintojen toteuttamisessa (nime)? *

6. Valitse vaihtoehdoista kunnan julkisten hankintojen strategiaa kuvaavin vaihtoehto *

- kunnalla on erillinen hankintastrategia, joka on julkinen
- kunnalla on erillinen hankintastrategia, joka ei ole julkinen
- kunnan hankintastrategia on liitettyä kunnan strategiaan ja on
- kaikille nähtävissä kunnalla ei ole hankintastrategiaa Muu, mikä?

7. Kuinka strategia on muodostettu? Valitse kaikki kuvaavat vaihtoehdot.

- tietoinen prosessi, johon on käytetty aikaa
- muodostunut itsestään
- strategian on muodostettu vanhan strategia pohjalta ja tai sitä mukailleen
- strategia on muodostettu alusta asti uudelleen

8. Strategian muodostukseen vaikuttaneet tekijät? Valitse kaikki sopivat vaihtoehdot *

- strategiaa on mietitty ulkoisen ympäristön kautta
- strategia on mietitty sisäisten vahvuuksien kautta
- muodostuksessa on edetty tietyn kaavan mukaan
- muodostuksessa ei ole noudatettu tiettyä kaavaa

9. Mitä tavoitteita kunnassa on julkisille hankinnoille?

10. Millasia asioita on otettu huomioon hankintatavoitteita asettaessa?

11. Kuinka tavoitteiden saavuttamista seurataan?

12. Onko kunnan julkisten hankintojen strategiassa parantamisen varaa?

on

ei

13. Kuinka kunnan hankintastrategiaa voidaan parantaa?

14. Mikä tekee kunnan hankintastrategiasta erityisen hyvän?

15. Miksi kunnalla ei ole julkisiin hankintoihin liittyvää strategiaa?