



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Kaarlo Suutarinen

Julkiset hankinnat strategisena toimintona

Kirjallisuuskatsaus erilaisten hankintamenettelyiden edistämisestä ja innovatiivisista hankinnoista hankintastrategioissa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma
Julkisjohtamisen maisteriohjelma

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

| | | | |
|--------------------------|--|-------------------|----|
| Tekijä: | Kaarlo Suutarinen | | |
| Tutkielman nimi: | Julkiset hankinnat strategisena toimintona : Kirjallisuuskatsaus erilaisten hankintamenettelyiden edistämisestä ja innovatiivisista hankinnoista hankintastrategioissa | | |
| Tutkinto: | Hallintotieteiden maisteri | | |
| Oppiaine: | Julkisjohtaminen | | |
| Työn ohjaaja: | Esa Hyyryläinen | | |
| Valmistumisvuosi: | 2024 | Sivumäärä: | 64 |

TIIVISTELMÄ:

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintalain mukaisten hankintayksiköiden hankintojen toteuttamista. Hankintayksiköitä Suomessa ovat esimerkiksi valtio ja kunnat. Julkisiin hankintoihin käytetään vuositasolla noin 44 miljardia euroa, joka on noin viidennes Suomen bruttokansantuotteesta. Julkisia hankintoja valvotaan hankintalainsäädännöllä ja hankintoja voidaan toteuttaa erilaisin hankintamenettelyin.

Tutkimuksessa perehdytään erilaisiin hankintamenettelyihin sekä hankintojen johtamiseen strategisena toimintona. Julkiset hankinnat nähdään strategisena toimintona erilaisissa organisaatioissa ja koko yhteiskunnan tasolla. Suomessa on perustettu Hankinta-Suomi toimenpideohjelma, jonka osana on laadittu kansallinen julkisten hankintojen strategia. Kansallinen julkisten hankintojen strategia tarjoaa konkreettisia työkaluja hankintayksiköille kohti tehokkaampia julkisia hankintoja.

Tutkimuksessa perehdytään myös innovaation käsitteeseen julkisissa hankinnoissa. Innovaatiolla julkisissa hankinnoissa voidaan tarkoittaa uutta parannettua tavaraa tai palvelua, jolla parannetaan esimerkiksi palvelun laatua. Innovaatio voidaan käsittää myös hankinnan suunnittelussa, hankintamenettelyissä tai vaikka hankinnan kohteen määrittelyssä.

Tutkimus toteutetaan narratiivisena kirjallisuuskatsauksena, jonka tarkoituksena on ymmärtää ilmiötä kokoamalla aikaisempaa tutkimusta johdonmukaisesti edeten. Tutkimus etenee hankintamenettelyiden tarkastelemisesta julkisten hankintojen näkemiseen strategisena toimintona osana erilaisia organisaatioita. Tämän jälkeen edetään tarkastelemaan hankintastrategioita erikseen valituista julkisoikeudellisista yhteisöistä, jonka jälkeen tarkastellaan johtopäätöksiä.

Tutkimuksesta selviää, että hankintastrategioissa innovatiivisuus nähdään usein jonkinlaisena palvelua tai tavaraa parantavana ominaisuutena eikä sitä välttämättä nähdä osana hankintamenettelyä. Hankintastrategioista on kuitenkin huomattavissa, että hankintataitojen ja hankintaosaamisen kehittämiseen panostetaan useassa organisaatiossa mikä voi edesauttaa hankintamenettelyiden tuntemuksessa ja sitä kautta myös innovatiivisuuden näkemisessä osana hankintamenettelyä tai hankinnan suunnittelua tai hankinnan kohteen määrittelyä.

AVAINSANAT: Julkinen hankinta, innovatiivisuus, strategia, hankintamenettely

Sisällys

| | | |
|--------|--|----|
| 1 | Johdanto | 5 |
| 1.1 | Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymys | 6 |
| 1.2 | Tutkielman rakenne | 7 |
| 2 | Julkiset hankinnat | 8 |
| 2.1 | Avoin menettely | 10 |
| 2.2 | Rajoitettu menettely | 11 |
| 2.3 | Neuvottelumenettely | 13 |
| 2.3.1 | Neuvottelumenettelyn prosessi | 15 |
| 2.4 | Kilpailullinen neuvottelumenettely | 16 |
| 2.4.1 | Kilpailullisen neuvottelumenettelyn prosessi | 17 |
| 2.5 | Innovaatiokumppanuus | 19 |
| 2.5.1 | Innovaatiokumppanuuden prosessi | 20 |
| 2.6 | Suorahankinta | 21 |
| 2.6.1 | Eräitä suorahankinnan käyttötilanteita | 22 |
| 2.7 | Puitejärjestely | 23 |
| 2.7.1 | Puitejärjestelyn prosessi | 23 |
| 2.8 | Dynaaminen hankintajärjestelmä | 26 |
| 2.8.1 | Dynaamisen hankintajärjestelmän prosessi | 26 |
| 2.9 | Suunnittelukilpailut | 27 |
| 2.9.1 | Suunnittelukilpailun prosessi | 28 |
| 2.10 | Sähköinen huutokauppa | 29 |
| 2.10.1 | Sähköisen huutokaupan prosessi | 29 |
| 2.11 | Sähköiset luettelot | 30 |
| 2.11.1 | Sähköisen luettelon prosessi | 30 |
| 2.12 | Yhteenveto hankintamenettelyistä | 31 |
| 3 | Julkiset hankinnat strategisena toimintona ja innovaation käsite | 34 |
| 3.1 | Mitä on strategia | 34 |
| 3.2 | Mintzbergin viisi P:tä | 35 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.3 | Hankinta-Suomi | 37 |
| 3.4 | Kansallinen julkisten hankintojen strategia | 37 |
| 3.5 | Innovaatio julkisissa hankinnoissa | 42 |
| 4 | Tarkastelussa valitut julkisoikeudelliset yhteisöt ja niiden hankintastrategiat | 44 |
| 4.1 | Organisaatioiden valinta | 45 |
| 4.2 | Vantaan ja Keravan hyvinvointialue | 45 |
| 4.2.1 | Yleistä hankintastrategiasta | 45 |
| 4.2.2 | Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategian teemat ja tavoitteet | 46 |
| 4.3 | Lapin hyvinvointialue | 50 |
| 4.3.1 | Yleistä hankintastrategiasta | 50 |
| 4.3.2 | Lapin hyvinvointialueen hankintastrategian teemat ja tavoitteet | 52 |
| 4.4 | Helsingin kaupunki | 55 |
| 4.4.1 | Yleistä hankintastrategiasta | 55 |
| 4.4.2 | Helsingin kaupungin hankintastrategian teemat ja tavoitteet | 56 |
| 5 | Johtopäätökset | 60 |
| | Lähteet | 63 |

1 Johdanto

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1397/2016) soveltuu, kun hankintayksikön määrittämän ennakoidun arvon euromääräinen raja ylittää niin sanotut kynnyksarvot (Kuntaliitto, 2020). Julkisella hankinnalla tarkoitetaan sitä, että hankintayksikkö hankkii esimerkiksi palveluita tai tavaroita markkinoilta omaan tarpeeseen (Määttä & Voutilainen, 2017, s. 19).

Julkisia hankintoja valvotaan hankintalainsäädännöllä, jonka tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden ja innovatiivisten ja kestävien hankintojen toteuttamista sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin ja tarjota palvelujaan tai tuotteitaan hankintayksiköille (Kuntaliitto, 2020).

Suomessa julkisten hankintojen arvo vaihtelee vuosittain, mutta on noin 44 miljardia euroa vuodessa Valtiokonttorin mukaan. Arviot kokonaisarvosta vaihtelevat riippuen osaksi siitä mitä kaikkea julkisiin hankintoihin lasketaan. Kuitenkin julkisten hankintojen arvo on niin merkittävä noin viidennes Suomen vuosittaisesta bruttokansantuotteesta, minkä vuoksi julkiset hankinnat nähdään strategisena toimintona.

Valtiovarainministeriö on yhdessä Suomen kuntaliiton, Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n kanssa laatinut toimenpideohjelman, jota kutsutaan nimellä Hankinta-Suomi (Valtiovarainministeriö). Hankinta-Suomen ajatuksena on edistää julkisten hankintojen vaikuttavuutta yhteiskunnassa sekä julkisen talouden kestävyden turvaaminen.

Osana Hankinta-Suomi toimenpideohjelmalla on laadittu kansallisten julkisten hankintojen strategia (Valtiovarainministeriö). Kansallisen julkisten hankintojen strategian avulla erilaiset hankintayksiköt, kuten esimerkiksi valtion toimijat ja kuntien toimijat saavat työkaluja hankintojen toteuttamiseen niin kustannustehokkaasti kuin huomioiden esimerkiksi sosiaaliset ja ekologiset ulottuvuudet.

1.1 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymys

Tässä tutkielmassa syvennyttään julkisiin hankintoihin ja siihen kuinka julkiset hankinnat nähdään organisaatioiden strategisina toimintoina. Tutkielma toteutetaan kuvailevana kirjallisuuskatsauksena, jolla tarkoitetaan eräänlaista yleiskatsausta ilman tiukkoja sääntöjä (Salminen, 2011, s. 6).

Kuvailevasta kirjallisuuskatsauksesta voidaan erotella lisäksi narratiivinen ja integroiva katsaus (Salminen, 2011, s. 6–7). Hän lisää, että narratiivinen kirjallisuuskatsaus metodisesti kevyt muoto toteuttaa kirjallisuuskatsaus. Narratiivisella kirjallisuuskatsauksella pyritään ymmärtämään ilmiöitä ja niiden kuvailemista vakuuttavasti argumentoiden sekä johdonmukaisesti (Vilka, 2023, s. 21–22).

Tämä tutkielma toteutetaan narratiivisena kirjallisuuskatsauksena ja tutkielman tutkimuskysymyksenä on:

Hankintastrategioissa ilmenevät tavoitteet uusien hankintamenettelyjen edistämiseen ja innovatiivisiin hankintoihin.

Kuten edellä johdanto kappaleessa todettiin, Suomessa on laadittu kansallinen julkisten hankintojen strategia osana Hankinta-Suomi toimenpideohjelmaa. Kansallinen julkisten hankintojen strategia on antanut työkaluja julkisen sektorin hankintoja toteuttaville toimijoille, jotka ovat laatineet organisaatiokohtaisia hankintastrategioita. Tässä tutkielmassa perehdytään pääluvussa neljä valittuihin organisaatioihin ja heidän hankintastrategioihinsa.

1.2 Tutkielman rakenne

Tutkielma etenee siten, että toisessa pääluvussa tarkastellaan julkisten hankintojen hankintamenettelyitä, jotka tulevan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetusta laista 1397/2016. Hankintamenettelyjä ovat esimerkiksi avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely.

Tutkielman kolmannessa pääluvussa syvennyttään strategian ja innovaatioiden käsitteisiin sekä siihen, että miksi julkiset hankinnat ovat tärkeää nähdä strategisena toimintona. Kolmannessa pääluvussa perehdyttään myös Hankinta-Suomi toimenpideohjelmaan sekä toimenpideohjelman osana tehtyyn kansalliseen julkisten hankintojen strategiaan.

Neljännessä pääluvussa tarkastellaan laadittuja hankintastrategioita kolmesta eri julkisoikeudellisesta yhteisöstä, jolla on alueellaan itsehallinto. Tarkasteltaviksi yhteisöiksi valikoitui Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, Lapin hyvinvointialue sekä Helsingin kaupunki.

Viidennessä ja viimeisessä pääluvussa kootaan yhteen tutkielman johtopäätöksiä ja selvitetään millaisia keinoja hankintoja toteuttavat organisaatiot ovat hankintastrategiassaan ottaneet uusien hankintamenettelyjen edistämiseen ja innovatiivisiin hankintoihin liittyen sekä huomataan yhteyksiä kansallisten julkisten hankintojen strategian teemoihin.

2 Julkiset hankinnat

Hankintatoimen, eli julkisten hankintojen toteuttamisen, tehtävänä on tukea organisaation ydintoimintojen tuloksellista toteutumista (Kuuttiniemi & Lehtomäki, 2017, s. 26). Hankintatoimen tehtävänä on myös tarjota organisaatiolle tuotteet ja palvelut siten, että organisaatiolla on mahdollisuudet toimia tuloksellisesti (Kuuttiniemi & Lehtomäki, 2017, s. 26) Julkisten hankintojen tavoitteita on myös listattu hankintalain 2 §:ään. Julkisten hankintojen tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät osallistumaan tarjouskilpailuihin tasapuolisesti sekä hankintojen toteuttamisessa on kohdeltava hankintamenettelyyn osallistuneita avoimesti ja syrjimättömästi (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016).

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan sitä, että hankintalain mukainen hankintayksikkö hankkii omaan tarpeeseen tavaroita, palveluita tai esimerkiksi rakennusurakoita (Määttä & Voutilainen, 2017. s. 19). He lisäävät, että hankintayksiköillä tarkoitetaan hankintalaissa mainittuja hankintayksiköitä. Hankintalain 5 §:n mukaisia hankintayksiköitä ovat esimerkiksi valtion viranomaiset, kuntien viranomaiset ja julkisoikeudelliset laitokset (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016).

Määttän & Voutilaisen (2017, s. 20) mukaan julkisten hankintojen toisena osapuolena voidaan nähdä toimittajat, tarjoajat ja ehdokkaat. Toimittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä sekä näiden ryhmittymää, joka tuottaa tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita hankintayksikön tarpeeseen.

Ehdokkaalla tarkoitetaan toimittajaa, joka on kiinnostunut hankintayksikön tarpeesta ja joka on ilmaissut kiinnostuksensa osallistua hankintamenettelyyn (Määttä & Voutilainen, 2017, s. 20). Tarjoajalla puolestaan tarkoitetaan toimittajaa, joka on jättänyt tarjouksen hankintamenettelyyn (Määttä & Voutilainen, 2017, s. 20).

Julkisen hankinnan hankintamenettelyn tavoitteellisena lopputuloksena on hankintasopimuksen allekirjoittaminen ja hankinnan toimeenpano (Määttä & Voutilainen, 2017 s. 20). Hankintalain 4 §:n mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty hankintayksikön ja toimittajan välille ja jonka tarkoituksena on hankinnan toteuttaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintalain mukaan hankintasopimuksen osapuolina hankintayksiköitä tai toimittajia voi olla useampia.

Tässä luvussa käsitellään julkisten hankintojen menettelytapoja. Julkisten hankintoihin liitetään usein hankintalaki, jota sovelletaankin useasti hankintoja toteutettaessa. Hankintalainsäädäntöä noudatetaan kuitenkin vain, kun julkisen hankinnan ennakoitu arvo nousee yli niin sanottujen kynnyсарvojen. Kynnyсарvot riippuvat siitä, mitä hankinnassa hankitaan. Kynnyсарvoja on kahdenlaisia; Euroopan unionin määrittelemät kynnyсарvot sekä kansalliset kynnyсарvot.

Julkisten hankintojen EU-kynnyсарvot ilman arvonlisäveroa ovat hankintalain (1397/2016) 26 §:n mukaan: Valtion keskushallintoviranomaisille tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut 140 000 euroa, rakennusurakat 5 382 000 euroa (Kuntaliitto, 2022). Muut hankintayksiköt: tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut 215 000 euroa, rakennusurakat 5 382 000 euroa (Kuntaliitto, 2022). EU-kynnyсарvot erityisalojen hankintalain (1398/2016) 13 §:n mukaisille hankinnoille ovat: tavarat ja suunnittelukilpailut 431 000 euroa, sosiaali- ja terveyspalvelut ja muut erityiset palvelut 1 000 000 euroa, rakennusurakat 5 382 000 euroa ja käyttöoikeussopimukset 5 382 000 euroa (Kuntaliitto, 2022).

Julkisten hankintojen kansalliset kynnyсарvot ovat hankintalain (1397/2016) 25 §:n mukaan: tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut 60 000 euroa, rakennusurakat 150 000 euroa, sosiaali- ja terveyspalvelut 400 000 euroa, muut erityiset palvelut 300 000 euroa sekä käyttöoikeussopimukset 500 000 euroa (Kuntaliitto, 2022).

Euroopan unionin määrittelemät kynnysarvot ovat muuttuneet vuoden 2022 alusta lähtien (Kuntaliitto, 2022). Kuntaliiton (2022) mukaan EU-kynnysarvoja tarkastellaan kahden vuoden välein, kun taas kansallisia kynnysarvoja voidaan muuttaa vain hankintalainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla.

Seuraavaksi tarkastellaan edellä mainittuja hankintatoimen menettelytapoja.

2.1 Avoin menettely

Avoimessa menettelyssä hankintayksiköt julkaisevat hankintailmoituksen valitsemallaan alustalla (Oksanen, 2009, s. 33). Avoimessa menettelyssä ehdokas voi pyytää hankintayksiköltä kaikki hankinta-asiakirjat, joiden perusteella se voi tarjota omaa palveluaan hankintayksikölle (Oksanen, 2009, s. 33). Pienhankinnoissa, eli kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa, hankintayksiköllä on vapaus määritellä missä laajuudessa se hankintailmoituksen tekee (Oksanen, 2009, s. 33).

EU-hankinnoissa menettelytapojen säännökset tulevat hankintadirektiiveistä ja avoimen menettelyn käyttö EU kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa edellyttävät hankintailmoituksen julkaisemista HILMA-ilmoituskanavassa (Eskola ja muut, s. 217).

Avoin menettely on järkevää toteuttaa silloin, kun hankintayksiköllä on tiedossa hankittavien tuotteiden tai palveluiden sisältö ja määrät (Oksanen, 2009, s. 33). Tällöin hankintayksikön tekemä hankintapäätös perustuu yksinomaan tarjouskilpailussa hinnan perusteeseen (Oksanen, 2009).

Hankintayksiköille avoin menettely on varmasti tunnetuin muoto toteuttaa kilpailutusprosesseja (Eskola ja muut, 2017, s. 217). Heidän mukaansa hankintayksiköt valitsevat avoimen menettelyn pelkästään sillä perusteella, että hankintayksikkö tuntee tutun mallin toimia hankinnassa. Tällöin näin käy myös usein sellaisissa tilanteissa, joissa jokin muu hankintamenettely sopisi hankittavaan tuotteeseen tai palveluun paremmin (Eskola ja muut, 2017, s. 217).

2.2 Rajoitettu menettely

Hankintalain 33 §:ssä on säädetty hankintamenettelyn rajoitetusta menettelystä (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Rajoitettua menettelyä käytetään silloin, kun hankintamenettelyssä kiinnitetään huomiota ehdokkaiden soveltuvuuteen sekä silloin, kun hankintapäätös perustuu tarjousten kokonaistaloudellisuuden vertailuun (Oksanen, 2009, s. 33).

Rajoitettu menettely suoritetaan kaksivaiheisesti (Eskoja ja muut, 2017, s. 219). He lisäävät, että rajoitettu menettely on EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa toiseksi yleisin ja se sopii kaikkiin hankintoihin. Rajoitettu menettely toteutetaan siten, että hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jonka perusteella toimittajat voivat jättää osallistumishakemuksen (Eskola ja muut, 2017, s. 219). Osallistumishakemuksen jälkeen hankintayksikkö voi valita sopivimmat toimittajat hankintaan, joille se lähettää tarjouspyynnön (Eskola ja muut, 2017, s. 220). He lisäävät, että hankintayksikkö ei voi lähettää tarjouspyyntöä muille toimittajille, kuin osallistumishakemuksen laittaneille ja hankintayksikön hyväksymille toimittajille.

Rajoitetussa menettelyssä EU-kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa tarjoajien vähimmäismäärä tulisi olla viisi toimittajaa (Eskola ja muut, 2017, s. 220), kun taas pienhankinnoissa, eli kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa, vähimmäismääränä on yleisesti pidetty kolmea toimittajaa (Oksanen, 2009, s. 33). Edellä mainituista vähimmäismääristä huolimatta, hankintayksikön ei tarvitse aloittaa hankintaprosessia alusta, jos se ei saa tarpeeksi tarjouksia hankintailmoitukseen (Eskola ja muut, 2017, s. 220). He lisäävät, että hankintayksikölle on mahdollista pidentää osallistumishakemuksen jättöaikaa. Osallistumishakemuksen jättöajan pidentäminen voi olla järkevää, kun hankintayksikkö on esimerkiksi saanut vain yhden tarjouksen, vaikka markkinoilla toimijoita olisi tiedossa useampia (Eskola ja muut, 2017, s. 220).

Rajoitettuun menettelyyn valittavat tarjoajat on pystyttävä perustelemaan (Eskola ja muut, 2017, s. 221). Heidän mukaansa tarjoajien soveltuvuus voi perustua esimerkiksi

soveltavuuteen liittyviin vähimmäisehtoihin ja vertailussa käytettäviin arviointipisteisiin. Tämän takia on erityisen tärkeää, että hankintayksikkö ilmoittaa vähimmäisvaatimukset, jotka tarjoajien on täytettävä (Eskola ja muut, 2017, s. 221). Arviointipisteisiin ei ole välttämätöntä merkitä painoarvoja, jotka erottaisivat tarjoajat toisistaan (Eskola ja muut, 2017, s. 221). Heidän mukaansa arviointipisteisiin painoarvojen merkitseminen saattaa kuitenkin helpottaa hankintayksikön valintaa tarjouskilpailussa ja se antaa selkeän kuvan toimittajille hankinnan kulusta. Jos rajoitetussa menettelyssä arviointipisteille annetaan painoarvoja, on hankintayksikön ilmoitettava hankinta-asiakirjoissa, miten pisteet määräytyvät ja se on syytä tehdä tarkasti (Eskola ja muut, 2017, s. 221).

Rajoitetussa menettelyssä tarjoajien soveltavuudet tulee tarkastaa (Eskola ja muut, 2017, s. 222). He lisäävät, että tarjoajat, jotka eivät täyty soveltuvuusvaatimuksia tulee sulkea tarjouskilpailusta ulos. Tarjouksista tarkastetaan seuraavaksi tarjouspyynnön mukaisuus, jolloin tarjoajat, jotka eivät ole laatineet tarjoustaan tarjouspyynnön mukaisesti, suljetaan tarjouskilpailusta ulos (Eskola ja muut, 2017, s. 222). Hankintayksiköllä on mahdollisuus käyttää harkintavaltaa silloin, jos tarjoajan tarjouksesta ilmenee puutteita (Eskola ja muut, 2017, s.222). He lisäävät, että hankintayksikkö voi niin halutessaan pyytää tarjoajilta lisäselvityksiä tarjoukseensa. Tarjousten vertailussa tulee noudattaa tarjouspyynnössä ilmoitettuja vertailuperusteita, jolloin arviointipisteiden merkitys kasvaa (Eskola ja muut, 2017, s. 221–222).

Rajoitettua menettelyä on yleensä käytetty hankintayksiköissä niissä tapauksissa, kun hankinnan tarjouskilpailu on haluttu saada nopeasti käyntiin (Eskola ja muut, 2017, s. 223). He lisäävät, että ennen vuoden 2017 hankintalain uudistamista, oli mahdollista, että tarjouspyyntöasiakirjat julkaistiin vasta, kun markkinoilla toimivat ehdokkaat olivat tehneet osallistumishakemuksensa rajoitettuun menettelyyn. Nykyään hankinta-asiakirjat mukaan lukien tarjouspyyntö on asetettava näkyville silloin, kun hankintailmoitus julkaistaan (Eskola ja muut, 2017, s. 223). He lisäävät, että tämä tarkoittaa sitä, että kaikilla mahdollisilla ehdokkailla on mahdollisuus tutustua hankinta-asiakirjoihin. Rajoitetun menettelyn suosio saattaa laskea tämän lakimuutoksen

seurauksena, mutta toisaalta neuvottelumenettely on hyvä vaihtoehto rajoitetulle menettelylle, sillä siinä hankintapäätös voidaan joissain tapauksissa tehdä jo alustavien tarjousten perusteella ennen varsinaisia neuvotteluita (Eskola ja muut, 2017, s. 223). Neuvottelumenettelystä lisää seuraavassa kappaleessa.

2.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettely on sekä avointa että rajattua menettelyä joustavampi vaihtoehto, jota saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa käyttää vain, kun se täyttää laissa säädetyt määreet (Eskola ja muut, 2017, s. 223). Heidän mukaansa neuvottelumenettelyä voi käyttää, jos jokin seuraavista täyttyy: *Tarpeita ei voi täyttää olemassa olevia ratkaisuja mukauttamatta, hankintaan kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja, erityiset syyt tai riskit liittyen hankinnan luonteeseen, monimutkaisuuteen tai oikeudelliseen ja rahoituksen muotoon, standardien tai eritelmien puuttuminen tai riittämättömyys ja siirtyminen neuvottelumenettelyyn* (Eskola ja muut, 2017, s. 224–225).

Tarpeita, joita ei voi täyttää olemassa olevia ratkaisuja mukauttamatta, tarkoitetaan sitä, että hankintayksikkö voi käyttää neuvottelumenettelyä, kun markkinoilta ei ole valmiiksi saatavilla kyseistä palvelua tai tuotteita (Eskola ja muut, 2017, s. 224). He lisäävät, että neuvottelumenettelyä ei siis voi edellä mainitun perusteella toteuttaa, jos hankintaan jotain palvelua tai tuotteita, jotka ovat käyttövalmiita markkinoilta, kuten toimistotarvikkeet

Hankintoihin voi kuulua myös suunnittelua ja innovatiivisia ratkaisuja (Eskola ja muut, 2017, s. 224). He lisäävät, että neuvottelumenettelyä voi käyttää, jos hankinnan kohde on monimutkainen, kuten esimerkiksi laajat ICT-hankkeet. Esimerkiksi Vuoden 2023 alusta aloittavat hyvinvointialueet ovat voineet tarvita neuvottelumenettelyä rakentaessaan hyvinvointialueiden ICT arkkitehtuuria.

Eskolan ja muiden (2017, s. 224–225) mukaan neuvottelumenettelyä voi myös käyttää, jos hankinnan erityiset syyt tai riskit liittyen sen luonteeseen, monimutkaisuuteen tai oikeudelliseen ja rahoituksen muotoon toteutuvat. He lisäävät, että esimerkiksi monimutkaisissa rakennusurakoissa, joissa hankinnan tarkkaa sisältöä ei välttämättä ole määritelty, voi erityisesti kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttö tulla tarpeeseen. Monimutkaisesta rakennushankkeesta esimerkkinä toimii hyvin Tampereelle rakennettu raitiotieliikenne. Esimerkiksi Tampereen raitiotien liikennöitsijä kilpailutettiin neuvottelumenettelynä (Vento, 2019).

Neuvottelumenettely on myös mahdollista, kun hankinnan kuvausta tai tehtävän määrittelyä ei voida kokonaisuudessaan tehdä viitaten standardiin tai esimerkiksi eurooppalaiseen tekniseen arviointiin (Eskola ja muut, 2017, s. 225). He lisäävät, että edellä mainitut standardit ovat luotu siihen tarkoitukseen, että niillä helpotetaan tuotteiden tai palveluiden määritelmiä. Standardien puuttuminen tai niiden riittämättömyys ovat syy käynnistää neuvottelumenettely (Eskola ja muut, 2017, s. 225).

Eskolan ja muiden (2017, s. 225) mukaan neuvottelumenettelyyn voidaan myös siirtyä, kun esimerkiksi avoimessa tai rajatussa menettelyssä ei olla saatu tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia. Neuvottelumenettelyn tavoitteena on tällöin saada tarjoukset tarjouspyynnön mukaisiksi, jotta hankintaprosessissa voidaan edetä (Eskola (2017, s. 225). He lisäävät, että tällöin neuvottelumenettelyyn siirtyminen voidaan tehdä ilman uutta hankintailmoitusta, kun hankintayksikkö ottaa mukaan kaikki tarjoajat, jotka ovat olleet mukana avoimessa tai rajatussa menettelyssä ja jotka ovat tehneet tarjouspyyntöä vastaavan muotoisen tarjouksen. Muotoseikoilla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että tarjoaja on allekirjoittanut tarjouksensa ja toimittanut tarjouskappaleet oikea määrinä (Eskola ja muut, 2017, s. 225).

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen hankintalakiuudistuksen jälkeen kansallisissa hankinnoissa neuvottelumenettelylle ei ole enää lainsäädännöllisiä esteitä, vaan

hankintayksikkö voi halutessaan käyttää missä tahansa hankinnassa neuvottelumenettelyä (Eskola ja muut, 2017, s. 224).

2.3.1 Neuvottelumenettelyn prosessi

Neuvottelumenettelyyn kuluu useimmiten enemmän aikaa kuin avoimeen tai rajattuun menetelmään (Eskola ja muut, 2017, s. 226). Kuten edellä mainitussa rajoitetussa menettelyssä, myös neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö voi rajata neuvotteluihin kutsuttavien tarjoajien määrää (Eskola ja muut, 2017, s. 226). He lisäävät, että hankintayksikön on hankintailmoituksessa ilmoitettava neuvotteluihin mukaan otettavat tarjoajat, joiden määrä riippuu hankinnan koosta ja laadusta, kuitenkin hankintalain mukaan vähintään kolme tarjoajaa.

Hankintayksikön on pyydettävä neuvottelumenettelyyn kutsuuilta tarjoajilta kirjalliset tarjoukset, jonka pohjalta neuvottelut suoritetaan (Eskola ja muut, 2017, s. 227). Kirjallisten tarjousten perusteella aloitettavat neuvottelut perustuvat hankintalakiuudistukseen, joka laitettiin täytäntöön vuonna 2017 (Eskola ja muut, 2017, s. 227). He lisäävät, että hankintalakiuudistuksen myötä, hankintayksiköt voivat myös valita ennen neuvottelujen aloittamista kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen. Heidän mukaansa hankintayksikön on ilmoitettava tästä mahdollisuudesta hankintailmoituksessa. Tämä on kuitenkin ristiriitaista, sillä neuvottelumenettelyn periaatteena on se, että neuvotteluja on käytävä tarjoajien kanssa, jotta hankinnan kokonaiskuva saadaan tehtyä (Eskola ja muut, 2017, s. 227).

Hankintayksikkö voi myös pyytää niin sanottuja mukautettuja tarjouksia (Eskola ja muut, 2017, s. 228). He lisäävät, että mukautetut tarjoukset tarkoittavat sitä, että tarjoajat tarjoavat neuvottelun jälkeen mukautetun tarjouksen neuvotteluiden perusteella. Tällöin neuvottelumenettelyssä neuvottelukierroksia voi olla useita (Eskola ja muut, 2017, s. 228).

Sekä alustavien ja mukautettujen tarjouksien täytyy olla hallituksen esityksen hankintalaista mukaan kirjallisessa muodossa (Eskola ja muut, 2017, s. 228). He lisäävät, että neuvottelumenettelyssä itse neuvottelut voidaan käydä suullisesti, mutta ne tulisi dokumentoida riittävällä tasolla tai nauhoittaa. Kun neuvottelut on dokumentoitu asianmukaisesti, on hankintayksiköllä myös helpompaa tarkastaa mukautetut tarjouspyynnöt, jotta kumpikin osapuoli, sekä hankintayksikkö että tarjoaja, ovat ymmärtäneet neuvotteluiden lopputuloksen (Eskola ja muut, 2017, s. 228).

Hankintayksikkö voi myös muuttaa kesken neuvottelumenettelyn tarjouspyyntöään tai neuvottelukutsussa mainittuja määrittelyitä (Eskola ja muut, 2017, s. 229). He lisäävät, että hankinnan kohteelle asetettuja vähimmäisvaatimuksia ei kuitenkaan saa muuttaa kesken neuvottelumenettelyn. Vähimmäisvaatimusten muuttaminen on kiellettyä, koska hankintaprosessi halutaan turvata yhdenmukaiseksi kaikille asianosaisille tarjoajille (Eskola ja muut, 2017, s. 229). Kysymykseksi herääkin, mistä hankintayksikkö voi neuvotella.

Vähimmäisvaatimuksissa on huomioitava se, että hankintayksiköllä on itsellään mahdollisuus määritellä ehdot, jotka muodostavat vähimmäisvaatimukset (Eskola ja muut, 2017, s. 229–230). He lisäävät, että hankintayksikön kannattaa käyttää harkintavaltaa siinä, mitkä ehdot hankintayksikkö asettaa vähimmäisvaatimusten piiriin. Esimerkiksi voidaan ajatella, että vähimmäisvaatimuksena on henkilöstön määrä (Eskola ja muut, 2017 s. 231). Heidän mukaansa tällöin neuvottelumenettelyssä voidaan neuvotella henkilöstön osaamisesta, mutta henkilöstön määrästä ei voida tinkiä.

2.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä julkaistaan hankintailmoitus, johon palveluntuottajat voivat ilmoittautua mukaan (Eskola ja muut, 2017, s. 233). Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö suorittaa kartoituksen

palveluntuottajien kanssa, jotta hankinnan toteuttamisen keinot ja tarpeet voidaan määrittellä (Eskola ja muut, 2017, s. 233).

Kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn perustuu samat laissa annetut säädökset kuin neuvottelumenettelyssäkin, joiden mukaan kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää (Eskola ja muut, 2017, s. 233–234). Kilpailullisen ja tavallisen neuvottelumenettelyn erona voidaan nähdä se, että kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tarkoituksena on määrittää keinot ja ratkaisuvaihtoehdot yhdessä palveluntuottajien kanssa hankinnan toteutuksesta. Neuvottelumenettelyssä puolestaan neuvottelujen lopputuloksena tulisi syntyä tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia (Eskola ja muut, 2017, s. 234).

Kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn kuluu todennäköisesti paljon aikaa ja hankintayksiköiden sekä palveluntuottajien resursseja (Eskola ja muut, 2017, s. 234). Julkisista hankinnoista annetun direktiivin mukaan hankintayksiköiden olisi järkevää perustaa hankepäällikön tehtävä kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn, jotta yhteistyö sekä hankintayksiköiden että palveluntuottajien kanssa olisi mahdollisimman jouhevaa (Eskola ja muut, 2017, s. 234).

2.4.1 Kilpailullisen neuvottelumenettelyn prosessi

Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikön on ilmoitettava ennakkoon hankintamenettelyyn osallistuvien ehdokkaiden määrä, kuten neuvottelumenettelyssäkin (Eskola ja muut, 2017, s. 234). He lisäävät, että kilpailullinen neuvottelumenettely aloitetaan siten, että hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jossa on oltava ainakin seuraavat tiedot: hankintaa koskevat tarpeet ja vaatimukset, aikataulu, vertailuperusteet sekä mahdollisesti neuvottelujen vaihteellisuus.

Eskolan ja muiden (2017, s. 235) kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä voidaan palveluntuottaja ehdokkaiden kanssa neuvotella näkökohdista, jotka liittyvät

hankintayksikön julkaisemaan hankintailmoitukseen. He lisäävät, että hankintayksiköiden on mahdollista maksaa korvauksia ehdokkaille neuvotteluihin osallistumisesta. Eskola ja muut (2017, s. 235) näkevät, että hankintayksikön kannattaa korvausten suuruuden määrittelyssä ottaa huomioon hankinnan valmisteluun kuluva työaika sekä mahdollisesti ehdokkaiden luovuttamat tiedot heidän ratkaisuehdotuksistaan muille palveluntuottajille. He lisäävät, että korvausten maksaminen voi vaikuttaa suurelta osin siihen, suostuuko ehdokas osallistumaan hankintamenettelyyn ja luovuttamaan ratkaisuehdotuksiaan muille hankintamenettelyn ehdokkaille.

Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö voi neuvotella ehdokkaiden kanssa vaiheittaisesti (Eskola ja muut, 2017, s. 235). Vaiheittaisuudella tarkoitetaan sitä, että hankintayksikölle on mahdollisuus rajata ehdokkaiden antamia ratkaisuehdotuksia hankintamenettelyn edetessä (Eskola ja muut, 2017, s. 235). He lisäävät, julkisista hankinnoista annetun direktiivin 66 artiklan mukaan hankintayksikön on varmistettava vaiheittaisuuden viimeisessäkin vaiheessa, että ehdokkaita on riittävä määrä, jotta kilpailua syntyy.

Hankintayksikön on noudatettava kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä luottamuksellisen tiedon salassapitoa, kuten esimerkiksi julkisuuslain mukaiset yksityiset liike- ja ammattisalaisuudet (Eskola ja muut, 2017, s. 236). He lisäävät, että liike- ja ammattisalaisuudet voidaan luovuttaa muille vain ehdokkaan niin myöntäessä. Tämä on ristiriidassa itse kilpailullisen neuvottelumenettelyn kanssa, sillä hankintamenettelyn alkuperäisenä ideana on ollut kehittää hankintayksikölle paras mahdollinen tapa toteuttaa hankinta (Eskola ja muut, 2017, s. 236). He ehdottavat, että hankintayksikön on järkevää pyytää heti hankintamenettelyn alkuvaiheessa ehdokkailta suostumus tietojen luovuttamiseen koskien hankinnan ratkaisuehdotuksia.

Kilpailullinen neuvottelumenettely saatetaan loppuun siten, että hankintayksikkö ilmoittaa ehdokkaille neuvottelujen päättymisestä, jonka jälkeen hankintayksikkö pyytää

ehdokkailta annetun tai annettujen ratkaisuehdotusten mukaisen tarjouksen (Eskola ja muut, 2017, s. 237). He näkevät, että kilpailullisen neuvottelumenettelyn haasteeksi voi muodostua se, että ehdokkaat eivät anna lupaa ratkaisuehdotustensa paljastamiseen, jolloin hankintayksikkö joutuu pyytämään tarjouksia eri ratkaisuvaihtoehdoista. Tällöin voi olla vaikeaa määrittää, miten hankintayksikkö vertailee tarjouksia ja ovatko ne vertailukelpoisia (Eskola ja muut, 2017, s. 237–238).

2.5 Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuus on verrattain uusi hankintamenettely, jossa hankintayksikkö voi hankkia tavaran, tuotteen tai palvelun, jota ei ole olemassa valmiina markkinoilla (Eskola ja muut, 2017, s. 238). He lisäävät, että innovaatiokumppanuuden tarkoituksena on ensin kilpailuttaa tutkimus- tai kehittämistyö, jonka jälkeen hankittava tavara, tuote tai palvelu voidaan hankkia kilpailutuksen voittaneelta ehdokkaalta. Innovaatiokumppanuus on siten ehdokkaalle turvallisempi hankintakeino, sillä ehdokkaan ei tarvitse luovuttaa liike- tai ammattisalaisuuksia muille tarjoajille (Eskola ja muut, 2017, s. 238–239).

Innovaatiokumppanuus tunnistettiin osaksi hankintalakia sen tullessa voimaan vuonna 2017 (Aho, 2017, s. 3). Hän lisää, että ennen vuotta 2017 hankintayksiköillä ei käytännössä ollut mahdollisuutta kilpailuttaa tuotekehitystyötä siten, että tuotekehitystyön mukainen tuote voitaisiin ostaa ilman uutta kilpailutusta. Ahon (2017, s. 3) mukaan aiemmin tuotekehitystyöhön liittyviin hankintoihin on käytetty neuvottelumenettelyä, mutta hankinnan kohteen määrittely on aiheuttanut vaikeuksia, sillä tuotekehitystyön ajatuksena on kehittää tuote, jonka hankintayksikkö tarvitsee.

Eskolan ja muiden (2017, s. 239) mukaan innovaatiokumppanuutta voidaan käyttää silloin, kun hankintayksikön tarpeita ei voida täyttää jo valmiina olevilla tuotteilla tai palveluilla, joita markkinoilla on tarjolla. He lisäävät, että innovaatiokumppanuutta voidaan käyttää myös silloin, kun hankintayksikön tarpeet liittyvät laadun tasoon,

asiakkaiden tarpeeseen tai kehitysasteeseen siten, ettei markkinoilla ole esimerkiksi tarpeeksi laadukasta tuotetta tai palvelua. Käytännössä hankintayksiköllä on laaja harkintavalta tarpeiden määrittelyyn (Eskola ja muut, 2017, s. 239).

Eskolan ja muiden (2017, s. 239) mukaan innovaatiokumppanuuden tulisi kannustaa innovatiivisen ratkaisun kehittämiseen kilpailua vääristämättä. He lisäävät, että innovaatiokumppanuudessa tulisi pyytää tarjousta vähintään kolmelta tarjoajalta, mutta toisaalta tarjoajien määrä tulisi suhteuttaa hankinnan kokoon ja laatuun nähden sopivaksi. Aho (2017, s. 3) huomauttaa, että innovaatiokumppanuus hankintamenettelyllä toteutettavaan hankintaan ei ole määritelty hankinnan kokoon liittyviä esteitä. Hän painottaa, että innovaatiokumppanuutta voidaan käyttää myös euromääräisesti pieneen hankintaan.

2.5.1 Innovaatiokumppanuuden prosessi

Innovaatiokumppanuuden menettely aloitetaan julkaisemalla hankintailmoitus, jossa tulisi määritellä se hankintayksikön tarve, jota ei voida hankkia markkinoilla olevista tuotteista tai palveluista (Eskola ja muut, 2017, s. 240). He lisäävät, että hankintailmoituksessa tulisi jo määritellä hankinnan vähimmäisvaatimukset, vaikka se onkin haastavaa, sillä tuotetta tai palvelua aletaan vasta kehittämään. Hankintailmoituksen tulisi kuitenkin antaa ehdokkaille tarpeeksi kattava näkemys siitä, haluavatko ehdokkaat osallistua hankintamenettelyyn (Eskola ja muut, 2017, s. 240).

Aho (2017, s. 7) huomauttaa, että ennen hankintailmoituksen julkaisemista hankintayksikön tulisi huolella valmistella hankinta. Hän tarkoittaa huolellisella valmistelulla sitä, että hankintayksikkö määrittelee erityisesti kaksi seikkaa: mitä hankintayksikkö haluaa innovaatiokumppanuudelta ja minkä tyyppiset ehdokkaat onnistuisivat todennäköisesti innovaatiokumppaneina parhaiten.

Innovaatiokumppanuuden hankintailmoituksessa on mainittava soveltuvuusvaatimukset ja arviointikriteerit (Eskola ja muut, 2017, s. 240). He lisäävät,

että hankintayksikkö vertailee objektiivisesti ja syrjimättömästi tulleita osallistumishakemuksia ja valitsee parhaiten menestyneimmät hakemukset mukaan neuvotteluihin. Eskolan ja muiden (2017, s. 240) mielestä innovaatiokumppanuudessa erityisen tärkeää olisi huomioida ehdokkaiden tarjouksista valmiudet tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen.

Aho (2017, s. 9) lisää, että hankintayksikkö voi vapaasti määrittellä innovaatiokumppanuuden kelpoisuusvaatimukset, mutta ne eivät saa olla suhteettoman rajoittavia. Hän lisää, että laissa on myös selvä kielto siihen, että hankintayksikkö asettaa suhteettomia kelpoisuusvaatimuksia hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja kokoon nähden. Innovaatiokumppanuuden kelpoisuusvaatimukset ovat kuitenkin siinä mielessä tärkeitä, että niiden avulla selvitetään ovatko ehdokkaat kykeneviä kehitystyöhön (Aho, 2017, s. 9).

2.6 Suorahankinta

Suorahankinnalla tarkoitetaan nimensä mukaisesti sitä, että hankintayksikkö valitsee hankintaan osallistuvat yritykset ja neuvottelee näiden kanssa hankinnan yksityiskohdista (Eskola ja muut, 2017, s. 243). He lisäävät, että suorahankinta on poikkeuksellinen hankintamenettely siinä suhteessa, että hankintaa ei kilpailuteta. Suorahankintamenettely on siis mahdollista toteuttaa esimerkiksi yhden yrityksen kanssa (Eskola ja muut, 2017, s. 243).

Eskolan ja muiden (2017, s. 243) mukaan suorahankinta voi tulla kyseeseen silloin, kun sitä edeltävässä avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei saada tarjouksia. He lisäävät, että suorahankinta on mahdollista näiden menettelyjen jälkeen, kun alkuperäisen tarjouspyynnön ehtoja ei muuteta.

Suorahankinta ei toisaalta voi perustua myös siihenkään, että hankinnan suunnittelu on ollut puutteellista (Eskola ja muut, 2017, s. 245). He lisäävät, että hankintayksikön

tekemällä markkinakartoituksella on hankintamenettelyissä suuri painoarvo, sillä jos hankintatarvetta ja sen toteuttamiseen liittyviä mahdollisuuksia ei ole tarpeeksi kartoitettu, ei sitä pidetä hyväksyttävänä edellytyksenä suorahankintamenetelmän käyttämiselle.

2.6.1 Eräitä suorahankinnan käyttötilanteita

Hankintaan saattaa liittyä teknisiä ja yksinoikeudellisia syitä, joiden johdosta suorahankinta saattaa tulla kyseeseen (Eskola ja muut, 2017, s. 244). He lisäävät, että tekniset syyt edellyttävät sitä, että vaihtoehtoisen toimittajan olisi teknisesti mahdotonta toteuttaa tavoiteltu suoritustaso tai esimerkiksi hankinnassa tarvittaisiin tiettyä välinettä, jonka omistajana tietty toimittaja olisi. Suorahankinta on mahdollista myös yksinoikeudellisista syistä, jolloin esimerkiksi suojataan tietyn toimittajan immateriaalioikeuksia (Eskola ja muut, 2017, s. 245). He lisäävät, että yksinoikeus tulisi muodostua objektiivisista syistä, eikä hankintayksikön oman toiminnan seurauksena.

Eräät ainutkertaiset taideteokset tai taiteellisen esityksen luominen saattavat kuulua suorahankintojen piiriin (Eskola ja muut, 2017, s. 247). He lisäävät, että hankinnan kohteena suoranaisesti kaikki taideteokset tai taiteellisten esitysten luomiset eivät ole automaattisesti suorahankinnan peruste, vaan suorahankintamenetelmän käyttäminen soveltuu, kun taideteoksen taiteilija luo teokselle ainutlaatuisen luonteen ja arvon.

Suorahankinta saattaa tulla ajankohtaiseksi, jos esimerkiksi hankittavaan palveluun on ulkoisista syistä johtuen äärimmäinen kiire (Eskola ja muut, 2017, s. 247). He lisäävät, että äärimmäisen kiireen tulee johtua ulkopuolisista syistä, joita ei olla voitu ennakoida ja että hankittava palvelu on välttämätöntä hankkia. Äärimmäinen kiire voi johtua esimerkiksi luonnonilmiöiden seurauksesta tai esimerkiksi turvapaikkakriiseistä (Eskola ja muut, 2017, s. 247–248).

Eskolan ja muiden (2017, s. 249) mukaan tutkimusta, tuotekehitystä ja tieteellistä tarkoitusta varten valmistettava tavara voi olla suorahankintamenetelmän perusteena.

He lisäävät, että valmistettava tavara ei saisi olla massatuotantoa, vaan suoramankintana niitä tuotettaisiin yksittäiskappaleita. Heidän mukaansa suoramankintana toteutettavat hankinnat tutkimusta varten valmistettavissa tavaroissa on vaarana, että yksityiselle yritykselle kanavoituisi valtiontukia hankintayksikön kautta.

2.7 Puitejärjestely

Puitejärjestely ei varsinaisesti ole suoranaisesti hankintamenettely, vaan ikään kuin hankintamenettelyn tulos (Eskola ja muut, 2017, s. 257). He lisäävät, että puitejärjestelynä toteuttavaan hankintaan voidaan soveltaa mitä tahansa hankintamenettelyä, kun menettelyn käyttöedellytykset täyttyvät. Puitejärjestelyn käyttökohde soveltuu, kun hankintayksikölle ei ole tiedossa tiettyjä hankintamääriä koko sopimuskaudella, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden palveluasumisessa, jossa hankintayksiköllä ei ole tietoa, kuinka monelle asukkaalle paikkoja tarvitaan (Eskola ja muut, 2017, s. 257–258).

2.7.1 Puitejärjestelyn prosessi

Kuten edellä todettiin, puitejärjestelyssä hankintamenettelyn voi toteuttaa millä tahansa hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä, kun menettelyn käyttöedellytykset toteutuvat. Puitejärjestelystä on tehtävä hankintailmoitus, kuten muistakin hankinnoista (Eskola ja muut, 2017, s. 257–258). He lisäävät, että puitejärjestelyssä hankintayksikön tulee ilmoittaa, miten puitejärjestelyn aikana tilauksia tehdään toimittajilta. Tämä erottaa puitejärjestelyn muista hankintamuodoista.

Puitejärjestelyllä toteutettavassa hankinnassa on jo hankintailmoitusta laadittaessa ilmoitettava, kuinka monta toimittajaa puitejärjestelyyn otetaan (Eskola ja muut, 2017, s. 258). He lisäävät, että hankintayksikölle ei välttämättä ole tärkeintä se, että kuinka monta toimittajaa puitejärjestelyssä on numeraalisesti mukana, vaan se, että tiettyä tuotetta tai palvelua on riittävästi tarjolla. Tällöin hankintayksikkö voi

hankintailmoituksessa ilmoittaa määrän sijasta säännöt siihen, miten tiettyä tuotetta tai palvelua on saatavilla riittävästi (Eskola ja muut, 2017, s. 258).

Eskolan ja muiden (2017, s. 259) mukaan puitejärjestelyssä on myös ilmoitettava hankintailmoituksessa mahdolliset hankintayksiköt, jotka ovat oikeutettuja tilaamaan tuotteita tai palveluita puitejärjestelystä. He lisäävät, että hankintailmoitusta laadittaessa mahdolliset hankintayksiköt voivat olla nimettyjä tai viitattuja hankinnan kohteen toimialalla toimiville hankintayksiköille. Esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisussa 122/12 markkinaoikeus katsoi riittäväksi sen, että hankintayksikkö oli nimennyt hankintaan sitoutuneet hankintayksiköt, mutta myös jättänyt varauksen yksilöimättömille hankintayksiköille, joilla oli mahdollisuus liittyä puitesopimukseen sen ollessa voimassa (Eskola ja muut, 2017, s. 259).

Puitejärjestelyin toteuttava hankinta saa olla pääsääntöisesti voimassa neljä vuotta (Eskola ja muut, 2017, s. 260). He lisäävät, että puitejärjestelyn aikana tehtävät sopimukset voivat kuitenkin olla pidempäänkin voimassa, riippuen esimerkiksi yksilöllisistä tarpeista. Näin on esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden asumispalveluissa, joissa esimerkiksi yksilön etuna voidaan pitää tiettyä kohdetta, jolloin sopimus voi olla voimassa toistaiseksi (Eskola ja muut, 2017, s. 260).

Kuten edellä todettiin, puitejärjestelyyn voidaan valita yksi tai useampia toimittajia. Eskolan ja muiden (2017, s. 261) mukaan yhdeltä toimittajalta tilauksia tehtäessä hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa hankintoja vaan perustaa ne ennalta vahvistettuihin ehtoihin. He lisäävät, että kun puitejärjestelyssä on useampia kuin yksi toimittaja, on hankintayksikön tilauksia tehdessään valittava miltä toimittajalta tilaus tehdään. Tilaamiseen on käytettävissä erilaisia malleja (Eskola ja muut, 2017, s. 261).

Eskolan ja muiden (2017, s. 261) mukaan yksi malli on niin sanottu ”kaikki ehdot vahvistettu” -malli. Tässä mallissa puitejärjestelyn hankintailmoituksessa on ilmoitettu millä perusteella toimittajat tullaan valitsemaan tilauksiin (Eskola ja muut, 2017, s. 261–

262). He lisäävät, että esimerkiksi niin sanottu ranking -malli on mahdollinen tapa toteuttaa tilaukset. Ranking -mallissa ensimmäiseksi sijoittuneelta toimittajalta tilataan ensisijaisesti, ja jos ensimmäiseksi sijoittunut toimittaja ei voi toimittaa tuotetta tai palvelua siirrytään seuraavaan (Eskola ja muut, 2017, s. 262).

Toinen malli toteuttaa puitejärjestely on päinvastainen ensimmäiseen malliin verrattuna ja sitä kutsutaan puitejärjestelyksi, jossa kaikkia ehtoja ei olla vahvistettu (Eskola ja muut, 2017, s. 263). He lisäävät, että toisessa mallissa hankintayksikön on käytännössä kilpailutettava toimittaja yksittäistä hankintaa varten. Tällaisia kilpailutuksia kutsutaan kevennetyiksi kilpailutuksiksi tai minikilpailutuksiksi (Eskola ja muut, 2017, s. 263).

Kolmas malli toteuttaa puitejärjestelyn hankintaa tai tilaamista on niin sanottu hybridimalli (Eskola ja muut, 2017, s. 264–265). He lisäävät, että hybridimallilla tarkoitetaan sitä, että osa puitejärjestelyn ehtoista vahvistetaan ja toisaalta taas osa jätetään avoimeksi. Hybridimalli voi osoittautua hankintayksikölle hyödylliseksi, kun puitejärjestelyssä tehtäviä tilauksia on monenlaisia esimerkiksi euromääräisesti pieniä tilauksia tai merkittävän laajoja (Eskola ja muut 2017, s. 265).

Puitejärjestelyjen sisällä tehtävät tilaukset on mahdollista toteuttaa miltä tahansa puitesopimuksen toimittajalta, kun yksittäisen tilauksen tai hankinnan arvo jää alle kansallisen kynnyсарvon (Eskola ja muut, 2017, s. 265–266). He lisäävät, että on tärkeää huomioida, että hankintaa ei saa myöskään pilkkoa siten, että hankintayksikkö laskee erilaisten tilauksien arvoa siten, että se voi toteuttaa kaikki tilauksensa haluamaltaan tarjoajalta. Pilkkomiskiellosta säädetään hankintalain 31 §:ssä. Pilkkomiskieltoa varten hankintayksikön kannattaakin esimerkiksi hybridimallissa asettaa euromääräiset rajat niin etteivät kansalliset kynnyсарvot alittavien hankintoihin tulisi ylimääräistä menettelyä (Eskola ja muut, 2017, s. 266).

| Puitejärjestelyn sisäiset hankinnat/tilaukset (tavarahankinta) | Soveltettava menettelytapa |
|---|--|
| Tilauksen ennakoitu arvo 0-59 999 euroa [kansallinen kynnyсарvo 60 000 euroa] | Tilaus puitejärjestelyssä mukana olevalta toimittajalta - ei säädettyä menettelytapaa |
| Tilauksen ennakoitu arvo 60 000-90 000 euroa | Tilaus liitteellä X esitetyn ranking-mallin mukaisesti |
| Tilauksen ennakoitu arvo yli 90 000 euroa | Minikilpailutus hinnan ja laadun perusteella liitteellä Y esitettyjen vertailuperusteiden mukaisesti |

Kuvio 1. Esimerkki hybridimallista ja siitä, miten siitä voitaisiin ilmoittaa puitejärjestelyä koskevassa tarjouspyynnössä. (Eskola ja muut, 2017, s. 266)

2.8 Dynaaminen hankintajärjestelmä

Dynaaminen hankintajärjestelmä on täysin sähköinen hankintamenettely, jossa on paljon samankaltaisuuksia kuin puitejärjestelyssäkin (Eskola ja muut, 2017, s. 271). He lisäävät, että dynaaminen hankintajärjestelmä poikkeaa puitejärjestelystä siinä, että dynaamisen hankintajärjestelmän kokonaiskestoajaa ei ole määritelty ja järjestelmään voi liittyä toimittajat koko järjestelmän voimassaoloajan. Dynaaminen hankintajärjestelmä ei siis keskitä ja sulje markkinoita tietyille toimittajille, vaan kaikki kiinnostuneet ovat oikeutettuja hakeutumaan järjestelmän piiriin (Eskola ja muut, 2017, s. 271).

2.8.1 Dynaamisen hankintajärjestelmän prosessi

Eskolan ja muiden (2017, s. 271–272) mukaan dynaamisen hankintajärjestelmä voidaan perustaa siten, että hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen rajoitettuna menettelynä, jossa erikseen mainitaan, että hankinta tai ennemminkin hankinnat toteutetaan dynaamisen hankintajärjestelmän kautta. He jatkavat, että hankintayksikön

on hankintailmoituksessaan myös mainittava dynaamisen hankintajärjestelmän kesto. Kuten aiemmin todettiin, dynaamiselle hankintajärjestelmällä ei ole laissa asetettu enimmäismääräaika, joten dynaaminen hankintajärjestelmä voi olla voimassa toistaiseksi.

Eskolan ja muiden (2017, s. 273–274) mukaan dynaamisessa hankintajärjestelmässä hankinnat toteutetaan hankintajärjestelmän sisällä kilpailuttaen. He jatkavat, että tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hankintayksikön on pyydettävä tarjous dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä olevilta toimittajilta. Dynaaminen hankintajärjestelmä saattaa olla jaettu erilaisiin luokkiin, esimerkiksi tuotetyyppien perusteella (Eskola ja muut, 2017, s. 274). He jatkavat, että jos dynaaminen hankintajärjestelmä on jaettu erilaisiin kategorioihin, hankintayksikön on pyydettävä tarjoukset yksittäisestä hankinnasta hankinnan luonteeseen perustuen siihen kategoriaan hyväksytyiltä toimittajilta.

Dynaamisessa hankintajärjestelmässä yksittäisen hankinta toteutetaan siis pyytämällä tarjouksia järjestelmän sisällä olevilta toimittajilta (Eskola ja muut, 2017, s. 274). He jatkavat, että yksittäisen hankinnan toteuttamiseen sovelletaan hankintalain mukaista kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta. Yksittäisen hankinnan tarjouspyynnössä on mahdollista täsmentää kokonaistaloudellisin edullisuuden vertailuperusteita, siitä mitä on esitetty alkuperäisessä hankintailmoituksessa (Eskola ja muut, 2017, s. 274).

2.9 Suunnittelukilpailut

Suunnittelukilpailun avulla hankintayksikkö voi hankkia suunnitelman tai hankkeen (Eskola ja muut, 2017, s. 277). He lisäävät, että suunnittelukilpailun voittajan valitsee erikseen tuomaristo. Suunnittelukilpailu sopii hankintayksikölle erityisesti sellaisiin tilanteisiin, kun hankintayksikön tehtävänä on hankkia esimerkiksi kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin tai esimerkiksi tekniseen suunnitteluun liittyvän suunnitelman (Eskola ja muut, 2017, s. 277).

2.9.1 Suunnittelukilpailun prosessi

Suunnittelukilpailuihin sovelletaan hankintalain 54 §:n mukaisia säännöksiä, kun hankinta järjestetään palveluhankintaan johtavan menettelyn osana sekä niihin, joissa osallistujille maksetaan maksuja (Eskola ja muut, 2017, s. 278). He lisäävät, että sääntelyllä pyritään turvaamaan objektiivisuus ja tarkoituksenmukaisuus kaikissa suunnittelukilpailuissa.

Eskolan ja muiden (2017, s. 280) mukaan suunnittelukilpailuun voidaan ottaa osallistujat avoimella menettelyllä, jolloin kuka tahansa halukas on oikeutettu osallistumaan kilpailuun. He lisäävät, että suunnittelukilpailu voidaan toteuttaa myös rajoitetulla menettelyllä, jossa osallistujat valitaan ennakkoon ilmoitettujen kriteerien perusteella. Jos suunnittelukilpailussa rajoitetaan osallistujien määrää, tulisi se ilmoittaa hankintailmoituksessa mahdollisimman tarkasti ja syrjimättömin perustein (Eskola ja muut, 2017, s. 280–281).

Kuten edellä todettiin, suunnittelukilpailuun voidaan karsia osallistujien määrää syrjimättömin perustein, mutta hankintayksikön on varmistuttava siitä, että suunnittelukilpailuun kutsutaan tarvittava määrä osallistujia todellisen kilpailun muodostumiseksi (Eskola ja muut, 2017, s. 281). He lisäävät, että osallistujien karsiminen ei saa johtua maantieteellisestä sijainnista eikä hankintayksikkö voi edellyttää sitä, että osallistujat ovat joko luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä.

Suunnittelukilpailun voittajan taikka voittajien kanssa edetään palveluhankintasopimukseen suorahankintana (Eskola ja muut, 2017, s. 282). He lisäävät, että hankintayksikkö voi erikseen neuvotella voittajan tai voittajien kanssa palveluhankintasopimuksen sisällöstä, mutta jos tarkoituksena on, että yksi osallistuja toteuttaa suunnitelman, tulee sopimusneuvotteluista olla maininta ilmoituksessa koskien suunnittelukilpailua.

2.10 Sähköinen huutokauppa

Sähköinen huutokauppa ei varsinaisesti ole hankintamenettely vaan se täydentää olemassa olevia hankintamenettelyjä (Eskola ja muut, 2017, s. 266–267). He lisäävät, että sähköisen huutokaupan käytön edellytyksenä on se, että hankintayksikkö on ilmoittanut hankintailmoituksessa siitä erikseen. Käytännössä sähköistä huutokauppaa voidaan käyttää kaikkien hankintamenettelyjen yhteydessä pois lukien kilpailullisen neuvottelumenettelyn ja innovaatiokumppanuuden (Eskola ja muut, 2017, s. 267).

Sähköisellä huutokaupalla pyritään siihen, että hankintayksikkö pystyy sähköisen huutokaupan avulla vertailemaan määrällisiä asioita, kuten halvinta hintaa (Eskola ja muut, 2017, s. 267–268). He lisäävät, että sähköistä huutokauppaa voidaan käyttää vain, jos hankinnan kohteeseen liittyy automaattiseen sähköiseen arviointiin liittyviä tekijöitä, jotka pystytään mittaamaan määrällisesti esimerkiksi lukuina. Hankintayksikön on itse tehtävä harkinta siitä, ryhtyykö se käyttämään sähköistä huutokauppaa arvioiden sen tarkoituksenmukaisuus, joka ilmenee hankinnan kohteesta, arvosta, markkinoista sekä vallitsevasta kilpailutilanteesta (Eskola ja muut, 2017, s. 267–268).

2.10.1 Sähköisen huutokaupan prosessi

Eskolan ja muiden (2017, s. 268–269) mukaan ennen sähköisen huutokauppaa hankintayksikön on arvioitava soveltuvuus- ja vähimmäisvaatimukset kunkin tarjoajan osalta. He lisäävät, että toisin sanoen sähköiseen huutokauppaan ei voi osallistua sellainen tarjoaja, joka ei täyty soveltuvuus- ja vähimmäisvaatimuksia.

Varsinaisen sähköisen huutokaupan aloittamiseen hankintayksikön täytyy lähettää osallistujille samanaikaisesti kutsu sähköisesti osallistumisesta sähköiseen huutokauppaan (Eskola ja muut, 2017, s. 269). He lisäävät, että kutsuun liittyy muutamia laista peräisin olevia seikkoja, jotka hankintayksikön on osallistujille ilmoitettava. Hankintayksikkö voi myös lakisääteisten seikkojen lisäksi ilmoittaa sähköisen

huutokaupan kutsussa tarjoajan sijoituksen, jos ennen huutokauppaa on tehty muita vertailuja (Eskola ja muut, 2017, s. 269). He lisäävät, että hankintayksikkö voi tässä kohtaa ilmoittaa osallistujien määrän, mutta he eivät saa paljastaa osallistujien nimiä.

Sähköinen huutokauppa voi alkaa aikaisintaan kahden arkipäivän kuluttua kutsujen lähettämisestä (Eskola ja muut, 2017, s. 270). He lisäävät, että sähköinen huutokauppa voidaan lopettaa joko huutokauppakutsussa mainittuna tietyssä päivänä ja kellonaikana tai kun uusia soveltuvuus- ja vähimmäisvaatimukset täyttyviä tarjouksia ei enää ilmaannu tai kun kutsussa kerrottujen eri vaiheiden määrä täytetään. Viimeisenä mainittu tarkoittaa sitä, että sähköisessä huutokaupassa käydään eri asioista huutokauppaa, kuten hinnasta ja tuotteen toimitusajasta (Eskola ja muut, 2017, s. 270).

2.11 Sähköiset luettelot

Sähköinen luettelo, kuten sähköinen huutokauppa, ei varsinaisesti ole hankintamenettely, vaan pikemminkin tapa esittää tarjoajien tarjoukset (Eskola ja muut, 2017, s. 275). He lisäävät, että sähköinen luettelo mahdollistui osaksi hankintamenettelyä vuoden 2017 alusta lukien. Sähköisen luettelon käyttäminen edellyttää, että hankintayksikkö ilmoittaa siitä hankintailmoituksessaan sekä siitä millaisessa muodossa sähköisiä laitteita, tietojenvaihtoa ja viestintäyhteyttä käytetään (Eskola ja muut, 2017, s. 275).

2.11.1 Sähköisen luettelon prosessi

Sähköisessä luettelossa hankintayksikkö määrittää tarjoajille yhteisen tavan esittää tarjousta koskevat tiedot (Eskola ja muut, 2017, s. 275–276). He lisäävät, että sähköisen luettelon edellytyksenä on se, että hankintayksikkö määrittää tarjouspyynnössä olevat tuotteet hankinnan kohteen kuvaamiselle, kuten hankintalaissa edellytetään.

Sähköisessä luettelossa myös tarjoajalla on velvollisuuksia, joita heidän täytyy täyttää (Eskola ja muut, 2017, s. 276). He lisäävät, että tarjoajan täytyy pystyä vastaamaan hankintayksikön tarjouspyyntöön siten, että se täyttää hankinnalle asetetut kriteerit. Näin ollen esimerkiksi yrityksen tai yhteisön tavanomainen tuoteluettelo ei ole riittävä asiakirja, vaan tarjoajan täytyy räätälöidä tarjouksensa sellaiseen muotoon mitä hankintayksikkö edellyttää (Eskola ja muut, 2017, s. 276).

Sähköinen luettelo voidaan toteuttaa myös esimerkiksi osana puitejärjestelyä (Eskola ja muut, 2017, s. 276). He lisäävät, että puitejärjestelyssä voidaan edetä joko niin, että hankintayksikkö pyytää yrityksiä tai yhteisöjä päivittämään sähköiset luettelonsa niin, että ne vastaavat uusimpia hintoja ja muita ehtoja tai niin, että hankintayksikkö itse päivittää sähköiseen luetteloon sellaiseen muotoon, mitä kyseessä olevassa minikilpailutuksessa on huomioitava. Jälkimmäisenä mainittu edellyttää sitä, että hankintayksikkö on menettelystä kertonut hankinta-asiakirjoissa ennen puitejärjestelyn muodostamista (Eskola ja muut, 2017, s. 276).

2.12 Yhteenveto hankintamenettelyistä

Tässä kappaleessa käsiteltiin erilaisia hankintamenettelyn muotoja. Hankintayksikön hankintamenettelyn valintaan vaikuttaa erilaiset asiat, kuten hankinnan laatu ja monimutkaisuus (Eskola ja muut, 2017, s. 285). Tutkielman yhtenä osana pyritään ottamaan selvää siitä, onko organisaatioiden laatimat hankintastrategiat edesauttaneet hankintayksiköitä innovatiivisimpiin hankintoihin hankintamenettelyiden kautta.

Hankintayksiköllä ei ole täydellistä valinnanvapautta hankintamenettelyn valintaan riippuen siitä, millainen hankinnan laatu ja monimutkaisuus on (Eskola ja muut, 2017, s. 285). He lisäävät, että esimerkiksi EU-hankinnoissa tulisi ensisijaisesti edetä avoimen ja rajoitetun menettelyn turvin. Toisaalta taas mitä monimutkaisempi hankinta on kyseessä, voi hankintayksikkö joutua turvautumaan neuvottelumenettelyyn tai kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn (Eskola ja muut, 2017, s. 285).

Tämän kappaleen loppuun kerrataan millaisia hankintamenettelyjä kappaleessa on käsitelty. Avoin menettely on ehkä yleisin hankintamenettelyn muoto ja yksinkertainen. Avointa menettelyä voidaan käyttää kaikissa hankinnoissa ja se on yksivaiheinen (Eskola ja muut, 2017, s. 285). He lisäävät, että hankintayksikkö voi myös käyttää rajoitettua menettelyä kaikissa sen hankinnoissa. Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen, jossa tarjoajat valitaan osallistumishakemuksen jättäneistä (Eskola ja muut, 2017, s. 285).

Hankintayksikön yksi mahdollinen hankintamenettely on neuvottelumenettely, joka voidaan toteuttaa ainoastaan laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä (Eskola ja muut, 2017, s. 286). He lisäävät, että neuvottelumenettely on kaksivaiheinen hankintamenettely ja jossa poikkeuksena rajoitettuun menettelyyn nähden, voidaan neuvotella tarjoajien kanssa. Kilpailullinen neuvottelumenettely on puolestaan monivaiheinen, jossa tarjoajat tekevät ratkaisuehdotuksia hankintayksikölle ja jossa neuvotteluja käydään vaiheittain (Eskola ja muut, 2017, s. 286).

Hankintayksikölle yksi mahdollinen hankintamenettely on innovaatiokumppanuus, jolle ominaista on se, että hankittavaa tuotetta tai palvelua ei vielä löydy markkinoilta (Eskola ja muut, 2017, s. 286–287). He lisäävät, että innovaatiokumppanuudessa edetään siten, että ensin kilpailutetaan tutkimus- ja kehittämistyö, jonka jälkeen voidaan edetä voittaneen tarjoajan kanssa hankintasopimukseen ilman uutta kilpailutusta.

Suorahankinta on yksi mahdollinen hankintamenettelyn muoto, jota voidaan käyttää ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (Eskola ja muut, 2017, s. 288). He lisäävät, että suorahankinnassa nimensä mukaan hankintaan suoraan toimittajalta tai toimittajilta palvelua tai tavaraa neuvotteluiden kautta. Suorahankinnasta voidaan myös ilmoittaa vapaaehtoisesti EU-kynnysarvot ylittävissä ja kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa (Eskola ja muut, 2017, s. 288).

Puitejärjestely on yksi hankintamenettelyn muoto, jossa yksi tai useammat tarjoajat laativat sopimuksen hankintayksikön kanssa ja jossa osa sopimusten ehdoista jätetään auki (Eskola ja muut, 2017, s. 287). He lisäävät, että puitejärjestely sopii sellaisiin hankintoihin, jossa tuotteet tai hinnat kehittyvät nopeasti ja jossa ei ole järkevää sitoutua tiettyihin ehtoisin tai kustannuksiin.

Dynaaminen hankintajärjestelmä puolestaan on hankintamenettelynä verrattain uusi, joka toteutetaan täysin sähköisesti (Eskola ja muut, 2017, s. 287–288). He lisäävät, että dynaaminen hankintajärjestelmä on monivaiheinen ja helpottaa tavanomaisten yleisesti saatavilla olevien tuotteiden hankinnassa.

Suunnittelukilpailu on hankintamenettelynä sellainen, että se sopii, kun hankinnassa halutaan luoda suunnitelma, jonka pohjalta edetään hankinnan toteutukseen (Eskola ja muut, 2017, s. 288). He lisäävät, että suunnittelukilpailussa valitaan riippumaton tuomaristo, joka päättää voittajasta ja jonka menettelyssä myös muita osallistujia voidaan palkita.

Sähköinen huutokauppa ei puolestaan ole suoranaisesti hankintamenettely, vaan sitä voidaan käyttää tarjousten vertailussa ja osana muita hankintamenettelyitä (Eskola ja muut, 2017, s. 288). He lisäävät, että sähköisestä huutokaupasta on ilmoitettava hankintailmoituksessa ja se edellyttää, että toimittajilla on käytettävissään sähköiset järjestelmät.

Sähköinen luettelo ei ole varsinaisesti hankintamenettely, kuten ei ole sähköinen huutokauppakaan, vaan sähköisellä luettelolla pyritään uusiin tapoihin tarjoajille toimittaa heidän tarjouksensa (Eskola ja muut, 2017, s. 288). He lisäävät, että sähköisen luettelon käyttö edellyttää, että hankintayksikkö ilmoittaa siitä hankintailmoituksessa ja yritys tai yhteisö voi räätälöidä tarjouksensa kutakin hankintaa varten.

3 Julkiset hankinnat strategisena toimintona ja innovaation

käsite

Julkisia hankintoja tehdään vuositasolla noin 44 miljardilla eurolla erilaisten hankintayksiköiden toimesta (Valtiokonttori). Valtiovarainministeriö onkin vuonna 2019 asettanut yhteistyössä Kuntaliiton kanssa Vaikuttavat julkiset-hankinnat toimenpideohjelman, joka tunnetaan tuttavallisemmin Hankinta-Suomi nimellä (Valtiovarainministeriö, 2020). Hankinta-Suomi perustettiin laatimaan kansallinen julkisten hankintojen strategia, jossa tarkoituksena on ollut julkisten hankintojen toimijoiden yhteistyön lisääminen ja hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi.

Suomessa tehtyjen julkisten hankintojen volyymi on edellä mainitun mukaan kansantaloudellisesti merkittävä, minkä vuoksi julkiset hankinnat nähdään strategisena toimintona (Valtiovarainministeriö, 2020).

3.1 Mitä on strategia

Strategia sanan alkuperä tulee muinaisesta Kreikan kielestä, jossa strategos tarkoitti armeijan sotilasjohtajaa ja strategia puolestaan sille kuuluvia tehtäviä (Kerttunen, 2007). Hän jatkaa, että strategia käsitetään alkuperäisesti sodan käynnin taidoksi. Nykyään strategiaa käytetään myös muissa organisaatioissa, kuin vain sotilaallisissa. Strategia on osa yrityksiä kuin julkista sektoriäkin ja sillä haetaan kokonaisvaltaisempaa ja kauaskantoista suunnitelmaa, jolla pyritään organisaation tavoitteisiin (Kerttunen, 2007).

Strategiatutkija Henry Mintzberg jaottelee strategian viiden P:n listaan, jotka ovat Plan (suunnitelma), Ploy (juoni), Pattern (kaava), Position (positio) ja Perspective (perspektiivi) (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 49) He lisäävät, että strategiaa on

mahdotonta kuvailla yksiselitteisesti ja että strategiaa käytetään vakiintuneesti useissa merkityksissä.

3.2 Mintzbergin viisi P:tä

Strategia suunnitelmana on vakiintunein muoto strategian merkityksestä (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 50). He lisäävät, että suunnitelma kirjoitetaan paperille, jotta yrityksen tai yhteisön pyrkimykset kohti tavoitteitaan laaditaan käytettäväksi. Suunnitelmalle ominaista on se, että se laaditaan etukäteen varmistamaan sitä, että yritys tai yhteisö voi täyttää asetetut tavoitteet (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 50).

Yksi strategian muoto on juoni, jossa tarkoituksena on harhauttaa kilpailevaa yritystä tai yhteisöä (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 50–51). He lisäävät, että juoni strategian muotona näkyy esimerkiksi niissä tilanteissa, kun organisaatio tiedottaa esimerkiksi suurista investoinneista lamauttaakseen kilpailevan organisaation. Strategian muotona juoni on tavallisempi sellaisilla toimialoilla, joissa syntyy erityisesti kilpailua (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 51)

Strategia voi toteutua myös kaavamaisena (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 51). He lisäävät, että kaavamaisuus strategian muotona tarkoittaa sitä, että tietty yritys tai yhteisö toimii kaavamaisesti joko siten, että kaavamaisuus on tiedostettu yrityksen tai yhteisön strategiaksi tai sitten ei.

Kaavamaisuus herättää mielenkiintoisen kysymyksen yrityksen tai yhteisön strategiasta, jos sitä ei ole tunnistettu osaksi yrityksen tai yhteisön strategiaa (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 51) He lisäävät, että ensimmäisenä tunnistettu strategia suunnitelmana voi nimittäin olla ristiriidassa strategian kaavamaisuuteen. Tällöin yritys tai yhteisö voi joutua pohtimaan kumpi näistä on organisaation todellinen strategia (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 51) Toisaalta voidaan myös hyväksyä se, että strategia tunnistetaan monella

tavalla ja sekä strategia suunnitelmana ja kaavamaisena ovat osa hyväksyttävää organisaation strategiaa.

Leskelän & Luomarannan (2023, s. 52.) mukaan kaavamaisena toteutuva strategia ei kuitenkaan voi jokaisessa tilanteessa olla yrityksen tai yhteisön strategiaa. He lisäävät, että kuten edellä on jo mainittu, että strategia muotoutuu sanana sodankäynnistä, jossa erotetaan strategia ja taktiikka. Taktiikan voidaan katsoa liittyvän yhteen kokonaisuuteen, kun taas Mintzbergin mukaan strategia käsittää sen mikä on yritykselle tai yhteisölle kaikkein tärkein asia (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 52). Strategia on näin ollen myös katsojan silmissä, toiset näkevät eri asiat kaikkein tärkeimpinä kuin toiset.

Strategia voidaan tunnistaa myös positiona (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 53). He lisäävät, että positiolla tarkoitetaan yrityksen tai yhteisön toimintaympäristöä ulkoisesti ja sisäisesti. Strategia positiona asettaa yrityksen tai yhteisön tiettyyn paikkaan tai lokeroon sen ympäristössä ja se voi olla myös yhteensovittava sekä suunnitellun että kaavamaisen strategian kanssa ((Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 53–54).

Positiona tunnettavalla strategialla on ominaista se, että siinä yrityksen tai yhteisön kilpailijat eivät välttämättä ole tunnettuja ja se aiheuttaa monimutkaisemman toimintakentän (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 54) He lisäävät, että suunnitelmallinen ja kaavamainen strategia vastaa yrityksen tai yhteisön tarpeisiin, kun toimintakentällä on selkeitä vastuksia muista organisaatioista. Strategian ajattelu positiona haastaa yrityksen tai yhteisön mallintamaan strategiansa ei vain yhtä organisaatiota vastaan, vaan monimutkaisemmin sekä mahdollisesti myös kollektiivisesti muiden organisaatioiden kanssa (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 54).

Mintzbergin viides strategian jaottelu on strategia perspektiivinä ja ehkä näistä malleista haastavin (Leskelä & Luomaranta, 2023, s. 54–55) He lisäävät, että strategia perspektiivinä pyrkii selittämään yrityksen tai yhteisön maailmankuvan eli sen millä

yritys tai yhteisö itse ymmärtää sen olemassaolon ulkopuolisessa maailmassa ja oman paikkansa siinä.

3.3 Hankinta-Suomi

Hankinta-Suomi toimenpideohjelma perustettiin alun perin entisen pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella vuosiksi 2019–2023 (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että Hankinta-Suomi toimenpideohjelma on laadittu yhteistyössä valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton, Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n kesken. Hankinta-Suomi toimenpideohjelman tarkoituksena on edistää julkista taloutta sekä julkisten hankintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta (Valtiovarainministeriö, 2020).

Hankinta-Suomi toimenpideohjelma sai jatkoa ja niin sanottu Hankinta-Suomi 2.0 ohjelman toimikausi on tällä hetkellä 2024–2027 vuosille tarkoitettu (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että toimenpideohjelman ensimmäisellä kaudella Suomeen luotiin kansallinen julkisten hankintojen strategia, joka toimeenpantiin koko Suomen tasolla ja jota tällä hetkellä edistetään nykyisen pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa määriteltyihin tavoitteisiin.

3.4 Kansallinen julkisten hankintojen strategia

Osana Hanki-Suomi toimenpideohjelmaa Suomeen on rakennettu kansallinen julkisten hankintojen strategia, joka pohjautuu kahdeksaan kehittämisen osa-alueeseen (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että nämä kahdeksan osa-alueetta ovat: strateginen johtaminen, hankintataidot, tietojohdaminen ja vaikuttavuus, toimivat hankinnat, innovaatiot, taloudellinen kestävyys, sosiaalinen kestävyys ja ekologinen kestävyys.

Strateginen johtaminen kehittämisen osa-alueena pyrkii siihen, että hankintoja johdetaan strategisena toimintona, jonka kautta organisaatiot hyödyntävät hankintojen potentiaalin tavoitteiden saavuttamisessa (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että konkreettisesti hankintayksiköiden on tunnistettava merkittävimmät strategiset hankintakokonaisuudet, jotta organisaatiot voivat kehittää ja toteuttaa merkittävimmät hankintakokonaisuudet kustannustehokkaasti. Strateginen johtaminen tavoittelee myös sitä, että organisaatiot johtavat hankintoja ammattimaisesti koko hankinnan elinkaaren ajan tunnistuen sen, että hankintojen johtaminen ei ole erillään muuta organisaatiota, vaan pikemminkin integroituneena toimintaan (Valtiovarainministeriö, 2020).

Strateginen johtaminen tarkoittaa myös sitä, että hankintayksiköt varautuvat erilaisiin poikkeusoloihin sekä häiriötilanteisiin sekä kansallisesti, että organisaatiotasoisesti (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että hankintojen strateginen johtaminen tulee ottaa osaksi myös organisaatioiden konsernitasolla niin, että hankinnat liitetään osaksi tulos- ja omistajaohjausta, jonka kautta hankintoja voidaan ohjata ja seurata.

Toinen kansallisen julkisten hankintojen strategian kehitysosa-alue on hankintataidot (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että hankintataitojen kehittäminen on perusedellytys sille, että hankinnoissa voidaan onnistua. Hankintaosaamisen kehittäminen ei myöskään voi perua pelkästään kilpailuttamiseen vaan koko hankinnan elinkaaren ajan hankinnan suunnittelusta toimittajahallintaan (Valtiovarainministeriö, 2020).

Konkreettisia tavoitteita kohti hankintataitojen kehittämistä ovat hankintaosaamisen kartoittaminen erilaisista hankintayksiköistä, jotta kansallisesti voidaan luoda koulutusohjelmia parantamaan julkisen hankintojen osaamista (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että hankintaosaamisen kehittäminen on tärkeää ylläpitää sekä strategisella että operatiivisella tasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintaosaamisen kehittäminen tulee kohdistua koko organisaatioon eikä julkisia hankintoja tulisi nähdä vain kilpailutuksena vaan suurempana kokonaisuutena (Valtiovarainministeriö, 2020).

Hankintataitoihin tulee lisätä resursseja siten, että kansallisesti voidaan varmistaa hankintojen riittävä kouluttaminen esimerkiksi erilaisissa täydennyskoulutuksissa (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että hankintataitoihin tulee liittää myös laadukas tutkimustoiminta, koska julkisen hankinnat tarvitsevat tuekseen tutkittua, tieteellistä tietoa sekä yhteiskunnallista keskustelua.

Kolmas kansallisen julkisten hankintojen strategian kehitysosa-alue on tietojohdaminen ja vaikuttavuus (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että hankintojen johtaminen tarvitsee tuekseen tietoa sekä tietovarantoja. Tietoon perustuen hankintojen potentiaali voidaan hyödyntää maksimaalisesti elinvoimaisuuden ja vastuullisuuden sekä Suomen kilpailukyvyn kasvattamiseksi (Valtiovarainministeriö, 2020).

Konkreettisia tavoitteita kohti tietojohdamista sekä vaikuttavuutta julkisissa hankinnoissa ovat esimerkiksi systemaattinen tiedonhallinta, jossa kerättyjä tietoja hyödynnetään sekä jalostetaan päätöksenteon tueksi (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että julkisten hankintojen vaikuttavuuden arviointi on tärkeää toteuttaa, jotta kansallisesti voidaan arvioida julkisten varojen tehokasta käyttöä. Tietojohdamisella ja vaikuttavuudella on myös merkittävä rooli siinä, että vaikuttavuusperusteita voidaan lisätä hankintoihin, minkä kautta hankinnoista tulee suunnitelmallisempia (Valtiovarainministeriö, 2020).

Neljäs kansallisen julkisten hankintojen strategian kehitysosa-alue on toimivat hankinnat, jonka tavoitteena on saada hankintayksiköiden ja tarjoajien käyttöön toimivia ja laadukkaita palveluja (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että hankintojen toteutuksessa on keskityttävä asiakasosallisuuden keinojen kehittämiseen, jotta hankinnan lopputulos palvelee parhaimmalla mahdollisella tavalla.

Toimivien hankintojen konkreettisia tavoitteita ovat esimerkiksi se, että hankintayksiköillä olisi käytössään riittävä määrä ymmärrystä markkinoista ja

markkinoiden toiminnasta (Valtiovarainministeriö, 2020). Markkinoiden ymmärryksestä lisää tietoa niin sanottu markkinavuoropuhelu, jossa hankintayksiköt voivat käydä vuoropuhelua tarjoajien kanssa esimerkiksi siitä, millaisia tuotteita tai palveluita tarjoajat pystyvät toimittamaan (Tukiainen ja muut, 2023, s. 14). Markkinavuoropuhelusta käytetään myös termiä tekninen vuoropuhelu, jossa ensisijaisesti käydään vuoropuhelua tarjoajien kanssa hankinnan kohteen ja kriteerien määrittelyä varten kirjallisesti, esimerkiksi lausunnotmenettelyllä (Aho & Junnila, 2012, s. 11). He lisäävät, että teknisestä vuoropuhelusta ei ole säännelty hankintalaissa, joka osaltaan selittää sitä, että sen käyttö on jäänyt vähäiseksi.

Viides kansallisen julkisten hankintojen strategian kehitysosa-alue on innovaatiot, jolla pyritään kokeilemaan ja kehitysmuotoiseen organisaatiokulttuuriin (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että innovaatiot julkisissa hankinnoissa voivat edistää esimerkiksi hiilijalanjäljen pienentämistä, tuottavuuden parantamista ja työllisyystavoitteiden toteuttamista.

Innovaatioiden konkreettisia tavoitteita ovat esimerkiksi kehitysmuotoinen ja rohkeasti toimiva julkinen sektori julkisten hankintojen osalta (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että julkisissa hankinnoissa kokeillaan uusia toimintamalleja sekä lisätään yhteistyötä sopimusosapuolten kanssa koko hankinnan elinkaaren ajan. Uusien toimintamallien rohkeaan kokeilemiseen liittyy vahvasti myös edellä mainittu tekninen vuoropuhelu toimittajien kanssa.

Kuudes kansallisen julkisten hankintojen strategian kehitysosa-alue on taloudellinen kestävyys, jolla pyritään tukemaan julkisen talouden tasapainoa ja kustannustehokasta hankintaa (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että taloudellinen kestävyys on vahvasti liitännäinen harmaan talouden torjunnassa, kartellien torjumisessa, verovastuullisuuden sekä huoltovarmuuden varmistamisessa.

Taloudellisen kestävyuden konkreettisia tavoitteita ovat esimerkiksi harmaan talouden torjunta ja verovastuullisuuden edistäminen (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että harmaan talouden vuoksi yhteiskunnalta jää saamatta verotuloja sekä muita lakisääteisiä maksuja ja samalla kilpailu vääristyy markkinoilla. Julkisten hankintojen avulla tähän problematiikkaan voidaan puuttua ja ennaltaehkäistä negatiivisten ilmiöiden syntyminen (Valtiovarainministeriö, 2020).

Taloudelliseen kestävyteen kehitysosa-alueena voidaan nähdä myös hankintojen suunnittelu ja hankintojen hallinnollisen taakan keventäminen niin hankintayksikön kuin tarjoajien puolelta (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että hankintojen suunnittelu tulisi olla osa talouden suunnittelua julkisissa organisaatioissa, jotta hankinnat voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaasti kohdentamalla henkilöstöressurit oikein. Yhtä tärkeää on myös kehittää tarjouspyyntöjä siten, että tarjoajien olisi entistä helpompaa osallistua tarjouskilpailuihin hyödyntäen digitaalisia mahdollisuuksia (Valtiovarainministeriö, 2020).

Seitsemäs julkisten hankintojen kansallisen strategian kehitysosa-alue on sosiaalinen kestävyys, jolla pyritään edistämään ihmisiin kohdistuvia myönteisiä vaikutuksia (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että sosiaalisella kestävyydellä edistetään ihmisoikeuksien toteutumista ja heikommassa asemassa olevien työllistymistä. Tämä on tärkeää tehdä avoimessa yhteistyössä (Valtiovarainministeriö, 2020).

Sosiaalisen kestävyden konkreettisia tavoitteita ovat esimerkiksi julkisten hankintojen avulla luodaan yrityksille tai yhteisöille mahdollisuuksia palkata työvoimaa heikossa asemassa oleville työnhakijoille (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että julkisissa hankinnoissa on tärkeää edistää myös ihmisoikeuksien toteutumista esimerkiksi siten, että hankintayksiköt laativat soveltuvuus- ja vähimmäisvaatimuksiin vastuullisuusvaatimuksia yhdessä tarjoajien kanssa.

Viimeinen kahdeksas kansallisen julkisten hankintojen strategian kehitysosa-alue on ekologinen kestävyys, jolla pyritään ympäristöystävällisiin ratkaisuihin esimerkiksi vähähiilisten ja puhtaiden ratkaisujen hankintoina (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että kansallisella tasolla Suomella voi olla merkittävä rooli suunnannäyttäjänä eurooppalaisella tasolla.

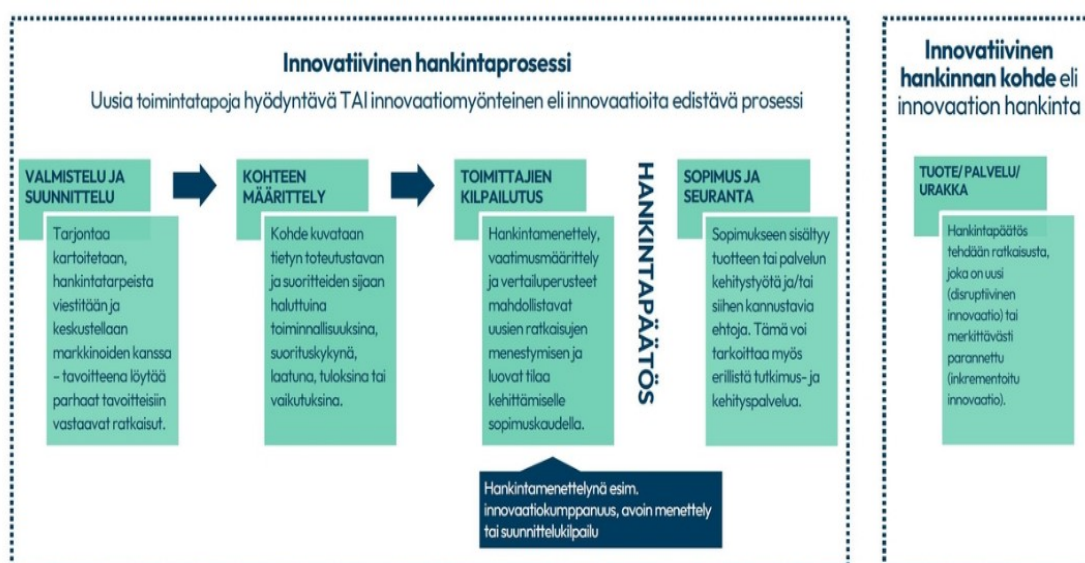
Ekologisen kestävyuden konkreettisia tavoitteita ovat esimerkiksi hiilineutraalisuustavoitteen tukeminen ja kiertotalouden edistäminen (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilyminen on perusedellytys yhteiskunnalle ja onkin tärkeää tunnistaa mitä hankinnoilla voidaan luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tehdä. Huoltovarmuuden takaaminen ruoka- ja elintarvikehankinnoissa varmistaa kriisitilanteista selviytymistä ja tukee kestävästä ruokahuollosta ja ekologista kestävyttä (Valtiovarainministeriö, 2020).

3.5 Innovaatio julkisissa hankinnoissa

Innovaation käsite tulee latinan kielestä sanasta innovare, joka tarkoittaa uudistumista (Vilén, 2022, s. 32). Hän lisää, että innovatiivisuuden käsite on yleistynyt taloustieteisiin 1900-luvulla. Itävaltalaisen taloustieteilijä Joseph A. Schumpeterin mukaan yritysten täytyy tehdä innovaatioita, koska ajan kuluessa markkinoilla jo olemassa olevat tuotteet tai palvelut yleistyvät (Vilén, 2022, s. 32). Hän lisää, että innovaation eli jonkinasteisen uudistumisen aiheuttaa siis yritysten tavoite parempaan taloudelliseen menestykseen.

Innovaatiolla voidaan tarkoittaa monia asioita, kuten arkikielessä todennäköisesti yleisin mielikuva innovaatiosta on jonkinlainen tuote, joka tuottaisi yritykselle kasvua (Vilén, 2022, s. 33). Hän lisää, että innovaatio voi tarkoittaa myös tuotteen tai vaikka palvelun kehittämistyössä käyttöönotettua uutta menetelmää, joka on innovatiivinen. Innovaatio käsitteessä onkin hyvä erottaa se, että kaiken uuden keksiminen joko kehittämistyössä menetelmä tai vaikka saatu lopputuote ei ole innovaatiota, jos se ei tuota kasvua yritykselle (Vilén, 2022, s. 33).

Edellä käsiteltiin innovaation käsitettä ja sen alkuperää taloustieteissä. Kuten edellä todettiin innovaation tai innovatiivisuuden käsite voi olla laajasti tulkittava. Innovatiivinen hankinta on myös laaja käsite, joka tarkoittaa jotain uutta hankinnan toteuttamisessa (Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus). He lisäävät, että innovatiivisuus on kytköksissä siihen, että kenen näkökulmasta innovatiivisuutta tarkastellaan.



Kuvio 2. Innovatiivinen hankintaprosessi (Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus)

Kuten edellä todettiin innovaation syntyminen, riippuu siitä, kenen näkökulmasta innovatiivisuutta katsotaan. Julkisten hankintojen läpiviennissä innovatiivisia asioita voi olla niin hankintamenettelyssä, hankinnan suunnittelussa tai vaikka hankinnan kohteen määrittelyssä (Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus).

4 Tarkastelussa valitut julkisoikeudelliset yhteisöt ja niiden hankintastrategiat

Tässä kappaleessa käydään läpi erikseen valittuja julkisen sektorin organisaatioiden laatimia hankintastrategioita ja niistä ilmeneviä tavoitteita uusien hankintamenettelyiden edistämiseen ja innovatiivisuutta. Julkiset hankinnat on tunnustettu merkittäväksi taloudelliseksi toimijaksi yhteiskunnassa hankintojen euromääräisen volyymin ollessa kansantaloudellisesti merkittävä (Valtiovarainministeriö, 2020). He lisäävät, että merkittävän euromääräisen volyymin vuoksi hankintoja on johdettava strategisena toimintona, jotta hankintojen potentiaali voidaan suunnata kohti strategisesti merkittäviä tavoitteita.

14.4.2020 julkaistussa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, s. 14–15) suomen julkisten hankintojen tilannekuvassa todetaan, että OECD:n vuonna 2019 julkaisemassa raportissa ”Productivity in Public Procurement A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement” todetaan, että Suomessa julkisilla hankinnoilla on tarpeen kehittyä strategisen johtamisen suhteen. He lisäävät, että EU:n komissio on myös vuonna 2017 julkaissut julkisiin hankintoihin liittyvän aloitteen, jolla on pyritty julkisten investointien tehokkuuden lisäämiseen ammattimaisilla hankinnoilla, joissa on myös todettu strategisen lähestymistavan lisäämistä julkisiin hankintoihin.

Edellä mainitussa tilannekuvassa on myös (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, s. 34–35) suositeltu hankintayksiköille kuuden kohdan lista. Tilannekuvassa kuuden kohdan listalta löytyy esimerkiksi suositus hankintayksiköille, että hankintayksiköt laatisivat organisaatiokohtaiset hankintastrategiat, jotka tukisivat koko organisaatiostrategiaa.

4.1 Organisaatioiden valinta

Suomessa eri julkisen sektorin toimijat ovatkin laatineet hankintastrategioitaan ja seuraavaksi tutkielmassa keskitytään niistä muutamaaan, joiden valintatavat ovat olleet seuraavat: hankintayksikön organisaation tuli olla sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuun omaava organisaatio, valittavavalta julkisen sektorin organisaatiolta tuli löytyä erillinen hankintastrategia legitimitietin omaavana (Toimielimen päätös). Valittavavalta julkisen sektorin organisaatiolta hankintastrategia tuli löytyä hankintastrategia nimellä sekä hankintastrategian tuli löytyä avoimesti verkkosivuilta tarkasteltavaksi. Näillä periaatteilla tarkasteltaviksi julkisen sektorin organisaatioista valikoitui: Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, Lapin hyvinvointialue ja Helsingin kaupunki.

4.2 Vantaan ja Keravan hyvinvointialue

4.2.1 Yleistä hankintastrategiasta

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuusto on kokouksessaan 4.3.2024 § 11 hyväksynyt hyvinvointialueen hankintastrategian. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuusto on aiemmin kokouksessaan 22.11.2022 § 94 hyväksynyt Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hyvinvointialuestrategian vuosille 2023–2025, jossa todetaan, että hyvinvointialueelle laaditaan erillinen hankintastrategia. Hyvinvointialuestrategiassa on myös tuotu esille, että hankintastrategian avulla tuetaan strategisten hankintojen toteutumista, vastuullisuutta, vaikuttavuutta ja innovaatioiden kehittämistä.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategian mukaan hyvinvointialueen hankintojen euromääräinen volyyymi on vuonna 2023 ollut noin 730 miljoonaa euroa. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella hankinnat on tunnistettu strategisena toimintona, minkä vuoksi ne ovat myös keskitetty järjestämisen tuen ja hankintojen

palvelualueelle, jossa hankintaprosessien ohjaus ja kehittäminen, kilpailuttaminen ja sopimushallinta toteutetaan yhdeltä palvelualueelta varmistuen organisaatiotasoinen hankintaosaaminen (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 3–4).

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategiassa on huomioitu alueen toimintaympäristö. Hankintastrategian mukaan alueen väestömäärä on ollut vuonna 2023 noin 281 000 asukasta ja sen arvioidaan kasvavan noin 3 270 hengellä vuotuisesti 2030 luvulle mennessä. Hyvinvointialueella on esimerkiksi muunkielisten osuus maan suurimmalla luokalla yli 23,4 % ja jopa noin 32 % vuoteen 2030 mennessä (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 4). Hankintastrategiassa huomioidaan, että hyvinvointialue on kaksikielinen alue, joten kielellisten oikeuksien huomioinnin lisäksi hankinnoissa, on tärkeää.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on osallistanut hankintastrategiansa luontiin alueen yhteistyökumppaneita ja sopimustoimittajia, jotka ovat päässeet ilmaisemaan mielipiteensä siitä, kuinka Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintoja tulisi kehittää. Hankintastrategiaa on myös käsitelty alueen vaikuttamistoimielimissä.

4.2.2 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategian teemat ja tavoitteet

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategian noudattelee vahvasti myös hyvinvointialueen hyvinvointialuestrategiaa, jossa on todettu, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen tavoitteena on olla Suomen paras hyvinvointialue (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 6–7). He lisäävät, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintojen tulee siksi olla myös Suomen parhaita.

Vantaan ja Keravan hankintastrategian pitkän aikavälin tavoitteet ovat asiakaslähtöisyys, kustannusvaikuttavuus ja vastuullisuus (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 7). He lisäävät, että asiakaslähtöisyydellä pyritään

tunnistamaan hankintojen tärkein tehtävä, eli hyvinvointialueen asiakkaiden sekä organisaation sisäisten kumppaneiden palveleminen.

Kustannusvaikuttavuudella hankinnoissa pyritään tarkastelemaan hankintoja kokonaistaloudellisuutta katsoen, jotta kasvaviin palvelutarpeisiin voidaan varautua niukalla taloudellisella resurssilla (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 7).

Kolmantena ja viimeisenä hankintastrategian päätavoitteena on vastuullisuus, jolla Vantaan ja Keravan hyvinvointialue pyrkii huomioimaan ekologisuuden, sosiaalisen ja taloudellisen vastuun hankinnoissa (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 7). He lisäävät, että vastuullisuudella on merkittävä rooli esimerkiksi huoltovarmuuden takaamisessa sekä alueen elinvoimaisuuden kannalta.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia on tunnistanut neljä keinoa kolmeen päätavoitteeseen vastaamisessa, joita ovat monituottajamallin hyödyntäminen, hankintaosaamisen varmistaminen, vastuullisuuden edistäminen ja innovatiivisilla hankinnoilla vaikuttaminen (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 8).

Monituottajamallia hyödynnetään Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen päätavoitteissa asiakaslähtöisyyden osalta esimerkiksi siten, että hankintoja toteutetaan asiakkaiden etuja katsoen niin, että hyvinvointialueen oma tuotanto, ostopalvelutuotanto sekä kolmannen sektorin toimijoiden palvelut ovat riittävän saavutettavissa palveluiden käyttäjille (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 9).

Kustannusvaikutusten osalta monituottajamallia sovelletaan esimerkiksi siten, että hyvinvointialue käy markkinavuoropuhelua potentiaalisten toimittajien kanssa, jotta mahdollisimman kustannustehokkaat hankinnat ovat mahdollisia (Vantaan ja Keravan

hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 9). He lisäävät, että hankinnoissa on järkevää tehdä sellaisia sopimuskokonaisuuksia, joihin voidaan osallistaa erilaisia yrityksiä niin pienempiä kuin suurempiakin alueen elinvoimaisuuden takaamiseksi.

Monituottajamallissa huomioidaan vastuullisuus esimerkiksi siten, että hankintasopimuskumppaneiksi otetaan mukaan vain sellaisia toimijoita, jotka eivät harjoita esimerkiksi harmaata taloutta (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 4). He lisäävät, että vastuullisuuteen monituottajamallissa kuuluu myös vaikeasti työllistettävien työllistymisen edistäminen.

Hankintaosaamisen varmistamisessa asiakaslähtöisyydessä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintapalvelut kouluttavat hankintojen ja ostojen tekemisessä hyvinvointialueen muita työntekijöitä (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 11). He lisäävät, että hankintaosaamisen kehittäminen on hyödyksi esimerkiksi siinä, että ymmärretään asiakastarpeita ja palveluvaihtoehtoja.

Hankintaosaaminen varmistamisessa kustannusvaikuttavuus ilmenee esimerkiksi siten, että hankintojen prosesseja kehitetään koko hankinnan elinkaaren ajan (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 11). He lisäävät, että hyvinvointialueen työntekijöiden hankintaosaamisen kehittyessä myös kustannusvaikuttavien palveluiden hankkiminen kasvaa.

Hankintaosaamisen varmistamisessa vastuullisuus ilmenee esimerkiksi siten, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintapalvelut kouluttaa hyvinvointialueen työntekijöitä hankintojen osalta myös vastuullisuuden näkökulmasta, minkä kautta varmistetaan laadukkaat ja kestävät hankinnat (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 11).

Vastuullisuuden edistämässä asiakaslähtöisyys ilmenee esimerkiksi siten, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankinnoissa pyritään huomioimaan erilaisten asiakasryhmien tarpeita saavutettavuuden, esteettömyyden ja kielellisten tarpeiden näkökulmasta (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 10). He lisäävät, että asiakaslähtöisen vastuullisuuden edistämässä on tärkeää huomata myös valvonnallinen näkökulma, jonka avulla voidaan turvata palvelujen turvallisuutta ja yhdenvertaisuutta.

Vastuullisuuden edistämässä kustannusvaikuttavuus ilmenee esimerkiksi siten, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialue keskittää sopimushallintaansa niin, että pitkällä aikavälillä sopimuksissa tapahtuvat muutokset ovat ennakoitavia ja palveluita voidaan järjestää niiden kysynnän kasvusta huolimatta (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 10). He lisäävät, että kestävästi toteutettavilla hankinnoilla varmistetaan myös hankintojen kustannusvaikuttavuus.

Vastuullisuuden edistämässä vastuullisuus ilmenee esimerkiksi siten, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankinnat toteutetaan taloudellinen ja sosiaalinen vastuu huomioiden (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 4). He lisäävät, että hankinnoilla voidaan edistää ihmisoikeuksia ja työelämän perusoikeuksia. Hankintojen toteuttaminen ennakoivasti mahdolliset poikkeustilanteet huomioiden on tärkeää ja ne tulee tehdä tietoon perustuen (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 10).

Viimeisen päätavoitteen mukaisesti Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankinnoissa suhtaudutaan erilaisten hankintatapojen kokeiluun positiivisesti (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 12). He lisäävät, että erilaisia hankintatapoja kokeillaan huomioiden hyvinvointialueen eri toimialojen tarpeita.

Innovatiivisilla hankinnoilla vaikuttamisessa asiakaslähtöisyys ilmenee esimerkiksi siten, että hankintatavat määritellään asiakkaiden tarpeiden mukaan ja hyvinvointialueen

hankinnat hyödyntävät uusia innovaatioita ja teknologian käyttöä, jotta hyvinvointialue varmistaa tulevaisuudessakin tarpeelliset ja kustannustehokkaat palvelut, tavarat ja järjestelmät (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 12).

Innovatiivisilla hankinnoilla vaikuttamisessa kustannusvaikuttavuus ilmenee esimerkiksi siten, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankinnat hyödyntävät tietoon perustuen esimerkiksi tuotantotapa-analyyseja, jolla pyritään selvittämään kustannusvaikuttava palvelujen järjestämistapa (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 12). He lisäävät, että hankintojen kehittämisessä etsitään myös erilaisia keinoja ja mahdollisuuksia toteuttaa hankintoja esimerkiksi teknologian avulla.

Innovatiivisilla hankinnoilla vaikuttamisessa vastuullisuus ilmenee esimerkiksi siten, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankinnoissa etsitään innovatiivisia ratkaisuja, jotka tukevat hyvinvointialueen vastuullisuustavoitteiden saavuttamista (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024, s. 12).

4.3 Lapin hyvinvointialue

4.3.1 Yleistä hankintastrategiasta

Lapin hyvinvointialueen aluevaltuusto on hyväksynyt Lapin hyvinvointialueen hankintastrategian 19.2.2024 § 7. Lapin hyvinvointialueen aluevaltuusto on aiemmin 6.2.2023 § 5 hyväksynyt hyvinvointialuestrategian ja hankintastrategia on osa Lapin hyvinvointialueen strategia- ja ohjelmatyötä.

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia tukee hyvinvointialueen palvelujen järjestämistä ja tuottamista (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että hankintastrategia koskettaa hankintatoimea ja siihen liittyviä prosesseja ja se on laadittu vuoteen 2023 saakka.

Lapin hyvinvointialue on hankintayksikkönä vuoden 2023 aikana hankkinut yhteensä noin 594 miljoonalla eurolla (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). Tästä summasta suurin osa on kulunut asiakaspalvelujen ostoon.

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategian valmisteluun on osallistettu alueen toimijoita avoimen verkkoavoriihen kautta (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että organisaation sisällä sisäisessä analyysissä koskien hankintojen nykytilaa on hyödynnetty Hankintatutka-työkalua. Hankintatutkan on kehittänyt Hansel Oy yhdessä LUT-yliopiston kanssa.

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategian työstämisen yhteydessä sisäisestä analyysistä on noussut esiin esimerkiksi, että hyvinvointialueella on vahvaa tuntemusta liittyen alueen olosuhteisiin, monipuolisiin hankintatapoihin sekä palveluiden asiantuntemukseen ja kehittämiseen (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että hyvinvointialueella on tehty yhteistyötä alueen toimijoiden kanssa sekä hyödynnetty erilaisia tapoja järjestää palveluita.

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiassa kehityskohteina on mainittu esimerkiksi osallistamisessa hankintaosaamisen kehittämisessä, yhteistyössä ja vastuullisuuden huomioimisessa (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että kuten muutkin hyvinvointialueet, on Lapin hyvinvointialue varsin tuore organisaatio, eikä organisaatiossa olla täysin tunnistettu mahdollisuuksia hyödyntää eri toimijoita erilaisissa hankintoihin liittyvissä tehtävissä.

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiassa on tunnistettu toimintaympäristön mahdollisuuksia, kuten teknologia ratkaisuja ja paikallista elinvoimaa (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että uusilla teknologisilla ratkaisulla voidaan vähentää kustannuksia sekä parantaa palveluiden laatua. Hankintastrategiassa on myös tunnistettu, että alueen tarpeet tulee ottaa huomioon

hankintoja suunnitellessa hyödyntäen paikallisten toimijoiden osallistumisen edistämistä.

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiassa on tunnistettu myös toimintaympäristön uhkia, kuten henkilöstöressurssien riittämättömyys ja ennakoimattomat tilanteen (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). Henkilöstön saamisessa voi olla haasteita niin palvelutuotannossa kuin hankintayksiköissäkin. Hankintojen kokeneita osaajia voi olla vaikeaa löytää ja myöskin sitouttaa osaajat organisaatioon (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että ennakoimattomia tilanteita ovat esimerkiksi erilaiset pandemiat tai komponenttipulat.

4.3.2 Lapin hyvinvointialueen hankintastrategian teemat ja tavoitteet

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia on jaettu viiteen teemaan, jotka ovat asiakaskokemus, henkilöstökokemus, hyvä johtaminen, talouden tasapaino ja vaikuttavuus (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että valitut teemat tukevat sekä hyvinvointialuestrategiaa että kehittävät hankintoja asiakkaita huomioiden.

Asiakaskokemus Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiassa ilmenee esimerkiksi siten, että Lapin hyvinvointialueen hankinnoissa otetaan huomioon asiakkaiden tarpeet ja odotukset, jotta hankinnoilla voidaan saavuttaa toivottu lopputulos (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että asiakaskokemus edellyttää, että hankintojen suunnitteluun osallistetaan sidosryhmiä ja asiakkaita.

Asiakaskokemukseen liittyy vahvasti se, että hyvinvointialueen palvelut ovat käyttäjille saavutettavissa (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että palveluiden saavutettavuudessa olennaista on monikanavainen ja kustannustehokas palvelujen tarjonta.

Asiakaskokemukseen liittyviä tavoitteita ovat esimerkiksi se, että Lapin hyvinvointialueen hankintatoimi tunnistaa asiakkaiden odotuksia ja tarpeita (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että tarpeiden ja odotusten tunnistaminen edellyttää hyvinvointialueelta näkemystä palvelujen järjestämisestä niin, että ne ovat käyttäjille vaikuttavia.

Toinen pääteema Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiassa on henkilöstökokemus (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että hyvinvointialueen hankintastrategiassa painotetaan henkilöstön hankintaosaamista, mikä hyödyttää siinä, että palvelut, jotka hankitaan ovat kustannustehokkaita ja lainmukaisesti toteutettuja.

Henkilöstökokemuksen pääteemassa otetaan huomioon, että Lapin hyvinvointialueen hankintoja ohjeistetaan ja viestitään selkeästi (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että hyvinvointialueen hankintapalvelut järjestävät organisaatiolle koulutusta hankinnoista niin, että sekä hankintojen kanssa työskentelevät että substanssin kanssa työskentelevät voivat hyödyntää hankintaosaamistaan hankinnoissa.

Henkilöstökokemuksen pääteeman mukaisia tavoitteita ovat esimerkiksi se, että Lapin hyvinvointialueen organisaatiossa on riittävä hankintaosaaminen liittyen omiin tehtäviin ja vastuisiin (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi hankintapalvelut tukevat koko organisaatiota hankintoihin liittyvissä kysymyksissä. Tärkeä osa tavoitteita on myös se, että hyvinvointialue osaa soveltaa hankintalainsäädäntöä sekä hyödyntää monipuolisesti eri hankintamenettelyitä (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024).

Kolmas pääteema Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiassa on hyvä johtaminen (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että hyvään johtamiseen kuuluu hankintojen toteuttaminen suunnitellusti strategian kautta johdettuina. Lapin

hyvinvointialue toimii hankinnoissa avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi, kuten hankintalain periaatteissa todetaan (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024).

Hyvään johtamiseen kuuluu esimerkiksi yhteistyön tekeminen niin organisaation sisällä eri substanssiosaajien kanssa kuin myös nykyisten ja potentiaalisten palvelujen tarjoajien kanssa (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että yhteistyön onnistumisessa vahvassa roolissa ilmenee viestintä ja vuorovaikutus.

Hyvään johtamiseen liittyviä tavoitteita ovat esimerkiksi hankintojen johtaminen tavoitteellisesti niin, että hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat ja että lainsäädäntöä noudatetaan (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että hyvään johtamiseen liittyy vahvasti se, että organisaation vastuut ovat selkeästi määritelty ja että yhteistyö on mutkatonta.

Neljäs pääteema Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiassa on talouden tasapaino (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että talouden tasapainoon pääsemiseksi hankintoja täytyy yhdistellä hankintatarpeita vastaaviksi, kun se on mahdollista. Lapin hyvinvointialue hyödyntää hankinnoissaan yhteishankintayksiköitä ja toteuttaa hankintoja yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa, kun se on tarkoituksenmukaista (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024).

Talouden tasapainoon pääsemiseksi Lapin hyvinvointialueen hankinnat toteutetaan sopivilla hankintamenettelyillä, jotka pyrkivät mahdollistamaan erilaisten toimittajien pääsy mukaan hankintaprosessiin (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että Lapin hyvinvointialue pyrkii huomioimaan alueen toimijat, jotta hankinnoilla voidaan tukea alueen elinvoimaa ja työllisyyttä.

Talouden tasapainoon liittyviä tavoitteita ovat esimerkiksi yhteishankintoja hyödyntäminen, kun se on mahdollista, erilaisten toimittajien osallistumisen

mahdollistaminen hankintoihin, muuttuviin olosuhteisiin varautuminen sekä markkinavuoropuhelun käyminen potentiaalisten ja nykyisten toimittajien kanssa (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että markkinavuoropuhelu ja yhteistyö eri toimittajien kanssa mahdollistaa innovaatioiden syntymistä.

Viimeinen pääteema Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiassa on vaikuttavuus (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että vaikuttavuudella pyritään huomioimaan ekologia, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia koko hankinnan elinkaaren ajan.

Vaikuttavuuden tavoitteeseen liittyy vahvasti uusien teknologisten ratkaisujen etsiminen ja innovaatioiden edistäminen käyttäen sellaisia hankintamenettelyjä, jotka tukevat näitä tavoitteita (Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia, 2024). He lisäävät, että vaikuttavuuden tavoitteisiin sisältyy uusien teknologisten ratkaisujen ja innovaatioiden hyödyntäminen hankinnoissa.

4.4 Helsingin kaupunki

4.4.1 Yleistä hankintastrategiasta

Helsingin kaupunki poikkeaa Suomen muista hyvinvointialueista, sillä Helsingissä sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoiminnan järjestämistä on säilynyt kaupungin tehtävissä. Helsingin kaupunginhallitus 14.12.2020 § 880 hyväksynyt Helsingin kaupunkistrategian 2020.

Helsingin kaupungin hankintastrategian ajatuksena on tukea kaupunkistrategian toteuttamista ja palvelujen tuottamisen mahdollistamista (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 3) He lisäävät, että hankintoja on mahdollista hyödyntää kaupungin palvelujen suuntaamisessa tehokkaammin huomioimalla koko kaupungin sen konsernin tarpeita.

Hankintastrategian työstäminen alkoi, kun Helsingin kaupungin johtoryhmä vuonna 2020 päätti uudistaa kaupungin hankintastrategiaa muutosvoimien johdosta, joita oli esimerkiksi innovatiivisuus, digitalisaatio, kestävä kehitys ja vastuullisuus (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 3–4). He lisäävät, että kaupungin eri toimialojen edustajista koottiin hankintojen ohjausryhmä, joka loi merkittävän osan hankintastrategian sisällöstä käyttäen apunaan verkkoavorihtä sekä SWOT- ja maturiteettianalyysijä.

Helsingin kaupungin strategiatyö hankintastrategian luomisessa ajoittui samaan ajankohtaan kuin edellä 3. luvussa käsitelty osana Hankinta-Suomea luotu kansallisten julkisten hankintojen strategia (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 4). He lisäävät, että kaupungin sisälle muodostetun hankintojen ohjausryhmän apuna toimi myös Hansel Oy. Helsingin kaupungin hankintastrategian työstössä on hyödynnetty kansallisen julkisten hankintojen strategian tietoaineistoa ja johtopäätöksiä (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 4).

Helsingin kaupungin hankintojen vuosittainen arvo on noin neljä miljardia euroa, mikä tekee siitä Suomen suurimman hankintoja tekevän organisaation (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 5). He lisäävät, että hankintojen ostot kohdistuvat noin 45 prosenttisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin ja jopa 80 prosenttia ostoista tehdään yrityksiltä, jotka sijaitsevat pääkaupunkiseudulla.

4.4.2 Helsingin kaupungin hankintastrategian teemat ja tavoitteet

Helsingin kaupungin hankintastrategia on jaettu kolmeen teemaan, jotka kaikki sisältävät tavoitteita ja toimenpiteitä (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 6). He lisäävät, että valitut teemat osoittavat sen, mitä kaupunki haluaa hankintojensa avulla edistää. Helsingin kaupungin hankintastrategiaan valitut teemat ovat seuraavat: Toimivat

markkinat ja innovaatioiden edistäminen, vaikuttavuus ja vastuullisuus sekä hankintojen johtaminen ja hankintataidot.

Toimivien markkinoiden ja innovaatioiden edistämisen tavoitteita ovat esimerkiksi kustannustehokkaiden hankintojen tekeminen edistäen innovaatiomyönteisyyttä (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 7). He lisäävät, että Helsingin kaupunki on merkittävä vaikuttaja markkinoilla, joka voi toiminnallaan luoda innovaatioita yhteistyössä erilaisten sidosryhmien kanssa.

Innovaatioiden mahdollistamisessa on tärkeää luoda edellytykset kaupungin ja sidosryhmien väliselle vuorovaikutukselle (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 8). He lisäävät, että Helsingin kaupunki hyödyntää innovatiivisuutta edistäviä hankintamenettelyjä, kuten innovaatiokumppanuutta. Lisäksi kaupunki edistää sellaisia malleja hankintojen sopimuksissa, jotka kannustavat innovatiivisten ratkaisujen lisäämiseen (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 8).

Toimiviin markkinoihin liittyy esimerkiksi sellaiset tavoitteet, että Helsingin kaupunki osallistaa asiakkaat hankinnan suunnitteluun, jotta palvelut voidaan turvata tarvelähtöisesti (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 8). He lisäävät, että osallistaminen erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa on tärkeää, koska lainsäädäntö osin määrittelee sitä. Helsingin kaupunki hyödyntää myös kustannus-hyötyanalyyssejä, jotka tukevat hankinnan suunnittelua (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 3–4).

Keskeisiä toimenpiteitä toimiviin markkinoihin ja innovaatioihin ovat esimerkiksi markkinoiden tuntemus hyödyntäen markkinatietoa ja erilaisten hankintamenettelyjen hyödyntäminen (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 17.) He lisäävät, että yhteistyö asiakkaiden ja toimittajien kanssa edellyttää selkeää hankintaprosessin kuvaamista ja loppukäyttäjien kuulemista tarpeen niin vaatiessa.

Helsingin kaupungin hankintastrategian toinen pääteema on vaikuttavuus ja vastuullisuus (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 10). He lisäävät, että vaikuttavuudella ja vastuullisuudelle edistetään esimerkiksi Helsingin kaupungin tavoitetta olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä.

Vaikuttavuuden ja vastuullisuuden teeman tavoitteita ovat esimerkiksi ympäristön kannalta haitallisten ratkaisujen vähentäminen sekä harmaan talouden torjuminen (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 11). He lisäävät, että vastuullisuuden edistämiseksi Helsinki kaupunki käyttää erilaisia hankintamenettelyjä, joihin on lisätty vastuullisuuteen liittyviä kriteereitä.

Vaikuttavuuteen ja vastuullisuuden teemaan sisältyy myös sosiaalisen vastuun huomioiminen, jossa Helsingin kaupungin yhteistyötahoilta sopimuskumppaneilta edellytetään ihmisoikeuksien noudattamista ja työelämän perusoikeuksien toteutumista (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 12). He lisäävät, että vaikuttavuudella ja vastuullisuudelle voidaan myös edistää heikommassa asemassa olevien työllistymistä sekä hankinnan koko elinkaaren kustannusten hallintaa.

Vaikuttavuuden ja vastuullisuuden teematoihin liittyy esimerkiksi seuraavia toimenpiteitä: ympäristölle haitallisten ratkaisujen vähentäminen ja keskittyminen kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta tukeviin ratkaisuihin, harmaan talouden torjuminen edistämällä hankintasopimukseen ehtoja ja tavoitteita, jotka kitkevät harmaata taloutta, ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia tukevia ehtoja hankintasopimukseen, hankinnoilla työllistämistä ja vastuullisuuskriteerien määrittelemisen hankintojen kriteereihin (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 18–19).

Kolmas ja viimeinen teema Helsingin kaupungin hankintastrategiassa on hankintojen johtaminen ja hankintataidot (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 13). He lisäävät, että hankintoja pyritään johtamaan strategisesti ja hankintaosaamista

kasvatetaan jatkuvasti, jotta hankintoja voidaan tehdä mahdollisimman laadukkaasti ja taloudellisesti.

Hankintojen johtamiseen ja hankintataitoihin liittyviä tavoitteita ovat esimerkiksi se, että hankintojen rooli koko organisaatiossa on kuvattu selkeästi, jotta hankintoja voidaan tehdä mahdollisimman suunnitellusti (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 14). He lisäävät, että palvelujen analysoimisella vaikutetaan siihen millä tavalla Helsingin kaupunki tuottaa erilaisia palveluitaan, esimerkiksi hankkimalla niitä yrityksiltä vai omana tuotantonaan.

Hankintojen johtamiseen ja hankintataitoihin liittyy selkeästi myös organisaation hankintaosaamisen kehittäminen, jotta hankintoja tekevillä on tarvittava osaaminen (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 15). He lisäävät, että Helsingin kaupunki kartoittaa hankintaosaamista säännöllisesti ja kannustaa henkilöstöään hankintaosaamisen kehittämiseen esimerkiksi erilaisin tehtäväkiertojen kautta ja omaehtoisella opiskelulla.

Hankintojen johtamiseen ja hankintataitoihin liittyviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi hankintojen johtamisjärjestelmän kuvaaminen, analysointimallin kehittäminen koskien sitä kuinka palveluja Helsingin kaupungissa järjestään ja yhteisen koulutusohjelman luominen ja toteuttaminen läpi Helsingin kaupunkiorganisaation, jotta hankintoja tekevät ja hankintoihin osallistuvat ymmärtävät ja osaavat soveltaa hankintaosaamistaan (Helsingin kaupungin hankintastrategia, 2020, s. 20–21).

5 Johtopäätökset

Hankintastrategioita on laadittu monipuolisesti ympäri Suomea, ja tähän tutkielmaan valikoitui kolme julkisoikeudellista yhteisöä. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella tärkeimmiksi tavoitteiksi muodostui asiakaslähtöisyys, kustannusvaikuttavuus ja vastuullisuus (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia). Tavoitteiden saavuttamiseksi tunnistettiin neljä keinoa: monituottajamalli, hankintaosaamisen varmistaminen, vastuullisuuden edistäminen ja innovatiiviset hankinnat.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategiasta ilmenee kannustaminen uusien erilaisten hankintatapojen hyödyntämiseen sekä innovaatioiden ja teknologian hyödyntäminen hankintojen toteuttamisessa. Huomattavaa Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategiassa on se, että hyvinvointialueen hankintastrategian keskeisimmät tavoitteet ovat läpileikkaavia suomen kansallisen julkisten hankintojen strategian teemojen kanssa. Esimerkiksi kustannusvaikuttavuus on yhteyksissä taloudellisen kestävyuden kanssa sekä hankintaosaamisen varmistaminen on yhteyksissä hankintataitojen kanssa.

Toisena julkisoikeudellisena yhteisönä tarkastelussa oli Lapin hyvinvointialue, jonka hankintastrategia jakautuu viiteen pääteemaan, jotka ovat: asiakaskokemus, henkilöstökokemus, hyvä johtaminen, talouden tasapaino ja vaikuttavuus.

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategiasta huomataan, että hankintoja pyritään edistämään sekä asiakaslähtöisesti että taloudellinen kestävyys huomioiden. Lisäksi hankintastrategiasta voidaan huomata, että Lapin hyvinvointialueella halutaan huolehtia henkilöstön osaamisesta sekä yhteistyöstä eri sidosryhmien kanssa. Hankintastrategia korostaa myös innovaatioiden merkitystä julkisten hankintojen vaikuttavuudessa koko hyvinvointialueella.

Lapin hyvinvointialueen hankintastrategian pääteemoista on myös huomattavissa yhtäläisyyksiä kansallisen julkisten hankintojen strategian kanssa. Talouden tasapaino on

yhteyksissä kansallisen julkisten hankintojen strategian teemaan taloudellinen kestävyys ja vaikuttavuus on yhteyksissä myös taloudelliseen kestävyteen sekä ekologiseen ja sosiaaliseen kestävyteen.

Kolmantena ja viimeisenä julkisoikeudellisena yhteisönä tarkastelussa oli Helsingin kaupunki. Helsingin kaupungin hankintastrategiassa tunnistettiin kolme pääteemaa, jotka ovat toimivat markkinat ja innovaatioiden edistäminen, vaikuttavuus ja vastuullisuus ja hankintojen johtaminen ja hankintataidot.

Helsingin kaupungin hankintastrategiassa toimivat markkinat ja innovatiivisuudet keskittyvät innovatiivisuuden, digitalisaation ja kestävän kehityksen edistämiseen hankinnoissa. Vaikuttavuus ja vastuullisuus korostaa puolestaan ympäristönäkökohtien huomioimista julkisissa hankinnoissa sekä harmaan talouden torjumista. Hankintojen johtaminen ja hankintataidot puolestaan korostaa hankintojen strategista johtamista ja hankintaosaamisen kehittämistä.

Helsingin kaupungin hankintastrategiasta on huomattavissa yhtäläisyyksiä kansallisen julkisten hankintojen strategian kanssa. Hankintojen johtaminen ja hankintataidot ovat yhteyksissä kansallisen julkisen hankintojen strategian yhteen kahdeksasta teemasta hankintataidot. Vaikuttavuus ja vastuullisuus on myös yhteyksissä ekologisen kestävyden teeman kanssa.

Tutkielman tutkimuskysymyksenä on Hankintastrategioissa ilmenevät tavoitteet uusien hankintamenettelyjen edistämiseen ja innovatiivisiin hankintoihin. Valituista kolmesta julkisoikeudellisesta yhteisöstä innovatiivisuus esiintyi jokaisen organisaation hankintastrategiassa. Innovaation käsite oli yleisesti hankintastrategioissa lopputuotteeseen viittaava eli jonkinlainen uudenlainen lopputuote tai palvelu käyttäjille. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategiasta oli löydettävissä innovaatiot myös hankintamenettelyissä, jossa kannustetaan toteuttamaan julkisia hankintoja erilaisin menettelyin.

Hankintastrategioista on haastavaa löytää konkreettisia toimenpiteitä uusien hankintamenettelyiden edistämiseen, mutta yhtenä ajatuksena voidaan todeta, että hankintataitojen ja hankintaosaamisen kehittäminen edesauttaa myös innovatiivisuutta hankintamenettelyissä. Hankintayksiköiden hankintaosaamisen lisääminen voi tuottaa tulevaisuudessa erilaisia tapoja toteuttaa hankintoja ja sitä myöten kasvattaa niiden kustannustehokkuutta, vaikuttavuutta, kuin myös sosiaalista ja ekologista kestävyyttä.

Lähteet

- Aho, T., & Junnila, M. (2012). Kilpailutus sosiaali- ja terveystaloudessa.
- Aho, T., (2017). *Innovaatiokumppanuus. Kehitystyö osana julkista hankintaa Käsikirja*. TEKES. Noudettu 3.11.2022 osoitteesta <https://www.businessfinland.fi/globalassets/julkaisut/innovaatiokumppanuus-kasikirja.pdf>
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T., & Ruohoniemi, E. (2017). *Julkiset hankinnat* (3., uudistettu painos.). Alma Talent.
- Helsingin kaupunki., (2020). Helsingin kaupungin hankintastrategia. Noudettu 1.3.2024 osoitteesta: <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2020/Helsingin%20kaupungin%20hankintastrategia%202020.pdf>
- KEINO, Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus., (n.d.) Mikä on innovatiivinen hankinta? Noudettu 24.1.2024 osoitteesta: <https://www.hankintakeino.fi/fi/kestavat-ja-innovatiiviset-hankinnat/mika-innovatiivinen-hankinta>
- Kerttunen, M. (2007). Strategia. Julkaisusarja 3, Strategian asiantietoa.
- Kuntaliitto, (2022). *Mikä on julkinen hankinta?* Noudettu 7.11.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>
- Kuuttiniemi, K., & Lehtomäki, L. (2017). Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriö.
- Lapin hyvinvointialue. (2024). Lapin hyvinvointialueen hankintastrategia. Noudettu 25.3.2024 osoitteesta: <https://lapha-julkaisu.tweb.fi/ktwebscr/fileshow?doctype=3&docid=243557&version=1>
- Leskelä, M., & Luomaranta, J. (2023). Avoin strategia / Suljettu strategia: Miten strategiaa tulisi tehdä avoimuuden aikakaudella? Alma Talent.
- Määttä, K., & Voutilainen, T. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely* (1. painos.). Kauppakamari.
- Oksanen, A. (2009). Kuntien yleiset hankintaohjeet. Suomen kuntaliitto.

- Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin.
- Tukiainen, J., Baulia, S., & Matinheikki, J. (2023). Hyvinvointialueiden julkiset hankinnat tarvitsevat lisää kilpailua. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023022728671>
- Valtiokonttori. (n.d). Tutkihallintoa.fi. Hankintojen arvo. Noudettu 3.2.2024 osoitteesta: <https://www.tutkihallintoa.fi/julkiset-hankinnat/hankintojen-arvo/>
- Valtiovarainministeriö. (2020). Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-312-0>
- Valtiovarainministeriö (2020). Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020 <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090768680>
- Vantaan ja Keravan hyvinvointialue. (2024). Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hankintastrategia 2024–2030. Noudettu 25.3.2024 osoitteesta: https://vakehyva.fi/sites/default/files/document/Vakehyva_Hankintastrategia_1.pdf
- Vento, M. (2019). *Kaksi tarjoajaa pudotettiin Tampereen ratikan liikennöitsijäkilpailutuksesta*. Kuntatekniikka. Noudettu 9.11.2022 osoitteesta <https://kuntatekniikka.fi/2019/02/26/kaksi-tarjoajaa-pudotettiin-tampereen-ratikan-liikennöitsijäkilpailutuksesta/>
- Vilka, H, (2023) Kirjallisuuskatsaus metodina, opinnäytetyön osana ja tekstilajina.
- Vilén, P. (2022). Ratkaisevat yhteisöt: Kuinka merkittävät innovaatiot syntyvät. Alma Talent.