

**VAASAN YLIOPISTO**

**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Simo Timperi

**JULKISET HANKINNAT VALTIONHALLINNOSSA**

Tutkimus hankinnoista ja puitejärjestelyistä käyttäen New Public Management- ja  
New Public Governance -teorioita

Julkisjohtamisen  
Pro gradu -tutkielma

**VAASA 2018**

**SISÄLLYS**

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	<b>3</b>
<b>LYHENTEET</b>	<b>4</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1. Tutkimuksen aihepiirin merkitys ja esittely	8
1.2. Katsaus aikaisempaan tutkimukseen aiheista	10
1.3. Tutkimuskysymysten asettelu	13
1.4. Tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne	14
1.5. Tutkimuksen laadun, luotettavuuden ja pätevyyden arviointi	16
<b>2. NEW PUBLIC MANAGEMENT JA NEW PUBLIC GOVERNANCE HANKINTOJEN TEOREETTISENA PERUSTANA</b>	<b>20</b>
2.1. New Public Managementin periaatteista ja teeseistä	20
2.2. New Public Governancen perusajatuksia	26
2.3. New Public Governancen asemasta hallintotieteen teoriaperinnössä	28
2.4. Hallinnon verkostorakenteista julkisella sektorilla	29
2.5. Hankintojen teoreettinen perusta New Public Managementissä	31
2.6. New Public Governancen teoriapohja julkisille hankinnoille	33
<b>3. ULKOISTAMINEN JA HANKINNAT PUITEJÄRJESTELYIN</b>	<b>35</b>
3.1. Ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja niiden tavoitteet	36
3.2. Hankintojen toteutus	38
3.3. Hankintaprosessi	39
3.4. Puitejärjestely	46
3.5. Yhteishankintayksikkö	49
3.6. Yhteishankintayksikön puitejärjestelyt	50
<b>4. HANSEL ORGANISAATIONA</b>	<b>51</b>
4.1. Perustiedot Hansel Oy:stä	51
4.2. Hansel Oy:n toteuttamat puitejärjestelyt	52
4.3. Lainsäädännön rajoitteet puitejärjestelyille hyödyntäen verkostoja	56

<b>5. HAASTATTELUJEN ANALYYSI</b>	<b>57</b>
5.1. Verkostorakenteet valtion organisaatioiden hankintatoimessa	57
5.1.1. Verkostomaisten rakenteiden koettu hyöty, sekä tarve verkostoille	57
5.1.2. Muodolliset ja viralliset verkostot	58
5.1.3. Spontaanit ja epäviralliset verkostot	59
5.2. Puitejärjestelyjen käyttö valtion hankintayksiköissä	60
5.2.1. Puitejärjestelyjen käytöstä sekä kevennetyistä kilpailutuksista	61
5.2.2. Hanselin asiantuntijapalveluista ja hankinnan tukipalveluista	63
5.3. Hankinta johtamisen välineenä	64
5.4. Hankintatoimen tavoitteet	64
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA</b>	<b>66</b>
6.1. Keskeisimmät havainnot	67
6.2. Keskustelua	69
6.3. Mahdollisia teemoja jatkotutkimukselle	71
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>73</b>
<b>LIITTEET</b>	
LIITE 1. Haastatellut asiantuntijat.	80
LIITE 2. Teemahaastattelurunko.	81

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

TAULUKKO 1. Kansalliset kynnysarvot.	40
TAULUKKO 2. EU-kynnysarvot.	40
TAULUKKO 3. Puitejärjestelyissä sovittuja hankintojen sisältöjä.	54
TAULUKKO 4. Valtion hankinnat hallinnonaloittain 2017.	55

**LYHENTEET**

BudjL	Laki valtion talousarviosta 423/1988
JulkHankL	Laki julkisista hankinnoista 1397/2016
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
PA	Public Administration
VM	valtiovarainministeriö
VNK	valtioneuvoston kanslia

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Simo Timperi
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Julkiset hankinnat valtionhallinnossa: Tutkimus hankinnoista ja puitejärjestelyistä käyttäen New Public Management- ja New Public Governance –teorioita.
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen
<b>Työn ohjaaja:</b>	Esa Hyyryläinen
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2018

**Sivumäärä: 81**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan niin julkisten organisaatioiden toiminnasta, taloudesta kuin myös Suomen kansantaloudesta yleensä. Hankintojen määrä on jatkuvassa kasvussa, ja lainsäädännön kehittyminen sekä hankintatoimen digitalisaatio ovat pitäneet alan jatkuvassa muutoksessa. Julkisia hankintoja tehdään vuosittain noin 40 miljardilla eurolla, joista hankintalain soveltamisen piiriin kuuluu noin puolet.

Tutkimus keskittyy valtionhallinnon organisaatioiden hankintatoimiin, ja erityisesti niiden puitejärjestelyihin. Tutkimuksessa selvitetään ministeriöissä sekä valtionhallinnon virastoissa ja laitoksissa hankintatoimen järjestelyä sekä niiden verkostomaista toimintaa niin hallinnonalan sisällä kuin myös niiden välillä.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu New Public Management (NPM)- sekä New Public Governance (NPG) –doktriineista ja teoriakokonaisuuksista. Niiden teesien avulla tutkimus pyrkii hahmottelemaan hankintojen johtamista, organisointia sekä verkottumista valtionhallinnossa.

Tutkimuksen empiirinen osa toteutettiin teemahaastatteluilta kymmenelle valtionhallinnon virkamiehelle ja asiantuntijalle, jotka toimivat hankintatoimessa tai vastaavat siitä organisaatioissaan. Haastateltavien valinnassa kiinnitettiin huomiota kokonaiskuvaan valtionhallinnosta tutkimuksen laajuuden sallimissa puitteissa. Haastattelussa selvitettiin teoriaosion pohjalta teemoja hankintatoimen järjestelystä, johtamisesta, puitejärjestelyistä ja yhteistyöstä yhteishankintayhtiö Hansel Oy:n kanssa sekä hankintatoimen verkostoitumisesta muiden hankintayksiköiden sekä hallinnonalan toimijoiden kanssa.

Tutkimuksen keskeisimmät havainnot liittyvät verkstorakenteisiin, jotka NPG:n mukaisesti havaittiin olemassa oleviksi huomattavissa määrin valtionhallinnon organisaatioiden toiminnassa ja hankintatoimessa. Lisäksi hankintojen ja hankintatoimen johtamisesta saatiin teoriaa tukevia havaintoja teemahaastattelussa.

---

**AVAINSANAT:** Julkiset hankinnat, puitejärjestelyt, valtionhallinto, verkstorakentee



## 1. JOHDANTO

Julkiset hankinnat aihepiirinä ovat kiinnostavia siitä syystä, että niiden laajuus ja merkitys julkisessa johtamisessa sekä julkisen sektorin rakenteissa ja toiminnassa on hyvin suuri, ja jatkuvasti kasvussa. Aiheesta on tehty laajasti tutkimusta, mutta se – kuten julkiset hankinnat ylipäätään – on keskittynyt suurelta osin taloudellisiin ja tuloksellisiin näkökulmiin, monesti sivuuttaen julkisten palvelujen merkityksen ja luonteen palveluina kansalaisille, joita ei voida mitata ainoastaan rahallisin ja aineellisin mittarein. Päämääränä ei voi mielestäni olla ainoastaan mahdollisimman kustannustehokkaasti tuotetut palvelut, vaan kansalaisten huomioiminen kuluttajien lisäksi myös osallistujina julkisen sektorin toiminnan järjestelyyn sekä yhtäaikaisten palvelun tuottajina ja kuluttajina sekä niiden määrittelijöinä julkisten toimijoiden tai palvelujen tuottajatahojen kanssa.

Julkisiin hankintoihin, ulkoistuksiin ja kilpailutuksiin liittyy käytännössä hyvin läheisesti New Public Management –doktriini (NPM) ja sen suositukset julkishallinnon rooliksi ja julkisten varojen tehokkaaksi käytöksi. NPM –henkisiä reformeja on toteutettu hyvin laajasti myös Suomessa, ja myös hankintalain tavoitteet ilmentävät tätä, joista päällimmäisenä nousee esille pyrkimykset kustannustehokkuuteen. Samaan aikaan julkisessa ja tieteellisessä keskustelussa peräänkuulutetaan myös ”humaanimpaa” ja yhteisöllisempää näkökulmaa julkisten palvelujen tuotantoon, jossa NPM:n edustamien ”kovien arvojen” rinnalle halutaan myös muita kuin taloudellisia mittareita.

New Public Governance (NPG) on aihepiirinä verrattaen uusi, ja vaikka siitä on kirjoitettu ja tutkittu varsin runsaasti erityisesti tieteellisten artikkelien muodossa jo ainakin vuosikymmenen ajan, on siitä tarjolla melko niukasti materiaalia erityisesti suomeksi. Julkisten hankintojen ja NPG:n välistä suhdetta ei ole juurikaan tutkittu, joten tämä gradu pyrkii tuottamaan uutta pohdintaa aiheesta ja synnyttämään keskustelua. NPG:n ja julkisten hankintojen yhdistäminen on varsin haastava ja kunnianhimoinen tavoite gradulle, mutta samalla myös erittäin kiinnostava, koska edeltäjiä ei juurikaan ole.



### 1.1. Tutkimuksen aihepiirin merkitys ja esittely

Julkiset hankinnat tarkoittavat valtion eri virastojen, liikelaitosten ja organisaatioiden, kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden vastaavien laitosten sekä muiden hankintalaissa täsmennettyjen julkisten hankintayksiköiden suorittamia palvelu- ja tavarahankintoja. Hankinnat tehdään kilpailuttamalla hankintalain velvoittamin edellytyksin. Julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain noin 40 miljardilla eurolla, joista hankintalain soveltamisalan piiriin kuuluvia hankintoja on noin puolet. (Kontio ym. 2017: 27.)

Julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan koko Suomen kansantaloudesta. Valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien yksiköiden hankinnat, johon tämä tutkimus pääosin keskittyy, olivat vuonna 2017 noin 6 miljardia euroa, mikä on suurempi kokonaissumma kuin esimerkiksi valtion henkilöstömenot (Valtiokonttori 2017: 14). Hankinnat muodostavat näin ollen yli kymmenen prosenttia valtion vuosittaisen talousarvion menoista. (VM 2016: 13.)

Julkisen sektorin tehokkuus on osa jokapäiväistä keskustelua niin tieteellisesti, kuin myös arkikeskustelussa ja mediassa. Tehostamistoimet ja sopeuttamistoimet leimaavat poliittista keskustelua, ja julkisen talouden kestävä taso sekä sen remontin tarve on muodostunut yleisesti tunnustetuksi tosiasiaksi ja usein toisteltavaksi mantraksi.

Julkinen valta ei ole keskustelusta pelästyneenä vetäytynyt kuoreensa, vaan päinvastoin on hyvin aktiivisesti avannut monopoliaan kilpailulle, suorittanut ulkoistuksia ja jopa yksityistämistä ennen sen itsensä toteuttamalla aloilla. Virkamies ei kuitenkaan ole välttämättä astunut lähemmäs kansalaista, vaan julkinen sektori on enemmän rakenteellisia ja taloudellisia keinoja käyttäen pyrkinyt vastaamaan huutoon tehokkaammasta julkisen talouden hoidosta ja paremmasta vastineesta kansalaisten maksamille verorahoille.

Julkisilla hankinnoilla on valtion budjettitalouden ja julkisen talouden yleensä lisäksi suuri vaikutus myös markkinoilla toimiville yksityisille yrityksille. Voidaan puhua merkittävästä stimulantista taloudelliselle toimeliaisuudelle koko yhteiskunnassa. Yritys-

maailman näkökulmasta julkiset hankinnat tarkoittavat julkisten markkinoiden avautumista kilpailulle ja ulkopuoliselle palveluntarjonnalle.

Julkiset hankinnat ja niiden lisääntyvä hyödyntäminen julkisessa palvelutuotannossa ovat luontevaa jatkumoa yhteiskunnalliselle kehitykselle, joka hallintotieteissä on nähtävillä historiallisena siirtymänä byrokraattisesta toimintakulttuurista julkisissa organisaatioissa kohti managerialismia ja New Public Managementiä, sekä yksityissektorin toimintamallien omaksumisesta julkissektorin toimintaan. NPM on hyvin vahvasti vaikuttanut hankintalainsäädäntöön ja hankintakäytäntöihin, jotka korostavat NPM – henkisiä arvoja kuten kustannustehokkuutta ja kuluttajakeskeisyyttä.

New Public Management on johtamisdoktriini ja julkisen johtamisen oppikokonaisuus, jonka juuret ovat 1970-80 –lukujen taitteessa länsimaissa. NPM on myös laaja ja hajainen, mutta kuitenkin selkeästi omana kokonaisuutenaan erottuva joukko suosituksia ja normatiivisia periaatteita, miten julkista hallintoa tulisi kehittää ja miten julkisia organisaatioita tulisi johtaa erityisesti talousjohtamisen näkökulmasta. NPM toimi, ja toimii edelleen julkisen sektorin uudistamisen ja modernisaation ohjenuorana. Taustalla on joukko normatiivisia periaatteita julkisjohtamisen tehostamiseksi ja parantamiseksi, ja vastaavasti NPM:n kannatus ja sen oppien laaja levinneisyys kumpuaa kansalaisten ja poliitikkojen vahvasta tyytymättömyydestä julkista sektoria kohtaan. Yhtäältä paineet tehostaa toimintaa rajoitettujen budjettien asettamissa reunaehdoissa, ja toisaalta kansalaisten lisääntyvät vaatimukset julkisten palvelujen laadun ja saatavuuden puolesta yhdistyivät niin, että NPM sai voimakasta jalansijaa länsimaissa 1980 –luvulta alkaen. (Lähdesmäki 2003: 9—16.)

NPM voidaan monimerkitysisyydestään huolimatta tiivistää muutamiin peruskonseptihin ja toimintatapoihin. Huomion kiinnittäminen tehokkuuteen erityisesti tuotoksia mittaamalla, pienten ja erikoistuneiden, sulavien ja matalarakenteisten organisaatioiden suosiminen, sopimuksellisuuden laaja käyttö, voimakas markkinamekanismien sisällyttäminen julkiseen toimintaan kuten tulospalkkaus ja kilpailullinen ympäristö sekä painotus palvelunkäyttäjien rooliin kuluttajina ja asiakkaina. Tämä kaikki on pelkistettävissä.

sä kolmen kohdan malliksi — rakenteiden purkamiseksi, kilpailuksi sekä kannustimien asettamiseksi. (Pollitt & Sorin 2011: 5—6.)

New Public Governance (NPG) on tuorempi, ja vähintäänkin yhtä moninainen teoria-kokonaisuus kuin NPM. NPG edustaa uutta näkökulmaa julkishallinnon rooliksi ja siihen, kuinka hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisiä vuorovaikutussuhteita tulisi tarkastella. NPG:ssä osallistava ja verkostomainen hallinto kohtaa kansalaisten vaatimukset ja toiveet paremmista palveluntuotantoprosesseista, ja se pyrkii vastaamaan kasvavaan kompleksisuuteen yhteiskunnassa. Teoreettinen siirtymä NPM:stä NPG:een on siirtymä yksittäisten organisaatioiden johtamisesta monimutkaisempien palveluntuotantojärjestelmien hallintaan. Tämä tulee esille jo nimessä, ”managementistä” fokuksen siirtäminen ”governanceen” sisältää oletuksen laajemmasta näkökulmasta. (Kts. Osborne 2006, Torfing & Triantafillou 2015, Wiesell & Modell 2014.)

NPM:n korostaman hallinnon purkamisen, panos-tuotos –mittareiden, sopimuksellisuuden ja markkina- ja kilpailumekanismien tilalle New Public Governance –teoriat tarjoavat vaihtoehtojaan julkishallinnon arvopohjaksi sekä toiminnan perustaksi. NPG:n teoreettiset juuret ovat organisaatiososiologiassa ja verkostoteorioissa. Hallinnon rooli nähdään moninaisena vastakohtana NPM:n teeseihin karsitusta ja keskittyneestä julkisesta hallinnosta. NPG painottaa palveluprosesseja sen sijaan, että keskityttäisiin pelkistetympään panos-tuotos –analyysiin. (Osborne 2006: 383.)

## 1.2. Katsaus aikaisempaan tutkimukseen aiheista

Viittausanalyysillä tarkoitetaan kvantitatiivista menetelmää, jolla voidaan etsiä ja tunnistaa tietyn alan tai aihepiirin keskeistä tieteellistä kirjallisuutta. Viittaukset ovat muodollisia linkkejä tekstien välillä, joilla on tiettyjä yhteisiä tekijöitä. Viittaustietokannat sekä tieteelliset haku- ja indeksointipalvelut rakentuvat näiden linkkien ympärille, ja tarjoavat dataa siitä, kuinka merkittävä yksittäinen teksti on ollut aihepiirin laajemmassa tieteellisessä keskustelussa. Viittaukset kuitenkin mittaavat ensisijaisesti määrää eivätkä laatua, joka tulee tutkijan pitää mielessä viittaustietoja analysoidessaan. Viittausten

määrä korreloi pikemminkin tekstin saaman huomion kanssa, kuin sen uusien tutkimustulosten tai tieteellisen tutkimuksen laadun kanssa. (Moed 2005: 11—13, 313—317, LibGuides -verkkosivusto.)

Ensimmäisiä merkittäviä ja laajasti viitattuja New Public Governance –artikkeleja on Stephen P. Osbornen vuonna 2006 Public Management Reviewiin kirjoittama ”The New Public Governance?” (279 viittausta Web of Science –haku- ja indeksointipalvelussa maaliskuussa 2018). Osborne määritteli NPG:tä käyttäen apuna vertailua New Public Managementin ja aiemman Public Administration –näkökulman sekä NPG:n uudempien kehityssuuntien ja linjausten välillä. Osborne esitteli aiempaa termistöä, sillä ”public governance” oli laajalti käytetty tieteellisissä artikkeleissa jo historiassa 1990 –luvulta lähtien, mutta ensi kertaa Osborne jäsenteli kokonaisuutta, josta NPG ottaisi muotoansa. (Osborne 2006: 381—384.)

Osborne on jatkanut NPG –tutkimustaan laajasti myöhemminkin. Merkittävää tutkimusta ovat tehneet myös Janet & Robert Denhardt, teoksellaan ”The New Public Service. Serving, Not Steering” ja sen eri painoksilla ja siihen liittyvillä tieteellisillä artikkeleillaan. Näitä kaikkia on hyödynnetty tämän tutkimuksen teoreettisessa osassa.

New Public Managementiä on yhteiskuntatieteissä tutkittu 1980-luvulta lähtien, ja sen reaalimaailman sovellutusten on katsottu alkaneen jo 1970-80 –lukujen taitteesta, kun yhteiskunnalliset reformit eri länsimaissa alkoivat painottaa järjestelmällisemmin myöhemmin NPM –kokonaisuudeksi muodostuneita asioita, kuten yksityissektorin johtamiskäytäntöjen käyttöönottoa julkisen sektorin yksiköiden johtamisessa, tehokkuusajattelun edistämistä ja panos-tuotos –mallien soveltamista, markkinoiden hyödyntämistä ja kilpailumekanismien käyttöönottoa julkisten palvelujen tuotannossa, hallinnon purkamista ja hajauttamista suurista yksiköistä pienempiin ja joustavampiin ym. NPM:lle tyypillisiä teesejä.

NPM muotoutui tehtyjen reformien ympärille. Termiltään väljänä ja epätäsmällisenä, mutta ennen kaikkea käyttökelpoisena NPM nousi 1980-luvulta alkaen hallitsemaan julkista ja tieteellistä keskustelua julkisen sektorin reformeista ja yhteiskunnallisista uu-

distuksista. NPM yhdisti 1970-80 –luvulla vallinneet ”megatrendit” julkishallinnossa, kuten julkisen sektorin kasvun hidastaminen, julkisen varankäytön hallitsemattomuus, pyrkimykset ulkoistaa ja yksityistää julkisen sektorin palveluja ja toimintoja sekä julkishallinnon kansainvälistymistä. (Hood 1991, Hood & Jackson 1991.)

Hood määritteli varhaisessa vaiheessa aiheen tutkimusta NPM:lle sen opilliset tai doktriinilliset komponentit. Selkeydessään ja kattavuudessaan Hoodin NPM –luonnostelu on edelleen hyvin käyttökelpoinen ja toimiva. Ne sisältävät (Hood 1991: 4—5):

- 1) käytännöllisen julkisen johtamisen, joissa johtajalla on ”vapaus johtaa” ja vastuut ja tilivelvollisuudet ovat tarkasti jaettu.
- 2) Tarkasti määritellyt tehokkuusstandardit ja niitä mittaavat mittaristot. Tavoitteiden asettelu on oltava selkeää, onnistumiset on pystyttävä määrittelemään tarkasti ja mieluiten kvantitatiivisin termein.
- 3) Suuri painoarvo tuotosten kontrollointiin. Resurssien jako ja palkitseminen perustuvat tarkasti mitattuun tehokkuuteen. Tulokset ovat prosesseja tärkeämpiä.
- 4) Pienempiin yksiköihin siirtyminen julkisella sektorilla ja suurten organisaatioiden purkaminen. Yksiköiden tulee olla kokonsa perusteella johdettavissa.
- 5) Kilpailun edistäminen julkisella sektorilla, käyttäen hyödyksi sopimuksellisuutta ja markkinoita.
- 6) Yksityissektorin johtamistapojen painotus. Enemmän liikkumavaraa ja joustoa palkkaus- ja palkitsemiskäytännöissä. Todistetusti toimivat yksityisen sektorin johtamisopit työkaluiksi myös julkiselle sektorille.
- 7) Talouskuri ja nuuka resurssien käyttö. Enemmän vähemmällä!

NPM:iä on kritisoitu laajasti samaan aikaan, kun NPG on kasvattanut rooliaan tieteellisessä keskustelussa. Osa NPG:sta käydystä keskustelusta onkin vastateesiä NPM:lle, mutta se ei kuitenkaan ole NPG:n päätarkoitus, pikemminkin yksi osatekijä uudelle teoretisoinnille. NPM:iin kohdistettu kritiikki kuitenkin pohjaa monilta osin teemoihin, joita NPG:ssa korostetaan, kuten kansalaisten osallistamiseen ja moninaiseen yhteistyöhön niin julkisen ja yksityisen kuin kolmannenkin sektorin välillä. New Public Management kohtelee kansalaisia lähinnä asiakkaina, kuluttajina ja julkisen sektorin toiminnan edun-

saajina sen sijaan, että pääpaino olisi kansalaisten roolissa yhteistyökumppaneina sekä aktiivisina osallistujina julkisen sektorin toimintaan. (Vigoda 2002: 528—530.)

### 1.3. Tutkimuskysymysten asettelu

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää New Public Managementin vaikutuksia Suomen julkisen sektorin erittäin merkittävään osakokonaisuuteen, julkisiin hankintoihin. Julkisten hankintojen laajuuden, niin taloudellisesti kuin temaattisestikin vuoksi on tärkeää rajata sitä hieman tarkemmin. Hansel Oy toteuttaa Suomessa valtion yhteishankinnat sekä niihin liittyvät puitejärjestelyt. Valtionhallinnon tehokkuus ja toiminnan tarkoituksenmukaisuus julkisten palvelujen luonteesta ovat tärkeässä osassa Hanselin toimintaa. Siksi se on mielestäni hyvä tutkimuskohde julkisia hankintoja tutkittavaksi.

New Public Governance toimii tässä tutkimuksessa vastateesinä NPM:n supistamis- ja tehostamisajattelulle sekä vaatimuksille julkisen sektorin vetäytyvästä roolista yhteiskunnassa markkinoiden ja kilpailun tieltä. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa NPM ei kuitenkaan ole mikään vastalause NPM:lle, vaan enemmänkin kehityskulkua siitä eteenpäin. Vastakkainasettelu palvelee lähinnä oman tutkimukseni tarpeita, ja toimii työkaluna. NPG näkee yhteiskunnan koostuvan moninaisista verkostoista ja vuorovaikutussuhteista, ja julkisen hallinnon olevan yksi osa laajempaa kansalaisyhteiskuntaa. Haasteet julkisen sektorin johtamisessa ovat moninaisia ja entistä kompleksisempia. NPG korostaa hallinnon legitimitettä ja demokraattisuutta, kuitenkin unohtamatta tehokkuuden tärkeyttä, joka NPM:lle on kaikista keskeisintä.

Tämä NPM:n ja NPG:n yhteenkietoutuminen ja samaan aikaan hyvin vastakkaisia asioita korostava ote on mielestäni hyvin kiinnostava aihe tutkittavaksi. Käytännön sovelluksia siitä on loputtomasti, ja vaikka julkiset hankinnat eivät ehkä olekaan kaikkein yksinkertaisin valinta, on niiden tutkiminen tältä teoriapohjalta varsin mielenkiintoista.

Johdannossa pohdittua taustaa vasten olen päättänyt tutkimuskysymyksiksi seuraavat:

1. Onko valtion organisaatioiden hankintatoimilla verkostorakenteita ja verkostomaista toimintaa? Missä määrin verkostojen avulla on saavutettavissa hyötyjä hankintatoimen järjestämisessä?
2. Missä määrin voidaan havaita New Public Management –henkisiä vaikutteita valtion organisaatioiden hankintojen johtamisessa ja tavoitteissa?
3. Missä määrin Hansel Oy:n puitejärjestelyjen toteutus ja käyttö heijastavat tutkimuksen teoreettisia viitekehyksiä?

#### 1.4. Tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne

##### *Tutkimuskohteen kuvaus*

Tutkimuskohteena on valtionhallinnon puitejärjestelyt yhteishankintayhtiö Hansel Oy:n toimesta. Tutkimuksessa käsitellään puitejärjestelyjä ja julkisia hankintoja teoreettisesti käyttäen hyväksi New Public Management (NPM) sekä New Public Governance (NPG) –teorioita ja doktriineja. Tutkimuksen empiirinen osa koskee valtionhallinnon organisaatioita. Tutkimusaineistoa on kerätty niin ministeriötasolta, kuin ministeriöiden alaisuudessa toimivilta valtionhallinnon yksiköiltä sekä muilta valtionhallinnon yksiköiltä, jotta voitaisiin saada mahdollisimman kattava kokonaiskuva hankinnoista valtionhallinnon eri tasoilla, sekä niiden myötä myös valtionhallinnossa vaikuttavista verkostomaisista rakenteista NPG –teorioiden mukaisesti.

##### *Aineiston kerääminen*

Tutkimuksen aineisto kerättiin teemahaastatteluilla, joihin osallistui eri valtionhallinnon organisaatioiden hankintatoimessa työskenteleviä tai siitä vastaavia virkamiehiä. Haastateltavia oli 10 kappaletta. Haastateltavat valittiin oman hankintakykyni mukaan edustamaan johtotasoja sekä asiantuntijatasoa. Lisäksi pyrin valikoimaan erilaisia organisaatioita koon ja hierarkian perusteella tutkimuskohteiksi.

Teemahaastattelurunko koostui neljästä pääteemasta. Ensimmäisenä kartoitettiin taustatietoja organisaatiosta ja haastateltavasta virkamiehestä. Haastatteluissa keskusteltiin hankintatoimen henkilöstöstä, järjestämisestä ja sen kehittämisestä haastateltavien organisaatioissa. Toisena pääteemana oli julkiset hankinnat, organisaation hankintojen tyyppittely, hankintaprosessin kokemukset, ja yleisellä tasolla hankinnat organisaatioissa.

Kolmas pääteema oli Hansel Oy:n puitejärjestelyt sekä niiden käyttäminen organisaation hankinnoissa. Keskustelimme kokemuksista puitejärjestelyjen käytössä, mahdollisista kustannuksista ja kustannussäästöistä, puitejärjestelyin hankittujen tuotteiden ja palveluiden laadusta sekä prosessien toimivuudesta. Haastattelussa käytiin myös läpi Hansel Oy:n tarjoamia asiantuntijapalveluja. Lisäksi pääteeman osana oli puitejärjestelyjen sisäiset kevennetyt kilpailutukset tai ns. minikisat, joista oli paljon vaihtelevia kokemuksia haastateltavilla.

Neljäs ja viimeinen pääteema teemahaastattelussa pohjasi tämän tutkimuksen teoriaosaan. Haastatteluissa käytiin läpi verkostomaista toimintaa ja verkostomaisia rakenteita valtionhallinnon organisaatioissa NPG –teoriaan nojaten. Lisäksi keskusteltiin hankintalainsäädännön painotuksista ja haastateltavien mahdollisesti kokemista esteistä ja rajoituksista hankintatoimen toteutukselle lainsäädännön puitteissa. Teemahaastattelukysymykset koskivat myös hankintojen johtamisen organisoimista sekä yleisemmällä tasolla organisaatioiden hankintatoimen tehtävistä ja tavoitteista.

### *Aineiston analysointi*

Teemahaastatteluilla saatu aineisto on litteroitu sisältö mahdollisimman tarkasti säilyttämällä, mutta yksityiskohtaisen tarkkaa litterointia taukoineen, tyhjine sanoineen jne. en katsonut tarpeelliseksi suorittaa, sillä tutkimuksessa ei ole kyse kielianalyysistä tai muusta erittäin tarkkaa litterointia vaativasta tutkimustavasta.

Litteroitua aineistoa lajitellaan luokittelemalla hankittua tietoa teemoittain ja tutkimuskysymyksittäin. Luokittelussa käytän apuna tutkimusongelmien ja alaongelmien lisäksi tutkielman teoriasta nousevia malleja. Luokiteltua aineistoa käytetään analyysikappa-



leessa viemään analyysiä eteenpäin vuorovedolla yhdessä tutkielman teoriaan pohjaviiden kommenttien kanssa.

### *Tutkimuksen rakenne*

Johdannon jälkeen tutkielma alkaa hallintotieteellisellä teoriakappaleella, joka käsittelee New Public Management (NPM) –doktriinia yleisesti, sekä sen sovellutuksia julkisiin hankintoihin. NPM:n rinnalla käsitellään New Public Governancea (NPG), joka on tuore teoreettinen suuntaus hallinto- ja yhteiskuntatieteissä, millä on vahvat sidokset mutta myös tärkeät eroavaisuudet ja painotukset suhteessa NPM:iin. NPG:n teesejä ja sovellutuksia julkisiin hankintoihin pohditaan teorialuvussa.

Teoriaosuuden jälkeen käsitellään julkisten palveluiden ulkoistamista, kilpailuttamista ja yksityistämistä. Suuri painoarvo on hankintaprosessilla, josta edelleen siirretään tarkempaa huomiota puitejärjestelyihin.

Kolmas pääluku on tutkimuskohteen, valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n toiminnan kuvausta sekä kahdessa edellisluvussa käsiteltyjen asioiden soveltamista tutkimuskohteeseen. Hansel Oy:n päätoimialaa eli puitesopimuksia ja puitejärjestelyjä valti-onhallinnon eri organisaatioille käsitellään kappaletta hallitsevalla tavalla. Neljännessä pääluvussa käsitellään hankittua aineistoa ja analysoidaan haastatteluja. Tutkielman päättää johtopäätökset ja pohdinta käsitellyistä aiheista ja tutkimustuloksista.

### 1.5. Tutkimuksen laadun, luotettavuuden ja pätevyyden arviointi

Tämä tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen. Kvalitatiivinen tutkimus ei pyri saavuttamaan tilastollisin keinoin tutkimustuloksia, vaan tavoitteena on ymmärrys jostakin reaali maailman ilmiöstä. Kvalitatiivisen tutkimuksen tekijä ei pyri erottamaan itseään tarkasti mitattavasta tutkittavasta asiastaan kuten kvantitatiivisessa tutkimuksessa, vaan perustaa tutkimuksen sille, että reaali maailma on jatkuvassa muutoksen tilassa. Tutkimuksen laatua määrittää se, kuinka hyvin tutkija pystyy sisäistämään, ymmärtämään ja

tulkitsemaan tutkimaansa asiaa tai ilmiötä, sillä tarkat numeeriset mittaustulokset eivät ole kvalitatiivisen tutkimuksen piirissä mahdollisia. (Golafshani 2003: 600.)

Kvantitatiivisella kysely- ja haastattelututkimuksella on Pattonin mukaan 7 kontribuutiota tiedon luomiseksi. Tutkimus valaisee asioiden tarkoituksia tutkijalle, tutkii kuinka ihmistieteissä asiat tapahtuvat, tutkimuksella hankitaan tarinoita ihmisten näkemyksistä ja kokemuksista, havainnollistetaan järjestelmien toimintaa ja seurauksia ihmisille, lisätään ymmärrystä kontekstista, havaitaan odottamattomia seurauksia sekä tehdään case-vertailuja tärkeiden kaavojen ja teemojen löytämiseksi eri tapausten välillä. (Patton 2015: 12—13.)

Perinteisesti tutkimusta on arvioitu validiteetin ja reliabiliteetin näkökulmasta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa erityisesti ja nykypäivän tutkimuksessa yleensä on asianmukaista pohtia laajemmin näitä käsitteitä, sillä ne ovat vain yksi osa tutkimuksen laadun, luotettavuuden ja pätevyyden arvioinnissa.

Validiteetti merkitsee sitä, missä määrin tutkimuksessa käytetty menetelmä mittaa juuri niitä asioita ja ominaisuuksia, joita tutkimuksella pyritään mittaamaan. Terminä voidaan käyttää myös validiutta, ja sillä on monta eri tyyppiä Hirsjärven ja Hurmeen (2008) mukaan. Ennustevalidiudella tarkoitetaan sitä, että yhden tutkimuskerran tulokset voidaan ennustettavasti toistaa myös myöhemmillä tutkimuskerroilla. Rakennevalidiudella tarkoitetaan arviointia siitä, kuinka hyvin tutkimus koskee sitä, mitä tutkija on odottanut tutkivansa. Käsitteiden pohdinta ja asianmukaisuus ovat tässä mielessä hyvin tärkeitä. Sisäisellä validiudella pohditaan sitä varmuutta, jolla voidaan sanoa asian X aikaansaaneen asian Y, ilman kolmansien tekijöiden merkittävää vaikutusta asiaan. Ulkoinen validiutus tarkoittaa tutkimustulosten yleistettävyyttä. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 186—188.)

Reliabiliteetillä tai reliaabeliudella tarkoitetaan arviontia siitä, kuinka varmasti tutkittaessa samaa asiaa, ilmiötä tai henkilöä useita eri tutkimuskertoja saadaan samat tulokset. Tutkimuksen reliaabeliutta arvioidaan myös niin, että tutkimustulosten voidaan sanoa olevan reliaabeleja silloin, kun kaksi tutkijaa päätyy samanlaisiin tuloksiin samaa asiaa tutkiessaan. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 186.)

Validiteetti ja reliabiliteetti ovat perinteisesti kvantitatiivisen tutkimuksen käsitteitä. Kvalitatiiviseen tutkimukseen on käsitteitä jalostettu edelleen, ja vaikka monien tutkijoiden mielestä ei ole enää välttämätöntä tukeutua validiteetin ja reliabiliteetin perinteisiin ja vanhoihin määrittelyihin, on tutkimuksen laadun arviointi silti ensisijaisen tärkeää (Heikkinen ym. 2007: 7). Kvalitatiivisen tutkimuksen tieteenfilosofisia lähtökohtia on todellisuuden luonteen eli ontologian subjektiivisuus (Hirsjärvi ym. 2008: 22—23). Positivismi, eli tieteellisen metodin ykseys eri tieteenaloilla sekä sen luoma metodologinen ihanne kaikkien, myös ihmistieteiden eksaktiudesta soveltuu huonosti kvalitatiiviseen tutkimukseen, sillä tutkimuksen luonne on välttämättä subjektiivista ja kokemuksellista (Leung 2015: 326). Siksi validiteetti perinteisessä mielessä on vaikea yhdistettävä kvalitatiiviselle tutkimukselle. Myös tutkimuksen toistettavuus on joidenkin tutkijoiden mielestä ongelmallista siksi, että kvalitatiivinen tutkimus sijoittuu relativistiseen paradigmaan, ja on sitä kautta väistämättä subjektiivista sekä sijoittuu useisiin todellisuuksiin riippuen tutkimuksen tekijästä ja tämän luomasta merkity maailmasta (Dixon-Woods ym. 2004: 223). Relativismin mukaan näkemykset ja kokemukset ovat aina riippuvaisia harkinnasta ja havainnoinnista, harkitsijasta ja havainnoitsijasta. Reliabiliteetin ja validiteetin konseptien sijaan voidaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa käyttää luotettavuutta, täsmällisyyttä ja laatua (Golafshani 2003: 604).

Tutkimuksen täsmällisyyteen olen pyrkinyt sillä, että empiiriset tutkimuskohteet (valtionhallinnon organisaatiot) on valittu edustamaan mahdollisimman laajasti eri hallinnon tasoja ministeriötasolta virastotasolle. Teemahaastattelujen määrälle on rajoitteensa niin tutkimukseen käytettävän ajan kuin myös pro gradu –tutkielman laajuuden perusteella. Näistä syistä tulokset eivät ole aivan ongelmattomasti yleistettävissä koko valtionhallintoa koskeviksi, mutta mielestäni olen kuitenkin onnistunut saamaan riittävän hyvän ”läpileikkauksen” tehdyillä teemahaastatteluilla, että melko suuressa määrin voidaan yleistää saatuja havaintoja koko valtionhallinnon tasolle. On kuitenkin tärkeää muistaa, että valtava määrä yksiköitä ja organisaatioita jää väkisinkin tutkimuksen ulkopuolelle.

Teemahaastattelututkimuksessa olennaista on löytää yhteinen kieli ja operationalisoida tutkimuksen teoreettisia käsitteitä mahdollisimman yhdenmukaisesti haastateltaville, jotta varmistuttaisiin siitä, että tutkitaan samaa ilmiötä tai asiaa kaikkien haastateltavien

kanssa. Tämä liittyy tutkimuksen validiteetin, ja on arvioitava sitä, kuinka hyvin on tutkittu juuri sitä ilmiötä tai asiaa, jota oletetaan tutkivan ja pyritään tutkimaan teemahaastatteluilla.

## **2. NEW PUBLIC MANAGEMENT JA NEW PUBLIC GOVERNANCE HANKINTOJEN TEOREETTISENA PERUSTANA**

New Public Management (NPM) ja New Public Governance (NPG) toimivat tutkimuksen keskeisinä hallintotieteellisinä teoreettisina viitekehyksinä. NPM on eräänlainen kulmakivi modernin julkishallinnon toiminnan teoreettisena perustana — hyvin suuri osa länsimaissa viime vuosikymmeninä tehdyistä hallinnollisista uudistuksista voidaan luokitella ”NPM –henkiksi”. Tehokkuusvaatimukset, ”enemmän vähemmällä” –periaatteet julkisessa toiminnassa, vahva ja yksityissektorin opeilla marinoitu johtajuus, julkisten palvelujen kilpailutus ja ulkoistus sekä sopimukset yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa ovat kaikki NPM:n ilmentymiä nykypäivän julkishallinnossa.

NPG on verrattain uusi yhteiskuntatieteellinen teoriasuuntaus, joka on osittain kehittynyt vastineeksi NPM:lle — erityisesti sen aikaansaamille negatiivisille kehityksille julkishallinnossa, mutta ei varsinaiseksi antiteesiksi, sillä myös NPG tunnustaa tiettyjä yhteisiä arvoja NPM:n kanssa, kuten kustannustehokasta julkisen hallinnon organisointia ja palveluntuotantoa. NPG on NPM:n tavoin peräänkuulutus paremman julkisen hallinnon puolesta, mutta keinovalikoima sen saavuttamiseksi on oleellisesti erilainen. NPG:ssa kansalainen ei ole pelkästään asiakas tai kuluttaja, julkishallinnon ensisijainen tehtävä ei ole kustannustehokkuus vaan palvelujen laatu, saatavuus ja vaikuttavuus.

### **2.1. New Public Managementin periaatteista ja teeseistä**

New Public Management (NPM) on sateenvarjotermi kuvaamaan julkishallinnossa tapahtuneita reformeja 1970-80 –luvun taitteesta alkaen. NPM sisältää kokoelman ideologisia uudistuksia, jotka pohjaavat ajatukseen yksityisen sektorin johtamisoppien tuomisesta julkisen sektorin toimintaan. NPM:n kannatus ja laajalle levinnyt käyttöönotto länsimaissa perustui näkemyksiin byrokraattisesta, jäykästä ja tehottomasta julkisesta sektorista, joka oli paisunut liian suureksi kooltaan ja käytti niukkoja julkisia resursseja epäoptimaalisella tavalla. NPM on pyrkinyt pienentämään julkista sektoria sekä jäljelle

jäävään osaan siitä tuomaan markkinamekanismit ohjaamaan toimintaa. (Siltala 2013: 469.)

Julkishallinnon perinteinen ja aina New Public Managementin nousuun 1970-1980 – lukujen taitteeseen asti hallitseva malli on ollut byrokraattinen monopoli, ja sen tunnetuin luonnehdinta lienee Max Weberin byrokratian ideaalimalli. Weberin byrokratian ominaispiirteitä ovat hallinnon persoonattomuus, määritellyt ja viralliset toimivalta-alueet, hierarkkisesti järjestetyt virastot, hallinnon perustuminen kirjallisiin dokumentteihin, hallinnossa toimiminen edellyttää perusteellista koulutusta, ja johtaminen on sidottu vakaisiin ja täydellisiin sääntöihin, joiden tuntemus osoittaa virkamiehen hallitsevan teknisen tietämyksen. Weberille ”puhdas” byrokratian malli mahdollistaa suurimman mahdollisen tehokkuuden ja on täten myös rationaalisin tunnettu vaihtoehto ihmisten hallinnointiin ja johtamiseen. Weber ei suoraan tarkoita byrokratiansa olevan maksimaalisen tehokasta, vaan väittää sen ainoastaan pystyvän siihen. (Lane 1993: 47–50, Weber ym. 1991: 196–198.)

Byrokraattisen hallinnon resurssit olivat informaatioissa ja asiantuntijuudessa, päätöksenteon voimassa sekä poliittisessa hyväksynnässä. Hallinnon keräämä tieto ja informaatio koko laajuudessaan oli byrokraattisen koneiston käytettävissä, ja tämä tiedon monopoli voitiin muuttaa vallaksi esimerkiksi vetoamalla siihen, että virkamiehet ja byrokratiakoneisto toteuttavat päätöksentekoa tehokkaimmin, sillä heillä on asiasta suurin tietämys. Tätä kutsutaan myös asymmetriseksi informaatioksi – byrokratia käyttää hyväkseen informaatiotaan suhteessa poliittikkoihin ja saavuttaa itselleen täten etuja (Lane 2000: 70). Byrokratia myös pystyi tarkan järjestelmänsä ja päätöksentekokoneistonsa avulla näennäisesti hyvin tehokkaaseen päätöksentekoon, ja ennen kaikkea huomattavasti nopeammassa tahdissa kuin lainsäädäntö. (Peters 1984: 188–189.)

Vaihtoehdoksi byrokratialle muodostui markkinakeskeisempi ajattelu, joka jalostui niin hallintotieteissä kuin myös käytännön julkisessa johtamisessa lopulta New Public Managementiksi. Markkinamallin johtavana ajatuksena oli usko kilpailun hyveisiin sekä erilaisiin kannustimiin. Taustalla oli usko markkinamekanismin tehokkuuteen jakaa resursseja yhteiskunnassa. Johtamiskäytännöissä uskottiin yksityisen sektorin oppien ole-

van lähes poikkeuksetta parempia kuin perinteisen julkisen sektorin toimintatavat. Byrokratiaa kritisoitiin kannustimien puutteesta yksilöille, jotta he voisivat toteuttaa työnsä niin tehokkaasti kuin mahdollista. Byrokraattiset virastot pyrkivät lähinnä kasvattamaan valtaansa ja budjettejaan, ja yksilöt niissä käyttivät tiedon monopolia hyväkseen edistääkseen sekä omaa uraansa että virastonsa asemaa. (Peters 2001: 23–30.)

Jan-Erik Lanen (2000) mukaan NPM:llä oli yksi päätavoite julkissektorin reformeille, joita se suositteli, ja se oli nostaa tehokkuutta tavaroiden ja palvelujen tuottamisessa. Julkisen sektorin taloudellinen tehokkuus merkitsee myös arvoa mittarin lisäksi. Tehokkuus on yksi toimintaa ohjaava arvo esimerkiksi vaikuttavuuden ja tasapuolisuuden lisäksi julkisissa palveluissa. Mittarina Lane käytti mikrotaloustieteistä tuttua X-tehokkuutta, joka kuvaa tuotantoprosessin tehokkuutta annetuilla tuotannontekijöillä. Julkisen sektorin toiminnan ennen NPM –reformia katsottiin olevan X-tehotonta, joka johtui monopoliasemasta. Monopolitilanteissa X-tehottomuudesta saattaa tulla pitkäaikaista, kun taas kilpailuilla markkinoilla X-tehottomuudella on tapana poistua, sillä tehottomat yritykset eivät ole riittävän kannattavia pysyäkseen markkinoilla. X-tehottomuutta esiintyy julkisten organisaatioiden sisällä Lanen mukaan jatkuvasti. Byrokraattinen virasto ei ole yksinkertaisesti kustannustehokas, ja Lanekin kritisoi byrokraatteja opportunistisesta käyttäytymisestä ja asymmetrisen informaation hyödyntämisestä. (Lane 2000: 59–61, 72–75.)

NPM on terminä väljä ja epätäsmällinen, mutta hyvin käyttökelpoinen kuvaamaan julkishallinnossa tehtyjä reformeja, ja 1980-luvulta alkaen NPM nousi hallitsemaan keskustelua julkisen sektorin uudistuksista. Terminologisesta väljyydestä huolimatta NPM:n katsotaan olevan riittävän laajalle levinnyt ja sisältävän riittävästi yhteisiä piirteitä eri maissa, jotta sen voidaan katsoa olevan oma geneerinen oppinsa hallintotieteellisessä teoriassa. (Hood & Jackson 1991: 178.)

New Public Managementin (NPM) nousu maailmanlaajuiseksi trendiksi alkaen 1970–1980 –luvun taitteesta yhdisti vallitsevat ”megatrendit” julkishallinnon muutoksessa. Näitä trendejä olivat pyrkimykset hidastaa julkisen sektorin kasvua tai kääntää se kutistuvaksi liiallisen julkisen varainkäytön ja henkilöstömäärän hillitsemiseksi, siirtyminen

kohti julkishallinnon palveluiden ja toimintojen yksityistämistä tai kvasi-yksityistämistä, automaation kehitys erityisesti julkishallinnon palvelujen tuotannossa ja toimittamisessa sekä julkishallinnon kansainvälistyminen niin yhteistyössä, politiikan luomisessa, päätöksentekomalleissa sekä yleisissä julkisjohtamisen kysymyksissä. (Hood 1991: 1.)

NPM on ideologia ja doktriini, jolla on ollut ennen kaikkea pohja uusklassisessa taloustieteessä (Osborne 2006: 382). Yksityisen sektorin johtamisoppeja ja markkinaehtoisuutta on käyttöönotettu julkisella sektorilla, aina välttämättä riittävästi huomioimatta julkisen sektorin erityispiirteitä ja eroja suhteessa yksityiseen. Hallinnon desentralisointi, julkisten toimintojen yksityistäminen ja kilpailumekanismien käyttöönotto nousivat keskeisiksi keinoiksi lisätä tehokkuutta ja pyrkimyksinä vastata kuluttajien vaatimuksiin.

NPM:n taustalla vaikutti asenne, jota suurista valtionpäämiehistä erityisesti Ronald Reagan ja Margaret Thatcher edustivat, jonka mukaan markkinaehtoisuutta julkishallinnossa tulisi lisätä voimakkaasti vallalla olleen julkisen sektorin suunnitelmallisemman taloudenpidon tilalle. NPM kehittyi osittain doktriinin kautta, mutta osittain myös yrityksen ja erehdyksen kautta spesifisemmäksi kokoelmaksi julkisen sektorin reformeja. ”Yritteliäs hallinto” (entrepreneurial government) muodostui NPM:n keskeiseksi teesiksi vahvasti Osbornen & Gaeblerin teoksen *Reinventing Government* (1992) kautta. Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian hallintojen julkilausumat ja OECD:n julkaisut antoivat voimakkaasti ymmärtää, että NPM:n reformit edustivat globaalia trendiä, eivät ainoastaan yksittäisten maiden julkisten sektorien uudistuksia. Vaikkakin on osoitettu, ettei maailmanlaajuus olekaan totta, NPM:n aatteet levisivät hyvin laajalti ja niiden voidaan katsoa olevan ilmeinen kehityskulku modernille julkishallinnolle. (Pollitt & Sorin 2011: 4-5.)

Osborne & Gaebler (1992) esittelivät *Reinventing Government* –teoksessaan mallin yritteliäälle hallinnolle. Mallissa hallinto nähdään ennen kaikkea katalyyttinä, jonka tehtävänä on ennemmin ohjata yhteistä venettä (*steering rather than rowing*) sen soutamisen sijaan, tarkoittaen keskittymistä ohjaukseen ja hallintaan sen sijaan, että julkinen



sektori tuottaisi kaikki palvelunsa itse. Hallinnon ensisijainen tehtävä on huolehtia siitä, että palvelut tulevat tuotetuksi, on toissijaista sinänsä mikä toimija ne tuottaa. Osbornen & Gaeblerin (1992) mukaan palvelujen ja hyödykkeiden tuotanto hoituu parhaiten yksityisen tai kolmannen sektorin toimesta. Pienempi julkinen sektori olisi samalla vahvempi, jos se voisi keskittyä ohjaukseen eikä käyttää voimavarojaan tuotantoon. Tuotanto on tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa ulkopuolisten palveluntarjoajien toimesta. Kolmannen sektorin rooli korostuu sekä palvelujen tuottajana, että kansalaisten aktiivisemmän osallistumisen mahdollistajana vailla hallinnon rajoittavaa roolia. (Osborne & Gaebler 1992: 25–48.)

NPM:n teoreettinen tausta löytyy vahvassa kritiikissä liian laajaksi kasvaneesta julkisesta sektorista. Lisäksi julkisen valinnan teoria sekä managerialismin opit johtamisen korostuneesta roolista vaikuttivat NPM:n teoreettisen muodostumisen taustalla. Siltalan (2013) mukaan NPM edustaa uusliberalistista näkökulmaa yhteiskuntaan ja markkinoihin. Uusliberalistiseksi NPM:n harjoittamisen tekee taustalla vaikuttava perusajatus ihmisistä tuottojen maksimoijina sekä usko siihen, että kaikki on mitattavissa myös julkisen sektorin toiminnassa (Siltala 2013: 469). Jan-Erik Lanen (2000) mukaan NPM:n ydinajatuksena on myös sopimuksellisuus – NPM lisäsi keinoksi sisällyttää julkisen sektorin toimintaan yksityisen sektorin johtamisoppeja ja toimintaperiaatteita sopimuksellisuuden (Lane 2000: 4-5).

NPM muodostui viimeisten noin kolmenkymmenen vuoden saatossa normatiiviseksi malliksi ja edusti perustavanlaatuaista muutosta siinä, kuinka julkishallinnon rooli nähdään yhteiskunnassa sekä pyrki vastaamaan kysymykseen siitä, miksi julkinen hallinto tekee sitä mitä tekee. NPM haastoi julkisjohtajat etsimään uusia, innovatiivisia tapoja saavuttaa tuloksia tai vaihtoehtoisesti yksityistämään aikaisemmin julkisen sektorin toteuttamia tehtäviä. NPM:n teesien mukaisesti julkishallinnon tehtävänä ei ole tuottaa kaikkia palveluita itse, vaan määritellä niiden tuotanto ja hallita niitä esimerkiksi sopimuksin. NPM nojaa vahvasti markkinamekanismeihin ohjaamassa julkishallinnon toimintaa. (Denhardt & Denhardt 2007: 12–17.)

Osbornen (2006) mukaan NPM:n ydinteesejä ja suosituksia ovat seuraavat:

- yksityisen sektorin johtamisoppien omaksuminen
- johtamisen eriyttäminen ja korostaminen suhteessa asiantuntijuuteen
- keskittyminen johtajaan sisäisenä yrittäjänä ja yrittämisajattelun sisällyttäminen julkiseen johtamiseen
- panos-tuotos –mallin omaksuminen, tehokkuusajattelu ja johtamisen arviointi niiden pohjalta
- markkinoiden ja kilpailun käyttö, markkinainformaation hyödyntäminen, julkisten palvelujen tuotanto markkinoilla

Xu, Sun ja Si (2015: 12) lisäävät edellä mainittuihin ydinsuosituksiin lisäksi julkisten palvelujen kohteeksi kuluttajan. Tämä on voimakas kannanotto kansalaisen roolista, jota New Public Governance –teorioissa on vahvasti kritisoitu. NPM:n mukaan hallinnon tulee täyttää kuluttajien vaatimukset sen sijaan ennen kaikkea toiminnassaan.

Hood ja Jackson (1991) katsovat NPM:n olevan myös normatiivinen oppi julkisen sektorin toiminnan suhteen, ja erittelevät edellä Osbornen (2006) mainitsemien suositusten mukaisesti, että julkisessa toiminnassa on siirryttävä poliittisten linjausten mukaisista menettelytavoista johtamiseen kustannustietoisesti, kilpailuasetelman lisäämiseen ja monopolien purkamiseen, kustannusten vähentämiseen ja hallinnon roolin pienentämiseen, keskittymiseen prosessien sijaan tuotoksiin, arvioimaan tehokkuutta kvantitatiivisin mittarein sekä tilaajien ja tuottajien roolien eriyttämiseen julkisessa toiminnassa. (Hood & Jackson 1991: 178–179.)

Lisäksi NPM:n mukaisia, pääasiallisesti poliittisen päätöksenteon ja linjauksen keinoja ovat mm. hallinnon ja julkisen sektorin supistaminen, hajauttaminen, julkisten toimintojen ulkoistaminen, asiakasorientoituneisuus sekä poliittisen päätöksenteon eriyttäminen julkisten palvelujen tuotannon suorasta johtamisesta (Alonso ym. 2015: 646). Käytännössä näitä keinoja on käytetty esimerkiksi näennäismarkkinoiden sekä tilaaja-tuottaja –mallin käyttöönoton yhteydessä. Näennäismarkkinoiden avulla toteutettua kilpailuase-

telmaa on pidetty kehitysaskeleena perinteisemmästä, hierarkkisesti organisoidusta julkisten palvelujen tuotannosta.

## 2.2. New Public Governancen perusajatuksia

New Public Governance (NPG) edustaa perustavanlaatuista muutosta siinä, miten julkishallinnon rooli ja suhteet hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä nähdään. NPG:n taustalla vaikuttaa voimakas kritiikki perinteistä julkishallintoa ja New Public Managementiä kohtaan. Osborne (2006) katsoo näiden molempien NPG:a edeltäneiden hallintotieteellisten doktriinien olleen transitiovaiheen kehityskulkuja kohti nykyisin vallitsevaa teoriaa – New Public Governanca (Osborne 2006: 377). Julkishallinnon johtamisreformien kirjallisuus on asteittain vaihtanut kohdettaan yksittäisten organisaatioiden johtamisesta laajempaan näkökulmaan, käsittelemään monimutkaisten palvelutuotantojärjestelmien hallinnointia (Wiesell & Modell 2014: 176). Tätä muutosta kuvataan teoreettisena siirtymänä NPM:stä NPG:een.

NPG korostaa osallistavaa ja verkostomaista hallintoa, perustuen toimijoiden keskinäiseen riippuvuuteen, yhteistyöhön ja luottamukseen. Yhdessä nämä toimijat pyrkivät parantamaan prosesseja ja tuotoksia julkisessa päätöksenteossa ja palvelutuotannossa, taustalla kansalaisten lisääntyneet odotukset ja vaatimukset julkishallinnon toimintaa kohtaan sekä yhteiskunnassa kasvava kompleksisuus ja pirstaloituminen. (Torfing & Triantafillou 2015: 10.)

New Public Governance (NPG) pohjaa kontrastina NPM:iin vahvasti organisaatiososiologiaan ja verkostoteoriaan. NPG pyrkii myös kiinnittämään huomion julkisjohtamisen pirstoutuneeseen ja epävarmaan luonteeseen nykypäivänä (Osborne 2006: 382–384). Voidaan kysyä, kuinka hallita (govern) suhteessa ”pelkkään” johtamiseen (manage) (Bryson ym. 2014: 446). Kansalaisten aktiivinen osallistuminen demokraattisessa yhteiskunnassa on ydinajatus, jonka kautta voidaan saavuttaa paras hallinto (Denhardt & Denhardt 2007: 50–51).

NPM:n jälkeinen uusi näkökulma korostaa hallinnon roolia kokoajana, katalyyttinä ja yhteistyökumppanina. NPM korosti hallintoa ohjaajana (steering). Bryson ym. näkevät nykypäivän hallinnon roolin paljon moninaisempänä – ohjaajana, vetäjänä (rowing), yhteistyökumppanina ja joskus myös väistyjänä sivuun tehokkaampien toimijoiden tieltä (Bryson ym. 2014: 448). Ohjaaminen nähdään poliittisena johtamisena, vastaavasti vetäminen operationaalisena johtamisena (Fattore ym. 2012: 219). NPG on NPM:n tapaan monilta osin sateenvarjotermi, mutta se korostaa markkinoiden tuoman arvon lisäksi myös kolmatta sektoria vaihtoehtona, sekä uskoo kilpailun, valinnan ja monitahoisuuden yhteistyön hyveisiin (Fattore ym. 2012: 219).

Sekä rowing, että steering hallinnon ydintehtävinä kuuluvat kuitenkin NPM – doktriinin johtamisoppeihin Denhardt & Denhardtin mukaan, ja he peräänkuuluttavatkin iskunaksi servingiä, palvelemista. Julkisen sektorin tulisi aktiivisesti pyrkiä luomaan mahdollisuuksia kansalaisille muodostamalla luottamuksellisia yhteistyösuhteita hallintoon ja toimimalla yhdessä kansalaisten kanssa määritellessään julkisia ongelmia, kehittämään vaihtoehtoja ja implementoimaan ratkaisuja näihin ongelmiin (Denhardt & Denhardt 2015: 665).

Xu ym. (2015) erittelee New Public Governancelle kuusi erityispiirrettä, jotka kuvaavat NPG:n luonnetta. Ensinnäkin, NPG korostaa vallan hajauttamisen merkitystä. Hallinnon ja markkinoiden lisäksi yhteiskunnan muilla organisaatioilla on oikeus osallistua julkisten asioiden hoitamiseen ja ongelmien ratkaisuun. Hallinnon hajautus perustuu demokratian ideaalin korostamiseen.

Toiseksi, NPG peräänkuuluttaa hallinnon roolin muutosta kohti koordinoivampaa ja yhteistyöhön perustuvaa, keskustelevaa ja sosiaalisia intressejä yhteen kokoavaa mallia. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan tulisi keskustella ja löytää konsensus julkisten asioiden suhteen. Kolmanneksi NPG muodostaa monimutkaisen verkoston hallintoon. NPG pyrkii yhdistämään yksilöt ja organisaatiot yhteiseksi verkostoksi ja edistämään sosiaalista yhteistyötä ja koordinoitua. Tuon verkoston avulla NPG:n mukainen hallinto pyrkii edistämään resurssien – rahallisten, tiedollisten ja teknologisten, vaihdantaa toimijoiden välillä. Viidentenä erityispiirteenä verkostossa vallitsee sopimuksellisuuden ja

luottamuksen kulttuuri, joka tekee siitä muutoskykyisen ja joustavan. Kuudentena asiaina NPG korostaa sosiaalisten julkisten organisaatioiden arvoa. Julkisen palvelun ytimessä on kansalaisten palvelu ja julkisen intressin edistäminen, vastakohtana markkinaajattelulle ja konsumeristiselle näkemykselle kansalaisista kuluttajina. (Xu ym. 2015: 14.)

### 2.3. New Public Governancen asemasta hallintotieteen teoriaperinnössä

Lyhyen katsauksen hallintotieteellisten koulukuntien historiaan tarjoaa Ari Salminen teoksessa *Julkisen toiminnan johtaminen* (2008). Salmisen mukaan hallintotieteen historiassa on kolme pääasiallista koulukuntaa – tieteellisen liikkeenjohdon koulukunta, administratiivinen koulukunta ja ihmissuhteiden koulukunta (Salminen 2008: 24). Koulukuntien merkityksestä myöhempään hallintotieteelliseen teoriaan mainittakoon tässä kohtaa erityisesti administratiivisen koulukunnan panos johtamiseen keskittyvänä koulukuntana, jota voidaan pitää New Public Managementin yhtenä juurista. New Public Administration, myöhemmin myös Public Administration (PA) sekä New Public Management ovat tärkeimmät koulukunnat pohdittaessa nykypäivän hallintotieteellisiä suuntauksia. (Salminen 2008: 71–73).

Perinteistä julkishallinnon teoriaa (Public Administration, PA) sekä New Public Managementiä (NPM) on hallintotieteellisessä keskustelussa kritisoitu siitä, että ne eivät pysty vastaamaan kasvavaan kompleksisuuteen globalisoituvassa ja verkottuneessa yhteiskunnassa. Nykypäivänä on laajasti tunnustettua, että julkinen päätöksenteko tapahtuu kasvavan monikerroksisessa, monikansallisessa ympäristössä jossa vallitsee monenlaiset arvot ja valtava määrä informaatiota. New Public Governance (NPG) pyrkii olemaan vaihtoehtoinen paradigma, jolla on edellytykset vastata näihin haasteisiin. (Koppenjan & Koliba 2013: 1.)

Perinteinen julkishallinnon teoria korosti hallinnon persoonattomuutta ja institutionalisoitumista. Tämä oli peruja massatuotannon ja teollistumisen aikakaudelta, ja se tehostikin julkishallinnon toimintaa osaltaan. NPM puolestaan perustui teoriapohjaltaan yri-

tysmaailman johtamiskäytäntöihin ja taloustieteen sovellutuksiin julkiselle sektorille. NPM uudisti hierarkkista byrokraattista hallintojärjestelmää, mutta sen kritisoijat katsoivat NPM:n uskovan liikaa markkinoiden mahdollisuuksiin jakaa sosiaaliset resurssit oikeudenmukaisesti ja markkinoiden kykyyn ratkaista julkisia ongelmia. (Xu ym. 2015: 11–12.)

NPG pyrkii yhdistämään PA:n ja NPM:n vahvuuksia omassa teorianmuodostuksessaan sen lisäksi, että se pyrkii vastaamaan niissä ilmeneviin ongelmiin. Osborne (2006) näkee NPG:n vahvuudeksi sen kyvyn tunnistaa päätöksenteon ja palvelutuotannon keskinäisen riippuvuuden ja läheisen kytköksen (Osborne 2006: 384). Byrokraattisen hallinnon tai vapaan markkinakilpailun sijaan NPG korostaa yhteistyöhön perustuvia verkostoja, ja korostaa hallinnon roolia näiden verkostojen koordinoinnissa (Wiesel & Modell 2014: 178). Arvopohjaltaan NPG sisältää myös tehokkuuden arvon NPM:n tavoin, mutta lisää keskeiseksi arvoksi sen rinnalle demokratian (Xu ym. 2015: 13).

Kansalaisten panos julkishallinnon toimintaan nähdään NPG:ssa moninaisempuna kuin PA:ssa tai NPM:ssä. Klassisessa julkishallinnossa lähinnä äänestäminen ja erilaiset eturyhmät olivat keinoja vaikuttaa hallinnon toimintaan. NPM pyrki lisäämään mahdollisuuksia vaikuttaa valinnan keinoin, kuluttajalla tuli olla vapaus valita eri julkisten ja yksityisten palveluntarjoajien väliltä. Julkishallinnolle luotiin näin kilpailullisia paineita esimerkiksi näennäismarkkinoiden avulla sekä ottamalla käyttöön erilaisia tehokkuuden mittareita. NPG näkee tärkeänä luoda puitteet osallistua keskusteluun julkisten asioiden hoitamisesta kaikille yhteiskunnan toimijoille. Jatkuva dialogi, johon osallistuu sekä julkisia että yksityisiä toimijoita on lisänä pelkäle äänestys- ja kulutusvalinnoilla vaikuttamiselle. (Torfing & Triantafillou 2013: 14–15.)

#### 2.4. Hallinnon verkostorakenteista julkisella sektorilla

Verkostomaiset rakenteet perustuvat vuorovaikutussuhteisiin niin organisaatioiden, kuin yksittäisten henkilöidenkin tasolla. Taustalla on teoria sosiaalisesta pääomasta. Henki-

löllä, jolla on korkea sosiaalisen pääoman taso, on kontaktit ja verkostot, jotka mahdollistavat informaation saannin, resurssien hankkimisen sekä tuen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Provan & Lemaire 2012: 639.)

Verkostotoiminta koostuu pohjimmiltaan aina kumppanuuksiin. Kumppanuudet muodostuvat joko laillisesti sitovin sopimuksin tai epäformaalimpien vuorovaikutus- ja yhteistyösuhteiden pohjalta. Kumppanuuksissa jaetaan vastuita, resursseja, riskejä sekä hyötyjä. Kumppanuuksilla saavutettavia hyötyjä ovat esimerkiksi joustavat menettelytavat, innovaatioille suotuisan ympäristön luominen, tiedon sekä asiantuntemuksen jakaminen, resurssien jakaminen sekä sillä saavutettavat synergiaedut, koherentin palveluntuotannon saavuttaminen, tehokkuuden ja tilivelvollisuuden edistäminen sekä toiminnan legitimointi. Kumppanuuksien ongelmia ja rajoitteita puolestaan ovat esimerkiksi tavoitteenkonfliktit, resurssikustannukset, vaihtelevat voimasuhteet kumppanuuksien sisällä sekä hankaluudet sovittaa erilaisia toimijoita yhteen. (Osborne 2010: 128-138.)

Verkostot organisaatioiden tasolla ovat keskinäisen riippuvuuden rakenteita, jotka koostuvat useista organisaatioista jotka eivät ole toistensa alaisia laajemmassa hierarkisessa järjestelmässä (O`Toole 2014: 361). Verkostojen ydinmekanismi on luottamus. Hallinnon verkostojen pääasiallinen funktio on luoda edellytyksiä neuvotella ja sovitella arvoja ja tavoitteita verkoston jäsenten välillä. Luottamus on ensiarvoisen tärkeä komponentti näiden edellytysten toteutumiselle. Luottamus mahdollistaa tiedonkulun sujuvuuden sekä innovatiivisten ratkaisujen löytämisen verkostojen sisällä. Verkostojen johtamisen ja hallinnoinnin tärkeä tehtävä onkin mahdollistaa luottamuksen ilmapiirin syntyminen verkoston sisällä. (Osborne 2010: 305-306.)

Verkostot keskittyvät moninaisten vuorovaikutussuhteiden olemassaoloon, oli kyseessä sitten henkilöt tai organisaatiot. Verkostojen jäsenyydet voivat olla hyvinkin muodollisia, mutta aina ei ole selvää kuka verkostoon kuuluu milläkin hetkellä. Jotkut verkostot ovat hyvinkin spontaaneja ja muodollisesti heikkoja, kun toiset puolestaan erittäin vaikiintuneita ja toiminnassaan formaaleja. Verkostot voivat syntyä ylhäältä johdetusti, mutta myös matalammalta tasolta vähemmän johdetusti. (Provan & Lemaire 2012: 640.)

Verkostot syntyvät käsittelemään asioita, jotka ovat kompleksisia, jopa “pirullisia” (Osborne 2010: 306). Pirulliset ongelmat ovat sellaisia ongelmia, joita ei pystytä täydellisesti määrittelemään, vaan ongelma määrittyy ja sen ratkaisuvaihtoehdot kehittyvät prosessin aikana. Pirullisiin ongelmiin ei ole oikeita tai väärää ratkaisuja, vaan vain laadullisesti parempia ja huonompia. Ratkaisut pirullisiin ongelmiin ovat aina ainutkertaisia tapahtumia, sillä jokainen pirullinen ongelma on uniikki, eikä potentiaalisten ratkaisujen määrää ongelmaan pystytä tietämään. (Lindell 2017: 19-21.)

Hallinnon verkostot pyrkivät innovatiivisiin ratkaisuihin joissa yhdistyy erilaiset arvot. Verkostojen interaktiivinen luonne vaatii luovuutta tällaiseen ongelmanratkaisuun, sillä verkoston sisällä vallitsee monesti vaihtelevia arvoja. Ongelmat, joita varten verkostot syntyvät ovat luonteeltaan sellaisia, joihin yksittäisillä verkoston jäsenillä ei ole riittäviä keinoja vastata. Onnistuneen verkoston täytyy pystyä kehittämään uusia ja innovatiivisia ratkaisuja, joissa yhdistyy verkoston jäsenten tietämys sekä yhteiset saatavilla olevat resurssit. (Osborne 2010: 308-309.)

Verkostot itsessään eivät ole tae onnistumisesta niille asetetuissa tehtävissä ja tavoitteissa. Verkostojen johtamisen ja verkostoissa vaikuttavien ihmisten tärkeä tehtävä on sitoutua koko verkoston onnistumisen tavoitteluun oman organisaationsa sijaan. Verkoston kokonaisuutena onnistuminen vaikuttaa eniten yksittäistenkin jäsenorganisaatioiden onnistumiseen. Julkijohtajalla onkin kaksi roolia verkostomaisessa toiminnassa - verkoston johtaja sekä johtaja verkostossa. Tehokkailla verkostoilla on viisi laajaa tunnuspiirrettä: verkoston suunnittelu, tarkoituksenmukainen johtaminen ja hallinta, vakaus, legitimitietin rakentaminen eli luottamuksellisten suhteiden luominen sekä verkoston aktivoiminen ja resursointi sen jäsenissä, sekä verkoston ylläpitäminen sekä monitasoinen osallisuus verkostoissa, tarkoittaen sitä, että organisaation osallisuus verkostosta ei ole riippuvainen yksittäisestä henkilöstä. (Provan & Lemaire 2012: 642-643.)

## 2.5. Hankintojen teorettinen perusta New Public Managementissä

Julkisia palveluja on perusteltu sillä, että vapaat markkinat eivät tuota vastaavia ja tarpeellisia palveluja, joten julkisen sektorin on paikattava niistä aiheutuvat puutteet omal-



la palvelutuotannollaan (Siikavirta 2015: 13). New Public Managementin mukaan kuitenkin hyvin suuri osa julkisesti tuotetuista palveluista on sellaisia, jotka hoituvat kustannustehokkaammin tai suoranaisesti paremmin markkinoilla yksityisten yritysten toimesta. Yksityisillä yrityksillä on pitkä perinne toimintatavoista, joissa osa toiminnasta ja tuotannosta hankitaan organisaation ulkopuolelta.

Julkisilla hankinnoilla on kansantaloudellisesti erittäin suuri merkitys. Vuonna 2014 julkisia hankintoja tehtiin arviolta noin 38 miljardilla eurolla, joka oli noin 19 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. Hankintojen määrä ja rahallinen arvo ovat olleet jatkuvassa kasvussa, viime vuosina erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla, joka on ollut tähän asti pääasiallisesti kuntien toimialaa. (Kontio ym. 2017: 28–29.)

Hankintalainsäädännössä painotetaan erityisesti hankintojen järjestämistä taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti kilpailua hyväksikäyttäen sekä ympäristönäkökulmia ja sosiaalisia näkökohtia huomioiden (Kontio ym. 2017: 28). Selkeä kytkös NPM:n periaatteisiin on siis nähtävillä lainsäädännön tekstiasussa – kilpailu vastakohtana jäykälle ja tehottomalle julkisen sektorin tuotannolle ja palvelujen laadukkuus kilpailun kautta. Hankintalainsäädäntö kuitenkin antaa myös osaltaan tunnustusta julkisen sektorin roolille ja erityisosaamiselle NPM:n mukaisesti – hallinnon rooli ohjauksessa ja suunnitelmallisuudessa (kts. esim. Osborne & Gaebler 1992) on myös NPM:ssä keskeinen teesi.

Julkisilla hankinnoilla ja niiden kilpailuttamisilla pyritään julkisten varojen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön, tärkeimpänä kriteerinä mahdollisimman hyvä hintalaatusuhde palveluille ja urakoille, joita julkinen sektori toteuttaa (Pekkala & Pohjonen 2015: 22). Tässäkin on nähtävissä selkeästi NPM:n kädenjälki tehostamispyrkimyksissä ja –vaatimuksissa.

NPM on myös peräänkuuluttanut kustannussäästöjen saavuttamista julkisia toimintoja ulkoistamalla. Ulkoistaminen ja yksityistäminen ovat NPM:ssä laajasti kannatettuja keinoja taloudellisten hyötyjen saavuttamiselle. Niiden lisäksi esimerkiksi tuotot julkisen omaisuuden myynnistä, valtionvelan pienentäminen, kulujen karsiminen kannattamattomia hallinnon yksiköitä vähentämällä sekä verotukselliset hyödyt yksityisen sektorin

taloudellisen toimeliaisuuden lisääntyessä ovat NPM:n mukaisten toimenpiteiden tavoiteltuja kustannussäästöjä. (Luke ym. 2011: 328.)

## 2.6. New Public Governancen teoriapohja julkisille hankinnoille

Osbornen (2010) mukaan julkisten palvelujen tuotanto 2000-luvulla sijoittuu pluralistiseen ympäristöön, jossa vallitsevat monimutkaiset organisaatioiden väliset suhteet sekä päätöksenteon prosessit ovat hyvin monitahoisia. Tästä johtuen keskeinen haaste julkisten palvelujen johtamiselle ja prosesseille, ja myös niiden ulkoistamiselle ja hankinnoille, on näiden monitahoisten vuorovaikutussuhteiden hallinta (governance). (Osborne 2010: 1.)

NPM pyrki edellä mainitusta poiketen pilkkomaan julkiset palvelut mahdollisimman yksinkertaistettuihin muotoihin, ja käyttämään markkinoita hyväksi allokoivana mekanismina julkisten palvelujen tuotantoon. NPM:lle oli tarpeellista luoda hallittavia (manageable) yksiköitä ja erottaa selkeästi tuotanto ja toimitus toisistaan. Osbornen (2010) mukaan tämä johti tärkeään – ja kriittiseen – keskusteluun yksityiseltä sektorilta opittujen johtamismallien sopivuudesta julkisten palvelujen toimittamiselle. (Hood 1991: 4–5, Osborne 2010: 2.)

Kysymys julkisista hankinnoista on mennyt perinteisiä viitekehyksiä, kuten ”tee itse tai osta” sekä markkinat/hierarkia/verkostot –rakennetta pidemmälle (Bovaird 2006: 82–83). NPM on tarjonnut tähän perinteiseen näkökulmaan sopivat välineet, mutta verkotuneessa ja monimutkaisia vuorovaikutussuhteita omaavassa nyky-ympäristössä se ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen väline tai johtamismalli julkisten hankintojen johtamiseen.

O’Flynn määrittelee NPG:n mukaisesti, tosin eri nimellä kuten monet muutkin tutkijat (kts. Denhardt & Denhardt 2007 – New Public Service), NPM:n jälkeistä näkökulmaa painottaen vuorovaikutussuhteita, kollektiivista julkista ja yhteistä etua individualististen preferenssien sijaan, tavoitteiden moninaisuutta palvelujentuotannossa kuten palve-

lutuotoksia, tyytyväisyyttä palvelun käyttäjillä sekä luottamusta ja legitimizeettiä julkisen palvelun tuottajiin sen sijaan, että keskityttäisiin vain panos-tuotos –analyysiin. Mallissa kansalainen ei ole myöskään pelkästään kuluttaja, vaan tilivelvollisuussuhteet ja roolit ovat moninaisia. Kansalainen on hallinnon valvoja, palvelujen kuluttaja ja veronmaksajana tämän kaiken rahoittaja. NPM:n näkemysten vastaisesti palveluntuottaja ei ole tiukasti vain yksityissektori tai tarkasti määritelty julkinen taho, vaan pyritään tarjoamaan monipuolista valikoimaa vaihtoehtoista. (O'Flynn 2007: 360—363.)

### 3. ULKOISTAMINEN JA HANKINNAT PUITEJÄRJESTELYIN

Julkisella sektorilla on oman palvelutuotannon lisäksi vaihtoehtona joko ulkoistaa tai yksityistää palveluitaan. Arkikeskustelussa näitä termejä käytetään monesti päällekkäin ja virheellisesti. Palvelu- tai tavarahankinnat eivät ole koskaan yksityistämistä, sillä monissa palveluissa julkisella sektorilla, esimerkiksi kunnilla, on lakisääteinen järjestämismvastuu. Onkin syytä täsmentää ja erottaa toisistaan ulkoistamisen, yksityistämisen ja ostopalveluiden käsitteet.

Ostopalvelussa julkinen taho ostaa jotakin palvelua ulkopuoliselta taholta, kuten toiselta julkisen sektorin organisaatiolta, yksityiseltä yritykseltä tai kolmannen sektorin toimijalta. Ostopalvelussa palvelun järjestäjä hankkii yksittäisiä palveluja oman organisaation ulkopuolelta korvausta vastaan.

Ulkoistaminen puolestaan on julkisen sektorin toiminnan yhteydessä julkisen hallinto-tehtävän antamista jonkin ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Ulkoistamisessa julkinen toimija säilyttää aina järjestämismvastuunsa, mutta itse palvelun tuotanto tapahtuu sopimuksella organisaation ulkopuolella, ja julkinen taho hallinnoi kyseisiä sopimuksia. Ulkoistaminen on ostopalvelua laajempi prosessi, jossa julkinen taho siirtää aiemmin itse hoitamansa tehtävän ulkopuolisille käyttäen sopimuksia. (Junnila ym. 2012: 6.)

Yksityistäminen puolestaan tarkoittaa omistajuuden siirtoa julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Tässä yhteydessä väärinkäsityksiä syntyy jatkuvasti. Yksityistämisen myötä julkinen toimija luopuu tuotannon lisäksi myös järjestämismvastuusta sekä palvelun rahoituksesta. Yksityistäminen on pysyvä ratkaisu palvelun järjestämisen vastuuta-hon muutoksesta julkiselta sektorilta yksityiselle, jonka vastakohtana on palvelun kansallistaminen. Useimmiten julkisella sektorilla toteutetut reformit ovat julkisen tuotannon avaamista kilpailulle ja markkinoille sen sijaan, että ne olisivat todellista yksityistämistä. Kilpailuttaminen ja markkinoiden hyödyntäminen on osa julkisten hankintojen ja palvelutuotantojen prosessia, jota käsittelem tarkemmin.

### 3.1. Ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja niiden tavoitteet

Ulkoistaminen on kaikkea toimintaa, jossa ulkoistava taho siirtää osan tai kaiken toiminnostaan ulkopuolisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Julkisen sektorein toteuttamalla ulkoistamisella tarkoitetaan tässä työssä julkisen hallintotehtävän antamista muun tahon kuin julkisen viranomaisen hoidettavaksi. Julkisella sektorilla on ulkoistettu huomattavasti vähemmän kuin yksityisellä, mutta ulkoistamisten määrä on kasvanut ja niiden rahallinen arvo on hyvin merkittävä. Ulkoistamisprosessissa on kaksi keskeistä toimijaa – ulkoistava taho sekä ulkoistuspalvelujen tarjoaja. (Lehikoinen & Töyrylä 2013: 17–18.)

Ulkoistamisen lisääntymiselle on ollut tekijöinä ensinnäkin lisääntynyt arviointi siitä, kannattaako jokin tuote tai palvelu valmistaa itse, vai onko se parempi toteuttaa esimerkiksi kustannustehokkuudellisista syistä ulkoistamalla. Organisaatioiden keskittyminen ydintoimintoihinsa sekä saatavilla olevien ulkopuolisten tahojen tarjonta ovat mahdollistaneet laajemman ulkoistamisen niin yksityisissä yrityksissä kuin myös julkisen sektorin organisaatioissa.

Julkisella sektorilla on vahvat perinteet omasta palvelutuotannosta. 1980 – luvulta alkaen anglosaksista maista alkaen ja laajalti sittemmin levinnyt New Public Management – doktriini (NPM) lisäsi markkinaehtoista ajattelua julkishallinnon toiminnassa. NPM:n ideaalien mukaan julkinen sektori on tehoton ja liian laaja, ja tehokkaampi julkisten varojen käyttö edellyttää monien julkishallinnon toimintojen kilpailuttamista ja ulkoistamista yksityisten markkinoilla toimivien yritysten hoidettavaksi. NPM käyttöön otettiin erittäin innokkaasti myös Suomessa ja lähtökohtaisesti sen tarjoamien ideologisten perusteiden myötä julkishallinnon toimintoja alettiin suuressa määrin ulkoistamaan.

Ulkoistamisen tavoitteena on useimmiten ennen kaikkea kustannussäästöjen tavoittelu (Lehikoinen & Töyrylä 2013:21). Julkisen sektorin toiminta nähdään usein myös tehotomana, ja sen palveluja kilpailuttamalla ja ulkoistamalla voidaan saavuttaa parempaa vastinetta verorahoille. Tällaisen näkökulman omaksuminen on mitä suurimmassa määrin poliittinen valinta. Kotimaisessa tiedeyhteisössä esimerkiksi professori Matti Wiberg

on profiloitunut voimakkaana julkisen sektorin kritisoijana. Wiberg määrittelee julkisen sektorin tehokkuuden sen voimavarojen tehokkaaksi käytöksi ja vaatii resurssien kohdentamista ydintoimintoihin, sekä näihin ydintoimintoihin kuulumattomien tehtävien lopettamista tai yksityistämistä (Wiberg 2014: 30).

Ulkoistamisesta on olemassa eri tyyppisiä, jotka voidaan karkeasti jaotella esimerkiksi seuraavasti:

- Ulkoistaminen, jossa resursseja ja/tai työvoimaa siirtyy ulkoistavalta taholta ulkoistuspalveluja tarjoavalle taholle
- Ulkoistaminen, jossa resurssien siirtoa ei tapahdu
- Ulkoistaminen yhteisyritykselle/yhteisorganisaatiolle
- Ulkoistaminen uudelle perustettavalle yritykselle/organisaatiolle
- Ulkoistaminen konsernin sisällä

Ulkoistamisprosessilla on oikein toteutettuna saavutettavissa monia hyötyjä. Keskittymällä omaan ydinliiketoimintaan voidaan vapauttaa resursseja sen kehittämiseen, ja tätä kautta voidaan parantaa palvelujen laatua. Kustannuksia on mahdollista alentaa esimerkiksi ulkoistuspalveluntarjoajan mittakaavaetujen sekä yleisesti markkinainformaation avulla. Kustannusten hallinta on parempaa, kun tuotteen tai palvelun kokonaiskustannukset sisältyvät entistä paremmin tuotteen hintaan. Ulkoistuspalvelujen tarjoaja kykenee paremmin seuraamaan teknistä kehitystä kuin kyseisen palvelun tai tuotteen tuottamiseen erikoistumaton (julkinen) organisaatio. Ulkoistuspalvelujen tarjoaja pystyy monesti myös rekrytoimaan ammattitaitoisempaa työvoimaa sekä on houkuttelevampi työnantaja kuin ulkoistava taho.

Riskejä ulkoistamisen onnistumiselle on ensinnäkin ulkoistamalla vapautuvien henkilöresurssien suunnittelematon käyttö ja uudelleensijoitus. Vaihtoehtoinen ja tuottava resurssien uudelleenallokointi on tärkeää, sillä muutoin on riskinä että ulkoistamalla luodaan vain uusi ”välikerros” ulkoistavan organisaation ja palvelujen uuden toimittajan välille. Johtamiselle ulkoistaminen asettaa myös haasteita, sopimusten hallinta ja ver-

kostoitunut johtaminen muodostuvat olennaisiksi johtamistaidoiksi uuden toimintamallin organisaatioiden johtajille.

Kilpailuttamisella julkisen sektorin palvelutuotannossa tarkoitetaan julkisten palvelujen hankinnan prosessia, joka noudattaa hankintalain säätämiä menettelytapoja. Kilpailuttamisella pyritään hyödyntämään hintainformaatiota markkinoilta, sekä löytämään sopivin palveluntarjoaja. Kilpailutuksen tavoitteet ulkoistamisesta poiketen eivät ole poliittisia valintoja, vaan keskeiset ohjaavat tekijät ja tavoitteet ovat sisällöllisiä, laadullisia sekä kustannustehokkaita.

Yleisen kilpailutusprosessin keskeiset toimintatavat ovat seuraavat (Lehikoinen & Töyrylä 2013: 70):

- tuotosten eli lopputulosten tarkka määrittely
- aikataulun realistinen laadinta
- resurssien varmistaminen
- selkeä rooli- ja tehtäväjako
- kilpailutusprojektin ammattimainen johtaminen ja vastuunjako

Julkisille hankinnoille on hankintalain sisällön ja tavoitteiden lisäksi asetettu monia poliittisia ja erityisesti yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, joita ei ole erikseen mainittu hankintalaissa. Hankintadirektiivit ja EU –tuomioistuimen linjaukset ovat lisänneet esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden torjumisen sekä ympäristönsuojelun hankintamenettelyssä kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteeksi. Euroopan tasolla on hankintoja ohjeistettu lisäksi kohti sosiaalisesti vastuullisia hankintoja, joissa otetaan huomioon työllisyysmahdollisuudet, sosiaalisten oikeuksien ja työoikeuksien noudattaminen, yhdenvertaiset mahdollisuudet, laajempi yritysten yhteiskuntavastuun vapaaehtoinen noudattaminen jne. (Siikavirta 2015: 72–77.)

### 3.2. Hankintojen suunnittelu ja toteutus

Hankinnat voidaan toteuttaa viidellä eri toteutusvaihtoehdolla (VM 2016: 38).

- Omana työnä
- Hankintana sidosyksiköltä/in-house –yksiköltä
- Hankintana puitejärjestelyjä ja puitesopimuksia hyödyntäen
- Omina yksittäisinä hankintoina tai suora hankintoina mikäli suora hankintaperuste on olemassa
- Toimeksiantona hankinnan tekemisestä toiselle virastolle tai laitokselle tai yritykselle kilpailutuksen perusteella

Hankintayksiköt voivat päättää hankintojen toteutustavasta hankinnan suunnittelussaan sekä laatimissaan hankintaohjesäännöissä. Hankintalaki velvoittaa hankintayksiköitä järjestämään hankintatoimi niin, että hankintojen toteutus on mahdollisimman taloudellista, suunnitelmallista ja laadukasta. Hankintojen suunnittelulla tavoitellaan keskitettyä tietoutta hankintojen toteuttamiseksi, jolloin hankintayksiköllä on olemassa perusteita yhdistellä hankintoja, saada parempia ostoehdotuksia keskittämällä hankintoja sekä vähentää päällekkäistä työtä ja tehostaa toimintaa. (VM 2017: 37–39.)

Hankintojen toteuttamisessa ensiksi on selvitettävä, kuuluuko hankinta hankintalain soveltamisen piiriin. Hankintayksikkö voi olla velvollinen noudattamaan hankintalakia, kuten tässä tutkimuksessa lähtökohtaisesti. Hankinnan kohteesta tulee selvittää, koskeeko sitä jokin poikkeus soveltamisalasta, sekä lisäksi on otettava huomioon kansalliset sekä EU -kynnysarvot. Valtion virastojen itselleen toteuttamat tavara-, palvelu- ja urakatuotannot eivät ole hankintalain kilpailuttamisveloitteen sisällä. Hankintalakia ei myöskään sovelleta sidosyksikköhankinnoissa. (VM 2017: 41–44.)

### 3.3. Hankintaprosessi

Julkisten palvelujen kilpailutettavien hankintojen kilpailutusprosessi kuuluu laajemmin hankintaprosessiin. Hankintaprosessilla tarkoitetaan julkisen hankinnan kilpailuttamisen eri vaiheita ja siinä noudatettavia menettelytapoja ja käytäntöjä. Hankintaprosessin tie-



dot on saatu Julkisten palvelujen neuvontayksikön ylläpitämästä hankinnat.fi – verkko-palvelusta sekä laista julkisista hankinnoista 1397/2016.

Julkiset hankinnat voidaan jaotella hankinnan arvon perusteella seuraavasti (Kontio ym. 2017: 69–71):

1. EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat (EU-hankinnat)
2. EU-kynnysarvon alittavat, mutta kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat (kansalliset hankinnat)
3. Kansalliset kynnysarvot alittavat ns. pienhankinnat, joihin hankintalakia ei sovelleta

Hankintalaji	Kynnysarvo €
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000
Suunnittelukilpailut	60 000
Rakennusurakat	150 000
Sosiaali- ja terveyspalveluhankinnat	400 000
Muut erityiset palveluhankinnat	300 000
Käyttöoikeussopimukset	500 000

TAULUKKO 1. Kansalliset kynnysarvot.

Hankintalaji	Valtion keskushallinnon viranomaisen, kynnysarvo €	Muut hankintaviranomaiset, kynnysarvo €
Tavara- ja palveluhankinnat	135 000	209 000
Suunnittelukilpailut	135 000	209 000
Rakennusurakat	5 225 000	5 225 000

TAULUKKO 2. EU-kynnysarvot 1.1.2016 alkaen.

Lisäksi erityisalojen hankintalain (Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016) 13 § mukaisille hankinnoille on omat EU-kynnysarvonsa.

### *Hankinnan suunnittelu*

Julkisten hankintojen suunnitelmallinen ja tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttää, että julkiset hankinnat on tehtävä ammattitaidolla, osaavasti ja taloudellisesti järkevästi. Julkiset hankinnat on pääsääntöisesti aina kilpailutettava, ja kilpailutukselle on varattava riittävästi aikaa. Hankintaprosessi johtaa pääsääntöisesti hankintasopimukseen. Julkisten varojen suunnitelmallisuuden takaamiseksi on suositeltavaa, että hankintayksiköllä on olemassa laadittu hankintasuunnitelma, joka voi olla hyvinkin yksityiskohtainen tai yleisemmällä tasolla kirjoitettu. Suunnitelman tarkoitus on myös varata riittävät budjettiresurssit hankintojen toteuttamiseen. (Kontio ym. 2016: 89.)

Hankinnan suunnittelussa on laskettava hankinnan ennakoitu arvo. Ennakoidusta arvosta riippuu se, mitkä hankintalain säännökset soveltuvat kyseiseen hankintaan. Arvoltaan riittävän pieneen hankintaan eivät päde hankintalain säännöt lainkaan. Arvon tulee päteä hankintailmoituksen lähettämishetkellä tai hankintamenettelyn aloittamisen hetkellä. Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien vastaavien osien ennakoitu kokonaisarvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa. Pilkkomiskiellolla tarkoitetaan hankintalain 31 §:ssä mainittua kieltoa jakaa hankintaa tai yhdistellä hankintoja keinotekoisesti. Hankintaa ei saa jakaa eriin, ositta tai laskea poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säädösten soveltamisen välttämiseksi.

Hankintayhteistyömuotoja ovat hankinnat yhteishankintayksiköiltä, sidosyksiköltä (ns. in-house – yksikkö) sekä hankinnat hankintarenkaalta. Hankintayksikkö voi hankkia kilpailuttamatta tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita yhteishankintayksiköltä. Yhteishankintayksiköstä lisää seuraavissa kappaleissa.

Hankintaa ei myöskään tarvitse kilpailuttaa, mikäli se tehdään hankintayksikön sidosyksiköltä. Sidosyksikkö on hankintalain 15 §:n mukaisesti hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, jota hankintayksikkö yksin tai muiden hankintayksiköiden kanssa yhdessä valvoo samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan, ja joka harjoittaa toimintaansa pääosin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Jotta yksikkö tai yhtiö voidaan katsoa sidosyksiköksi, tulee sidosyksikön omistavalla hankintayksiköllä tai hankintayksiköillä olla lähes yksinoikeus sidosyksikön suorittamiin palveluihin, urakoihin ja tavarantuotantoon. Hankinnat ilman kilpailutusta eivät ole mahdollisia sidosyksiköltä, jonka toiminta keskittyy merkittävässä määrin muihin hankintayksiköihin tai yksityisille markkinoille.

Hankintarenkaalla tarkoitetaan järjestelyä, että joku hankintayksiköistä toimii ns. hankinta-agenttina ja kilpailuttaa samalla kertaa renkaan kaikkien yksiköiden hankinnat. Hankinta-agentti tarvitsee valtakirjan voidakseen kilpailuttaa muita kuin omia hankintojaan. Jokainen hankintayksikkö tekee kuitenkin itse hankintapäätöksen ja –sopimuksen yhden tai useamman valitun toimittajan kanssa.

Hankintalainsäädäntö ei velvoita hankkimaan ulkopuoliselta, vaan hankintayksikkö voi aina itsenäisesti päättää tuottaako palvelun itse, vai kilpailuttaako se hankinnan ulkopuolisilla palveluntarjoajilla. Kilpailuttaminen on tehtävä hankintalain menettelyjä noudattaen, kun päätös kilpailutuksesta on tehty. Hankintayksikön oma yksikkö tai sen sidosyksikkö voi myös osallistua tarjouskilpailuun, jolloin sen tekemää tarjousta on kohdeltava samalla tavalla kuin muitakin tarjouksia. Oman yksikön tarjous ei keskeytä hankintamenettelyä tai tarjouskilpailua.

#### *Hankinnan sisällön määrittely*

Ennen tarjouspyyntöä ja hankintailmoituksen laatimista on päätettävä se, mitä ollaan hankkimassa. Hankintayksiköllä on laajat valtuudet päättää siitä, mikä on hankinnan kohde. Hankinnan kohteesta tehtyä päätöstä ei voida enää prosessin aikana muuttaa, mutta hankinta voidaan perustellusta syystä keskeyttää. Hankinnan kohdetta määriteltäessä hankintayksikkö huomioi kohteen käyttäjien ja hankintayksikön tarpeet sekä han-

kintaa rajoittavat reunaehdot. Ensisijaista on määritellä hankinnan sisältö niin selkeästi, että sen perusteella palveluntarjoajat voivat tehdä keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Hankinnan kohteen suunnittelussa voidaan käyttää apuna ulkopuolisia asiantuntijoita. (Siikavirta 2015: 140–141, Kontio ym. 2017: 93–94.)

### *Hankinnasta ilmoittaminen*

Hankintailmoitus käynnistää varsinaisen hankintalain mukaisen hankintaprosessin. Hankintalain 6–7 luvut velvoittavat ilmoittamaan hankinnoista sekä asettaa määräajat ilmoituksille. Hankintayksiköllä on velvollisuus hyödyntää markkinoilla olevaa kilpailua ja huolehtia siitä, että tieto tulevista hankinnoista on ehdokkaiden ja tarjoajien saatavilla. Hankintalain soveltamisalaan kuuluvista hankinnoista on ilmoitettava työ- ja elinkeinoministeriön sähköisessä ilmoituskanavassa HILMAssa. Ilmoitusmenettelyn laiminlyönti voi johtaa hankintapäätöksen kumoamiseen markkinaoikeudessa. Ilmoitusvelvollisuus tarkoittaa käytännössä kilpailuttamisvelvollisuutta, sillä ilman ilmoitusta kilpailuttaminen on käytännössä mahdotonta. (Siikavirta 2015: 144–145.)

Toimittajille tulee antaa riittävä tarjousaika hankinnan laatu ja laajuus huomioon ottaen. Hankintailmoituksen tulee sisältää hankinnan yksityiskohtaiset tiedot, joista on annettu Valtioneuvoston asetuksella tarkat säännökset. Ilmoituksessa olevalla informaatiolla kerrotaan mahdollisille tarjoajille hankinnan sisällöstä niin, että sen avulla on mahdollista tutustua tarkemmin hankinta-asiakirjoihin.

### *Hankintamenettelyt ja tarjouspyyntö*

Hankinnan sisältö, luonne ja laatu ratkaisevat millaista kilpailuttamismenettelyä hankintayksikön on tarkoituksenmukaisinta käyttää hankinnan tekemisessä. Hankinnassa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä, mutta hankintalaki säätelee myös tilanteista joissa on mahdollista käyttää neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä tai suunnittelukilpailua.

Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Jos tarjouspyyntö ja hankintailmoitus eroavat sisällöltään toisistaan, noudatetaan hankintailmoituksessa ilmoitettua. Hankintalain 68 § säätelee tarjouspyynnön sisällöstä.

Avoimessa menettelyssä hankintayksikön on lähetettävä tarjouspyyntö sitä pyytävälle tarjoajille kuuden päivän kuluessa pyynnöstä, jos pyyntö on tehty riittävän ajoissa ennen tarjousajan päättymistä. Hankintalain 57 § mahdollistaa kuitenkin nopeutetun menettelyn, mikäli määräaikojen noudattaminen on hankintayksikön asianmukaisesti perustelun kiireen vuoksi käytännössä mahdotonta. Hankintayksikkö voi vaihtoehtoisesti asettaa tarjouspyynnön sähköisesti kokonaisuudessaan tarjoajien saataville hankintailmoituksen julkaisemispäivästä lähtien ilmoituksessa mainitussa internet-osoitteessa. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tarjouspyyntö lähetetään vain niille ehdokkaille, jotka hankintayksikkö on valinnut tarjousmenettelyyn.

#### *Tarjousten tekeminen ja käsittely*

Avoimessa menettelyssä jokainen alalla toimiva yrittäjä ja elinkeinonharjoittaja voi tehdä tarjouksen. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä vain osallistumishakemuksen määräajassa jättäneet ja tarjoajaksi hyväksytyt ehdokkaat saavat tarjouspyyntöasiakirjat. Tarjouksen tulee ehdottomasti olla tarjouspyynnön mukainen, koskien tarjoajan soveltuvuutta, tarjouksen sisältöä, pyydettyjä asiakirjoja ja liitteitä. Hankintayksiköllä on velvollisuus hylätä tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous sekä sulkea tarjouskilpailusta ulos tarjoajat, jotka eivät täytä kelpoisuusehtoja. Tarjous on myös sitova ja velvoittaa tekijäänsä sekä tarjoushinta sekä ilmoitetut hinnat ovat lopullisia.

Tarjousten käsittelyn tulee tapahtua suljettuna eikä tietoja käsittelyn vaiheista tule antaa ulkopuolisille ennen hankintapäätöksen tekoa. Tarjoukset avataan vasta määräajan umpeuduttua. Tarjousten avaamisesta kuntien ja valtionhallinnon hankintaohjeet suosittelevat pöytäkirjan laatimista. Tarjousten käsittelyn ehdoton vaatimus on tarjoajien syrji-

mätön ja tasapuolinen kohtelu. Tarjoukset tulee vertailla hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaisesti. Tarjouksia tulee verrata jokaista vertailuperustetta käyttäen eikä vertailussa saa käyttää mitään muita perusteita.

Tarjouspyynnössä pyydettyjen asiakirjojen sisältö selvittää hankintayksikölle, onko tarjoaja kykenevä selviämään hankkeesta ja antaa myös kuvan mahdollisista yrityskohtaisista riskeistä hankkeen epäonnistumiseksi (Siikavirta 2015: 148). Hankintayksikkö voi myös saada tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen, mutta sen hinta on niin alhainen, ettei hankintayksikön näkökulmasta ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla. Tällöin hankintayksikön tulee pyytää tarjoajalta kirjallinen selvitys tarjouksen toteutuksesta, hinnasta ja perusteista. (Kontio ym. 2017: 246–247.)

#### *Hankintapäätös ja hankintasopimus*

Hankintamenettelyn tavoitteena hankintayksikön näkökulmasta on saada aikaan sopimus tavaran tai palvelun toimittamisesta tarjoajan kanssa, joka kykenee toimittamaan tuotteen tai palvelun laadukkaana, oikea-aikaisesti sekä kustannustehokkaasti ja kokonaisedullisesti (Siikavirta 2015: 164–165). Hankintamenettelyn päättävästä ratkaisusta tulee aina tehdä kirjallinen hankintapäätös. Päätösasiakirjoista tulee käydä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat, kuten keskeiset perusteet joilla hyväksytyjen tarjoajien vertailu on tehty sekä tarjouksien hylkäämisten perusteet (Kontio ym. 2017: 257).

Puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa hankintapäätöstä ei edellytetä, mikäli hankinnan ehdot on sitovasti vahvistettu jo puitejärjestelyä perustettaessa. Myös lisätilauksista tai aiempaa vastaavista tilauksista suora hankintaperusteiden puitteissa ei tarvitse tehdä hankintapäätöstä.

Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus ei synny hankintapäätöksellä, vaan erillisen kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella (JulkHankL 128 §).

### 3.4. Puitejärjestely

Puitejärjestelystä ja puitejärjestelyjen kilpailuttamisesta säädetään hankintalain 42–43 §:ssä. Puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta, eikä sen ehtoihin saa tehdä olennaisia muutoksia sen voimassaoloaikana. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa hankintasopimuksia koskevat ehdot, esimerkiksi hinnat ja hankittavaksi suunnitellut määrät (Pekkala & Pohjonen 2015: 270).

Hankintalainsäädännöllä tavoitellaan julkisten varojen tehokasta käyttöä myös puitejärjestelyn osalta. Puitejärjestely mahdollistaa skaalaetuja suurempien hankintakokonaisuuksien toteuttamisella, hallintokustannusten alentamista sekä hallinnollisten tehtävien vähentämistä yhteishankintojen toteuttamisen myötä (Siikavirta 2015: 120–121). Puitejärjestelyjen on katsottu sopivan erityisesti sellaisille hankinnoille, joissa tapahtuu nopeaa kehitystä hinnoissa ja tuotteissa. Tilanteissa, jossa tuotteet ja hinnat kehittyvät nopeasti, ei hankintayksikön ole tarkoituksenmukaista sitoutua kiinteisiin ehtoihin (Pekkala & Pohjonen 2015: 277). Puitejärjestelyllä voidaan myös välttää pienten erien erillinen kilpailuttaminen sekä etukäteen varautua siihen, että hankintoja joudutaan tekemään jossakin vaiheessa nopeasti (Kontio ym. 2017: 133). Puitejärjestely ei itsessään muodosta toimittajalta tehtävää tilausta, eikä välttämättä velvoita hankintayksikköä tekemään kyseistä hankintaa (Kontio ym. 2017: 132). Puitesopimus ei eroa tavallisesta hankintasopimuksesta kilpailutusmenettelyjen osalta, vaan se on yksi hankintasopimuksen muoto (Pekkala & Pohjonen 2015: 272).

Puitejärjestely pyrkii kilpailuttamisen myötä luomaan tilanteen, jossa kilpailutuksen voittaneet toimijat valitaan tuleviksi tavaroiden tai palvelujen toimittajiksi puitejärjestelyn piiriin. Tämän jälkeen valituilta toimittajilta tilataan palveluita ja tuotteita järjestelyn ehtojen mukaisesti. Uudelleen kilpailuttamista ei tarvita puitejärjestelyyn valittujen toimijoiden kesken, mutta minikilpailutus puitejärjestelyn sisällä voidaan järjestää mikäli valittuja toimittajia on useita. (Aarto ym. 2009: 64.)

Hankintayksikön on valittava toimijat puitejärjestelyyn hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä (JulkHankL 42 §). Toimittajat valitaan yleensä avoimen tai rajoitetun menettelyn kautta, mutta puitejärjestelyissä toimittaja voidaan myös valita neuvottelumenettelyllä, mikäli sen käyttöedellytykset täyttyvät, tai vastaavasti edellytysten täytyessä suorahankintana (Kontio ym. 2017: 133). Hankintailmoitus on aina julkaistava. Hankintailoituksessa ei ole kuitenkaan välttämätöntä määritellä valittavien toimittajien lukumäärää useampia toimittajia valitessa (Aarto ym. 2009: 67). Hankintailoituksessa on kuitenkin määriteltävä se, valitaanko yksi vai useampi toimittaja (Eskola ym. 2011: 202).

Puitejärjestely voidaan tehdä yhden tai useamman toimittajan kanssa. Mikäli järjestely tehdään usean toimittajan kanssa, on valittava toimittajamäärä ilmoitettava hankintailoituksessa, neuvottelukutsussa tai palvelupyynnössä (Kontio ym. 2017: 132). Puitejärjestelyllä toteutettavan hankinnan ehdot voivat sitoa sekä toimittajaa että ostajaa, mutta järjestely voidaan myös toteuttaa väljemmin, jolloin ehdot eivät sido kumpaakaan osapuolta. Puitejärjestelyn sisältö ja käyttöehdot ovat hankintalaissa ja –direktiiveissä määritelty niin yleisellä tasolla, että se jättää monia tulkintoja oikeuskäytännön varaan. Pekkala & Pohjonen toteavat keskeisiksi tulkinnanvaraisiksi kysymyksiksi mm. sen, milloin hankinta voidaan tehdä suorana tilauksen mukana olevilta toimittajilta, milloin hankinnassa on tehtävä lopullisen sopimuksen tarkentava minikilpailutus tai milloin tehdystä valinnasta voidaan valittaa. Toimittajien näkökulmasta ongelmallinen on tilanne, jossa puitejärjestelyä käytetään väljänä toimittajarekisterinä ilman erikseen toteutettavia minikilpailutuksia. (Pekkala & Pohjonen 2015: 271).

Jos puitejärjestely on toteutettu usean toimittajan kanssa, siihen perustuvat hankinnat tulee tehdä joko puitejärjestelyissä vahvistetuina ehdoin ilman kilpailutusta eli puitesopimuksella, tai kilpailuttamalla tarkennetuina ehdoin. Tätä kilpailutusta kutsutaan minikilpailutukseksi tai kevennetyksi kilpailutukseksi (Pekkala & Pohjonen 2015: 280–281). Mikäli hankinta sen mahdollistaa, toiminnan tehokkuuden takaamiseksi olisi tärkeää tehdä puitejärjestely alun perin riittävän tarkasti, jotta säästyttäisiin uudelta hallintotyöltä minikilpailutusten tai ehtojen täsmentämisen ja tarkentamisen muodossa.



Puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat ilman kilpailuttamista tulee toteuttaa puitejärjestelyssä kattavasti vahvistetuin ja molempia osapuolia sitovin ehdoin. Hankinnan kohdetta, hintaa tai vähintään sen määrittelevää laskentamekanismia sekä toimitus- ja sopimusehtoja ei saa olennaisesti muuttaa. Usean toimittajan järjestelyssä on tarpeellista määritellä esimerkiksi etusijajärjestys, jonka perusteella tuote tai palvelu tilataan kultaakin toimittajalta. Kansalliset kynnsarvot alittavien hankintojen osalta hankintayksikkö voi tehdä hankinnan vapaasti valitsemaltaan toimittajalta (Kontio ym. 2017: 134). Puitejärjestelyssä tulee sopia kaikista yksittäiseen hankintaan vaikuttavista seikoista, ja mikäli ei ole selvää, missä järjestyksessä tai millä tavalla lopullinen tilaus tehdään, on järjestelyyn perustuvat hankinnat kilpailutettava järjestelyssä mukana olevien toimittajien kesken. (Pekkala & Pohjonen 2015: 278–279.)

Puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat edellyttävät kilpailuttamista silloin, jos puitejärjestely on koskenut vain joitakin hankinnan ehtoja eikä niissä ole voitu valita suoraan parasta toimittajaa kullekin tarpeelle hankinnassa. Tätä menettelyä kutsutaan hankinnaksi täsmennetyin ehdoin. Tähän kilpailutukseen saavat osallistua vain sellaiset toimittajat, jotka on puitejärjestelyssä valittu tarjoamaan kyseessä olevaa palvelua tai tuoteryhmää. Hankinnan ehtoja ei saa olennaisesti muuttaa täsmennyksessä. Täsmennystä ei saa toteuttaa niin, että sillä suositaan tai syrjitään joitakin järjestelyssä olevia toimittajia. (Pekkala & Pohjonen 2015: 279.)

Ehtojen täsmittäminen ja tarkentaminen yhden toimittajan kanssa tarkoittaa käytännössä sitä, että järjestely on jäänyt avoimeksi esimerkiksi hinnoittelun suhteen riippuen toimitusajasta, -paikasta tai -määrästä. Usean toimittajan kanssa täsmennettävistä ehdoista on hankintayksikön pyydettävä kirjallinen tarjous niiltä puitejärjestelyyn otetuilta toimittajilta, joilla on edellytykset hankinnan toteuttamiseen. Hankintayksikön tulee määrätä riittävä tarjousaika, tarjousten sisältö on pidettävä luottamuksellisena tarjouskilpailun päättymiseen asti, sekä hankintayksikön tulee valita paras tarjous noudattaen uudessa tarjouskilpailussa määrittelemiään valintaperusteita, joiden ei ole pakko olla yhteneviä itse puitejärjestelyn tarjouskilpailun ehtojen kanssa.

Puitejärjestelyn tavoitteena on hankintamenettelyn tehostaminen ja kustannusten hallinta. Puitejärjestely sopii erityisesti sellaisiin hankintoihin, joissa tuotteet ja hinnat muuttuvat ja kehittyvät nopeasti, eikä hankintayksikön ole tarkoituksenmukaista sitoutua kiinteisiin hintoihin tai ehtoihin (Eskola ym. 2011: 201). Puitejärjestely sallii joustovaraa hankinnan ehtoihin. Mikäli on olemassa suuri joukko hankkijoita käyttämässä samaa järjestelyä, ovat hankintakohtaiset tarpeet usein moninaisia. Laki ei määrittele aikarajaa puitejärjestelyn mukaisesti toteutettaville toisen vaiheen kilpailutuksille (Pekkala & Pohjonen 2015: 282–283).

### 3.5. Yhteishankintayksikkö

Hankintayksikkö voi hankkia yhteishankintayksiköltä kilpailuttamatta tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita. Yhteishankintayksikön on noudatettava hankintalainsäädännön velvoitteita menettelytavoista, ja se on vastuussa hankinnan asianmukaisesta kilpailuttamisesta.

Yhteishankintayksikkö on sellainen hankintayksikkö, joka hankkii tavaroita tai palveluita yksikön suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille. Yhteishankintayksikkö voi myös solmia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä omistajilleen. Lain edellyttämä yhteishankintayksikkö tulee olla tehtävänsä nimenomaisesti perustettu tai nämä tehtävät tulee olla säädetty tai määrätty sen toimialaksi. (JulkHankL 11 §.)

Yhteishankintayksikön on lisäksi oltava toiminnaltaan pysyvä. Satunnaisia yhteishankintoja tekeviä yksiköitä ei voida hankintalain pohjalta pitää yhteishankintayksiköinä. Yhteishankintayksikön tulee olla itse myös hankintayksikkö. Yhteishankintayksikkö on yleensä itsenäinen oikeushenkilö. Yhteishankintayksikköjä voivat olla esimerkiksi kunnan tai valtion viranomainen, liikelaitos tai julkisoikeudellinen laitos, joka on perustettu yleisen edun tarkoituksessa ilman teollista tai kaupallista luonnetta ja johon kunnan tai valtion viranomainen tai muu hankintayksikkö käyttää valvonta- tai hallintavaltaa. Yhteishankintayksikkö ei voi tavoitella voittoa. (kts. esim. Eskola ym. 2011: 81.)

Suomessa valtion hankintayksikkönä toimii Hansel Oy. Kunta-asiakkaita Suomessa palvelee hankintalain 11 §:n mukainen yhteishankintayksikkö KL – Kuntahankinnat Oy.

### 3.6. Yhteishankintayksikön puitejärjestelyt

Hankintalaki edellyttää puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemisen alkuperäisten osapuolten kesken, sekä puitejärjestelyn ehtoihin ei saa tehdä huomattavia muutoksia sen voimassaoloaikana. Puitejärjestelyn voimassaoloaika on maksimissaan neljä vuotta, mutta hankinnan kohteen välttämättä sitä edellyttäessä, voi puitejärjestely poikkeuksellisesti olla kestoltaan tätä pidempi. (JulkHankL 31 §.)

Yhteishankintayksikön tekemille avoimille puitejärjestelyille on jätetty liikkumavaraa hankintalaissa. Hankintalaki ei edellytä kohtelevaan puitejärjestelyssä mukana olevia hankintayksiköitä keskenään samalla tavalla, joka voi johtaa hintojen vaihteluun esim. ostomäärien ja kuljetusetäisyyksien perusteella (Pekkala & Pohjonen 2015: 283).

Suomessa Hansel Oy:n avulla toteutettavissa valtionhankintojen yhteishankinnoissa puitejärjestelyin hankintayksikölle on kolme eri toimintamallia. Yhden toimittajan mallissa kaikki tuotteet ja palvelut hankitaan samalta sopimustoimittajalta. Hansel toteuttaa myös indikatiivisia rankingeja, joissa sopimustoimittaja määrittyy asiakkaan konkreettisen hankintatarpeen mukaisesti ennalta määritellyn laskentamallin avulla. Kolmas toimintamalli on kevennetty kilpailutus, joka tehdään puitejärjestelyn sisäisenä kilpailutuksena kaikkien puitejärjestelyn piirissä olevien sopimustoimittajien kesken. Yhteishankintayksikön asiakas lähettää tässä tapauksessa kirjallisen tarjouspyynnön, ja valitsee ennalta määritettyjen vertailukriteerien perusteella parhaan tarjouksen. (Hansel Oy:n verkkosivusto.)

#### 4. HANSEL ORGANISAATIONA

Hansel Oy on valittu tähän tutkimukseen siitä syystä, että se on Suomessa valtion hankintojen puitejärjestelyistä vastaava yksikkö. Hansel tekee puitejärjestelyjä kaikille valtion hankintayksiköille, ja sillä on noin 70 voimassaolevaa puitejärjestelyä, joihin on kilpailutuksilla valittu yli 370 sopimustoimittajaa. Hanselin sopimustoimittajaksi voi pyrkiä kuka tahansa tavaran tai palvelun toimittaja, ja Hansel toiminnassaan painottaa markkinoiden toimivuutta ja toimittajien tasapuolista kohtelua sekä pyrkii tarjoamaan mahdollisimman monille yrityksille väylän valtion sopimustoimittajiksi, kilpailutuksesta laissa säädetyin edellytyksin.

##### 4.1. Perustiedot Hansel Oy:stä

Hansel Oy on valtion yhteishankintayksikkö, joka toteuttaa valtion hankintatoimea tavoiteenaan säästää yhteiskunnan varoja lisäämällä valtion hankintatoimen tuottavuutta. Toimintaa määrittää julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö. Hansel toimittaa eri hallinnonaloille ja näiden hankintayksiköille puitejärjestelyjä tuotteista ja palveluista. Kilpailutettujen puitejärjestelyjen lisäksi Hansel tarjoaa asiakkailleen hankintojen asiantuntijapalveluita. Hansel on 80 henkilöä työllistävä asiantuntijaorganisaatio, liikevaihdoltaan 9,3 miljoonaa euroa ja sen toteuttamien yhteishankintojen rahallinen arvo oli vuonna 2014 n. 715 miljoonaa euroa. (Hansel Oy 2017, Valtiovarainministeriö 2017.)

Hansel toimii valtiovarainministeriön ohjauksessa ja toimii valtion hankintastrategian mukaisesti. Yhtiö ei tavoittele voittoa. Hansel on osa valtion yhteisten palvelujen tuottajien kokonaisuutta, johon lisäksi kuuluvat Senaatti-kiinteistöt, Haus Kehittämiskeskus Oy, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet sekä Valtion tietö- ja viestintäteknikkakeskus Valtori. Hanselilla on syksyllä 2017 valmiita puitejärjestelyjä 78 kpl sekä lähes 400 sopimustoimittajaa. Puitejärjestelyihin liittyessä hankintayksikön ei tarvitse tehdä omia julkisia kilpailutuksia. Hansel myös hallinnoi puitejärjestelyjä koko sopimuskauden ajan. EU –alueella on siirrytty kokonaan sähköisiin kilpailutuksiin

vuonna 2016, ja Hansel on ottanut käyttöön oman sähköisen kilpailutusjärjestelmänsä asiakkailleen. (Hansel Oy 2017.)

Hansel aloitti nykymuotoisen toimintansa 2002, kun se siirrettiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Valtion konsernitason hankintastrategiassa 2004 määriteltiin Hanselin toimialaksi valtionhallinnon kattavat puitesopimukset, kilpailuttamispalvelut ja hankintaprosessien yhtenäistäminen. Yhteishankintayksikön tarvetta ja roolia on perusteltu sillä näkemyksellä, että yhteishankintojen myötä valtion hankintayksiköt saavuttavat kustannussäästöjä suuremmilla volyyymeilla ja matalammilla transaktiokustannuksilla. Suuremmilla volyyymeilla saatavat skaalaedut ovat mahdollisia silloin, kun riittävästi hankintoja on yhdistetty yhteisten sopimusten alaisiksi. (Karjalainen ym. 2008: 13–14.)

Hanselin toiminnasta on säädetty laki (Laki Hansel Oy – nimisestä osakeyhtiöstä 1096/2008). Lain 2§ määrittelee Hanselin tehtäviksi hankkia muille hankintayksiköille tavaroita ja palveluja sekä tehdä tavaroita ja palveluja koskevia hankintasopimuksia ja puitejärjestelyjä. Hansel myös ylläpitää yhteishankintoina kilpailutettuja sopimuksia sekä tuottaa asiakkailleen hankintatoimeen liittyviä asiantuntija- ja kehittämisspalveluja.

Hanselin asiakkaana voivat olla valtionhallinnon virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset sekä valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot. Lisäksi eduskunta ja sen alaisuudessa, yhteydessä tai valvonnassa toimivat yksiköt. Laki Hanselistä mahdollistaa yhtiön asiakkuuden myös JulkHankL 6 §:ssä määritellylle julkisoikeudelliselle laitokselle, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimiville hankintayksiköille sekä Suomessa toimiville Euroopan Unionin erillisvirastoille. (Laki Hansel Oy – nimisestä osakeyhtiöstä 3 §.)

Asiakkaat voivat tehdä hankintoja ilman erillistä kilpailutusta liittymällä Hanselin puitesopimukseen ja noudattamalla niiden ehtoja. Liittymiskäytännöt puitesopimukseen ovat liittymisilmoitus Hanselille tai palvelusopimus valitun puitesopimustoimittajan kanssa.

#### 4.2. Hansel Oy:n toteuttamat puitejärjestelyt

Valtionhallinnon eri virastojen ja laitosten itse toteuttamien hankintojen valtava määrä aiheuttaisi päällekkäistä kilpailuttamista ja sitoisi resursseja toimijoilta. Lisäksi hankintojen volyymi ja laajuus on vahvasti yhteydessä mahdollisiin skaalaetuihin kustannuksissa, mikäli riittävän suuri määrä hankintoja voidaan yhdistää. Yhteishankintayksikön ja puitejärjestelyjen hyödyntäminen mahdollistaa hankintaosaamisen ammattilaisten käyttämisen hankintojen tekemisessä ja vapauttaa resursseja käytettäväksi yksikön varsinaiseen toimintaan. Puitejärjestelyjen etuna on myös kilpailutusprosessien toimivuus, sekä sillä pystytään tehokkaasti varmistamaan hankintojen lainmukaisuutta. Tietyillä hankinnan aloilla, kuten laajasti käytettävillä tietoteknisillä laitteilla, ohjelmistoilla ja hallinnon yhteisillä tietojärjestelmillä on puitejärjestelyjen käyttövelvoite, josta säädetään tarkemmin talousarviolain 22 §:ssä. (Hansel Oy 2017, BudjL 423/1988.)

Hanselin puitejärjestelyt on jaettu kolmeen pääkategoriaan tai hankintasektoriin. Hallinnon palveluhankinnat sisältävät asiantuntijapalvelut, henkilöstö- ja terveystalvet, konsultointipalvelut, majoitus- ja kokouspalvelut, matkustuspalvelut sekä talous- ja rahoituspalvelut. Materiaalihankinnat ja tekniset palveluhankinnat koostuvat ajoneuvopalveluista, energiapalveluista, kuljetus- ja logistiikkapalveluista, kulutustuotteista ja –tarvikkeista, toimistopalveluista sekä toimitilapalveluista. Tietohallinnon hankinnat puolestaan sisältävät IT-laitteet, konesalipalvelut ja –laitteet, ohjelmistot, tietoliikennetuotteet ja –palvelut sekä turvallisuustekniikan. (Hansel Oy 2017.)

Hanselin puitejärjestelyt ovat valmiiksi kilpailutettuja sopimuskokonaisuuksia, jotka solmitaan yhden tai useamman toimittajan sekä hankintayksikön välille. Asiakas (valtionhallinnon hankintayksikkö) liittyy puitejärjestelyyn ja tekee hankintoja sen puitteissa. Kaikilla tavarantoimittajilla on vapaa pääsy Hanselin julkisiin kilpailutuksiin, ja sitä kautta Hanselin puitejärjestelyjen sopimustoimittajiksi. Hansel valitsee kilpailutuksen voittaneet yritykset ja toimijat puitejärjestelyjensä toimittajiksi. Hanselin asiakkaita puolestaan ovat valtion virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset, valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, yliopistot ja korkeakoulut sekä eduskunta ja sen yhteydessä toimivat yksiköt.

PUITEJÄRJESTELYSSÄ SOVITTUJA HANKINTOIHIN LIITTYVIÄ ASIOITA		
Hankinnan kohde	Sopimuskausi	Toimintamalli
Osapuolten vastuut ja velvollisuudet	Hinnat ja hinnanmuutokset	Tilaustavat
Toimitusaika ja -ehdot	Hyväksyminen ja vastaanototarkistus	Takuuehdot
Virheen määritelmä	Immateriaalioikeudet	Tietoturva ja salassapito
Viivästymiset, hinnanalennukset ja sopimussakot	Vahingonkorvaukset	Vastuullisuusnäkökulmat

TAULUKKO 3. Puitejärjestelyissä sovittuja hankintojen sisältöjä (Hanselin verkkosivusto).

Hanselin puitejärjestelyissä valtion organisaatiot voivat hankkia tuotteita ja palveluja ilman omaa kilpailutusta, ja näin varmistuvat hankintojensa lainmukaisuudesta. Puitejärjestelyssä on valmiiksi sovittuna yleiset hankintasopimusten ehdot (kohde, hinnat ja vastuut) kilpailutetussa sopimuskokonaisuudessa. Puitejärjestelyjen keskeisin tavoite on kustannussäästöt valtionhallinnossa, ja Hansel ei kilpailuta yksittäisiä tuotteita vaan kokonaisuuksia, jolloin skaalaedut tulevat esille kokonaiskustannuksissa. Hanselin kilpailuttamalla tehtyjen puitejärjestelyjen lopputuloksena asiakkaalle on tarjolla joko yhden toimijan malli, indikaatiivinen ranking jossa sopimustoimittaja määräytyy asiakkaan hankkijaprofiilin tai konkreettisen hankintatarpeen perusteella ennalta määritellyn laskentamallin perusteella, tai kevennetty kilpailutus, jossa suoritetaan puitejärjestelyn sisäinen kilpailutus asiakkaan tarjouspyynnön perusteella. Asiakas vertailee tarjoukset ja valitsee parhaan ennalta määritellyin vertailuperustein. (Hansel Oy 2017.)

Hanselin asiakkaita ovat valtion virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset, yliopistot ja korkeakoulut sekä muut valtion hankintayksiköt. Suurimpia valtionhallinnon hankkijoita ovat liikennevirasto, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallinokeskus, valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, maahanmuuttovirasto, oikeusministeriö, verohallinto, rikosseuraamuslaitos, terveyden ja hyvinvoinnin laitos, valtioneuvoston kanslia sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Alla olevassa kuviossa on esiteltyinä hallin-

nonaloittain kaikki valtion hankinnat vuonna 2017. Määrät sisältävät puitejärjestelyjen lisäksi kaiken muunkin hankinnan. (Hansel Oy 2018.)

HALLINNONALA	HANKINTOJEN ARVO (M€) 2017
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	1136.2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	836.5
Valtiovarainministeriön hallinnonala	618.2
Oikeusministeriön hallinnonala	292.4
Sisäministeriön hallinnonala	285.6
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	160.7
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	136.4
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	141.3
Valtioneuvoston kanslia	111.2
Eduskunta	65.9
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	52.5
Ympäristöministeriön hallinnonala	42.3
Tasavallan presidentin kanslia	4
Budjettitalouden ulkopuolinen	2.6

TAULUKKO 4. Valtion hankinnat hallinnonaloittain vuonna 2017.

Asiakkaan on tehtävä liittymisilmoitus puitejärjestelyyn ennen hankinnan aloittamista. Samalla asiakas sitoutuu puitejärjestelyssä sovittujen menettelyjen noudattamiseen. Hansel toimii tiedonvälittäjänä asiakkaiden ja sopimustoimittajien välillä. Hansel tarjoaa myös tukea hankinnoille asiakirjojen viimeistelyn sekä suunnitteluavun vertailu- ja pisteytysmalleihin kanssa. Hanselilla on hankintojen kehittämiseen keskittynyttä asiantuntijahenkilöstöä tukemassa hankintayksiköitä puitejärjestelyjen yhteydessä. (Hansel 2017.)



#### 4.3. Lainsäädännön rajoitteet puitejärjestelyille hyödyntäen verkostoja

Lain julkisista hankinnoista 93 §:ssä edellytetään valittavaksi kokonaistaloudellisesti edullisista tarjouksista. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on se, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hintalaatusuhteeltaan paras. Tämä sitoo myös yhteishankintayksikön toteuttamia puitejärjestelyjä. (JulkHankL 93§.)

Tarjousten vertailuperusteena voidaan käyttää joko kokonaistaloudellista edullisuutta, joka jättää jonkin verran liikkumavaraa, tai pelkästään hintaa. Kokonaistaloudellisen edullisuuden käyttö valintaperusteena edellyttää laadun yksilöintiä hankintailmoituksessa sekä tarjouspyynnössä. Tarjousten vertailukelpoisuudelle on hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön muodollisten vaatimusten lisäksi tarjoajilla vastuunsa vakuuttaa hankintayksikkö asiakirjojen avulla toimituksensa laadusta, jotta eri tarjoukset ovat keskenään vertailukelpoisia. Tämä aiheuttaa luonnollisesti myös epävarmuutta verrattuna pelkkään hintavertailuun. Alhaisimman hinnan perusteella toteutettu vertailu ei sekään hätä laatua täysin huomioimatta, mutta laatu on tällöin otettava huomioon eri vaiheessa – laatu on asetettava pakottavaksi vaatimukseksi laatustandardien tai muiden eritelmien avulla. Tällöin vain halutunlaatuiset tarjoukset päätyvät vertailuun asti, kun laatuvaatimuksia vastaamattomat tarjoukset karsitaan tarjouspyyntöä vastaamattomina tarjousten vertailusta. (Siikavirta 2017: 155–156.)

## 5. HAASTATTELUJEN ANALYYSI

### 5.1. Verkostorakenteet valtion organisaatioiden hankintatoimessa

Tutkimushaastatteluissa ja siitä saadun aineiston analyysissä jaottelin esille tulleet verkostorakenteet kahteen osaan - yhtäältä muodollisiin tai virallisiin sekä vakiintuneisiin verkostorakenteisiin, ja toisaalta spontaaneihin tai epävirallisiin verkostoihin. Molemmista löytyi vaihtelevia muotoja eri organisaatioiden hankintatoimissa ja niiden vuorovaikutuksissa hallinnonalan sisällä, ja myös eri hallinnonalojen välillä. Verkostoja ja verkostorakenteita oli lähes kaikilla haastateltavilla virastoissaan.

#### 5.1.1. Verkostomaisten rakenteiden koettu hyöty, sekä tarve verkostoille

Verkostomainen toiminta koetaan hyödylliseksi etenkin kokemusten, tiedon ja hyvien käytäntöjen levittämisessä. Hankinta-alaa koskevat suuret rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset vaativat vuorovaikutusta hankintayksiköiden välillä.

*“Näen verkostot ehdottoman hyödyllisiksi. Tiedon jakaminen on aina hyväksi hankinta-asioissa, voitaisiin hyödyntää muiden kokemuksia ja osaamista. Missään virastossa hankintaporukka tuskin on kovin iso.”*

*“Nyt on ollut paljon uudistuksia, sähköinen kilpailutusjärjestelmä Cloudia, uusia menettelyjä, niin monesti saattaa joku tällaisten kautta ottaa asiaa esille ja kysyä muilta.”*

*“Luulen, että moni kokee sen tosi hyödylliseksi, kun lainsäädäntökehikko ja laki on muuttunut, uusia käytäntöjä, ja muutenkin toimintaympäristö on muuttumassa digitalisaation ym. myötä.”*

Verkostoja hyödynnetään myös innovatiivisten hankintojen edistämässä, joka on ollut esimerkiksi nykyhallituksen tavoitteena. Innovatiivisten hankintojen osuutta pyritään kasvattamaan jopa määrällisten tavoitteiden avulla. Nykyhallitus pyrkii suuntaamaan viisi prosenttia julkisista hankinnoista innovatiivisiin hankintoihin. (TEM:n verkkosivusto.)

*”Verkostojen merkitys on kasvanut, niin hankintojen digitalisoinnin myötä kuin myös innovatiivisten julkisten hankintojen osalta. Kehitystä on tapahtunut todella paljon siinä.”*

Verkostojen tulisi kuitenkin joidenkin haastateltujen mielestä perustua tarpeisiin, eikä pelkästään verkostoitumiseen itseensä.

*“Varmasti näitä rakenteita voisi lisätäkin, mutta en tiedä pitääkö väkisin sen takia että vain verkostoidutaan. Kyllä siinä pitäisi taustalla olla joku oikea tarve.”*

### 5.1.2. Muodolliset ja viralliset verkostot

Lähes kaikilla haastateltavilla on omissa organisaatioissaan ja hankintayksiköissään vakiintuneita verkostoja, jotka tapaavat säännöllisesti. Vakiintuneissa verkostoissa käsitellään esimerkiksi ajankohtaisista hankinnoista, kouluttaudutaan, käsitellään etukäteen sovittuja teemoja hankintoihin liittyen, mietitään yhteishankintojen mahdollisuuksia, jaetaan asiakirjoja, sovitaan benchmarking -tapahtumista ja viedään saatua tietoa oman organisaation toimintaan sekä hankintoihin.

*“Verkosto kokoontuu 2-3 kuukauden välein. Siinä on mukana kaikista mukana olevista hankintayksiköistä nimetyt henkilöt, jotka ovat organisaationsa hankintatoimesta vastaavia, hankintajuristeja tai hankinta-asiantuntijoita, ihmisiä jotka ovat eniten mukana hankintatoimessa. Yksi taho koordinoi ja kutsuu koolle, ja keksii aiheet tapaamiseen. Välillä on esimerkiksi Hanselin edustajia kertomassa puitesopimuksista, uusista puitejärjestelyistä ja tulevista, tai sitten muita asiantuntijoita, nyt esimerkiksi tietosuoja-asetukseen liittyen. Myös kaikki hankintayksiköt voivat ehdottaa asioita käsiteltäviksi. Mietitään tarvitaanko esimerkiksi yhteistä koulutusta jollekin aihealueelle.”*

Jotkut verkostot ovat aktivoituneet nyt viime vuosina aiemmasta, sillä hankintalainsäädännön muutokset, hankintojen digitalisointi sekä uudet sähköiset järjestelmät ovat kehittäneet hankintatoimea hyvin vauhdikkaasti.

*“Verkosto on ollut olemassa kauan, ainakin 10 vuotta. Viime vuosina ollaan aktivoitunut enemmän, pari kertaa vuodessa tavataan. Keskustellaan kaikista mahdollisista hallinnonalan asioista. Tällä hetkellä paljon Handi -asioista, kun se on tulossa (hankintojen digitalisointihanke). Yleinen foorumi, missä vaihde-*

*taan ajatuksia. Edustus kaikista hallinnonalan virastoista. Useimmat ovat johtotason ihmisiä.”*

Verkostojen avulla voidaan toteuttaa myös yhteishankintoja silloin, kun kyseessä on muuten liian vaikeita hankinnan kohteita, joihin ei Hanselin puitejärjestely sovi ja joita kannattaa pyrkiä esimerkiksi volyymietujen vuoksi yhdistämään eri hankintayksiköiden kesken, vaikkei suurempia puitejärjestelyjä olisikaan saatavilla.

*“Virallinen verkosto kilpailuttaa yhdessä esimerkiksi sellaisia vaikeita hankintoja, joita Hansel ei ole pystynyt puitejärjestelyllä vielä ratkaisemaan, koska vaaditaan niin paljon substanssiosaamista. Ovat yrittäneet. Lisäksi vaihdetaan asiakirjoja, jos jokin hankintayksikkö on tehnyt jonkin mielenkiintoisen hankinnan. Autetaan kaikessa missä pystytään.”*

### 5.1.3. Spontaanit ja epäviralliset verkostot

Epävirallisemmat verkostot toimivat jonkin verran suunnitellusti, mutta pääpaino on spontaanissa kanssakäymisessä ja satunnaisissa yhteydenotoissa. Hankintayksiköiden ja niissä toimivien virkamiesten oma aktiivisuus vaikuttaa suuresti siihen, kuinka paljon apua ja tietoa verkostoista voi olla saatavilla.

*“Olemme mukana sellaisessa epävirallisessa hankintaverkostossa, missä on mukana kuntia ja ministeriöitä, ja myös virastoja. Kokoontuu puolivuositain. Sillä tavalla epävirallisemmin, että ideana on verkostoituminen ja ajankohtaisista asioista puhuminen, ei sen enempää tavoitteita jotka liittyisi organisoituihin toimintaan. On ollut hyvin mielenkiintoinen.”*

*“On jonkin verran yksittäisiä yhteydenottoja, joissa joku huomaa esimerkiksi Hilmasta, että hankinta on käynnissä tai toteutettu. Kysytään asiakirjoja, dokumentteja ja malleja.”*

Haastatteluissa tuli ilmi se, että niin muodollisempaa kuin vapaamuotoisempaakin verkostoitumista ja verkostorakenteita toivotaan, sillä ne palvelevat erilaisia tarpeita ja tavoitteita hankintatoimessa.

*“Tarvitaan molempia, ylhäältä johdettua sekä vapaamuotoista verkostoitumista. Hyödyttää sekä osaamista että hyviä käytäntöjä, jos on molempia verkostoitumismuotoja.”*

Hankintaseminaarit ja -tapaamiset ovat monille myös keinoja hankkia kokemuksia ja vertaistukea, sekä vaihtaa tietoja hankinnoista. Valtion hankintatoimessa jotkut haastattelut näkevät mahdollisuutena sen, että helpohkosti tulee ihmiset tutuiksi muistakin tapahtumista, ei pelkästään varta vasten järjestetyistä verkostoista.

*“Hankintapiirit ei ole niin kauhean isot, seminaareissa on paljon tuttuja naamoja. Ne on yksi verkostoitumistilanne. Voidaan vähän kartoittaa sitä, että onko joku toinen virasto esimerkiksi vähän aikaa sitten tehnyt tämäntyyppistä kilpailutusta, mikä on itsellä työn alla. Pystytään sparraamaan sinne suuntaan, että olisiko vinkkejä.”*

## 5.2. Puitejärjestelyjen käyttö valtion hankintayksiköissä

Hansel Oy:n puitejärjestelyjä käytetään hyvin laajamittaisesti valtion organisaatioiden hankinnoissa. Puitejärjestelyjen käytölle on vaatimus jo laissa valtion talousarviosta 22 a §:ssä:

*“Valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä.*

*Valtiovarainministeriö voi päätöksellään määrätä 1 momentissa tarkoitetun yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä. Viraston ja laitoksen on järjestettävä 1 momentissa tarkoitettu hankintatoimensa niin, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Jos hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteishankinnan piirissä, virasto ja laitos voi järjestää hankinnan muulla kuin tässä momentissa tarkoitetulla tavalla.*

*Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista sekä 2 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen valmistelusta ja toteuttamisesta.”*

Lain vaatimusten lisäksi haastatteluissa kävi ilmi, että useimmilla virastoilla ja laitoksilla on omat hankintaohjesääntönsä, jotka vaativat Hanselin puitejärjestelyjä käytettävän mahdollisimman laajamittaisesti, tai jopa aina kun se on mahdollista. Kaksinkertaiselta kilpailutukselta pyritään välttymään Hanselin puitesopimusten avulla.

*“Hankintaohje on sellainen, että käytetään aina Hanselin puitejärjestelyä kun se on mahdollista. Se on tavallaan meidän hankintaohjeen syvin olemus. Siitä syystä kaikki perustoimintaan liittyvät asiat hankitaan Hansel-puitejärjestelyillä. Tietenkin se on helpompaa ja riskittömämpääkin meille niin.”*

*“Sisäinen ohjeistus on, että jos on liitytty puitejärjestelyyn, niin sitä lähtökohtaisesti käytetään. Pitää olla poikkeus jos ei käytetä.”*

Monilla virastoilla ja hallinnonaloilla on kuitenkin omat spesifit hankintatarpeensa ja hankinnan kohteensa, joihin Hanselin puitejärjestelyt eivät aina sovi.

*“Se on ymmärrettävää, että aina puitejärjestelyt eivät täytä vaatimuksia. Sitä on käyty Hanselinkin kanssa läpi, ymmärretään että tiettyjä asioita siellä ei ole. Meilläkin on aika paljon sellaista spesifiä hankintaa, mihin ei tietenkään puitejärjestelyt mene.”*

*“Väkisinkin on juttuja, vaikka siellä on tehty jollekin tietylle tarpeelle puitejärjestely, niin se ei silti vastaa meidän tarpeita. Puitejärjestelyn pituuskin voi olla sellainen asia, neljä vuotta on monessa asiassa meidän näkökulmasta liian lyhyt aika.”*

### 5.2.1. Puitejärjestelyjen käytöstä sekä kevennetyistä kilpailutuksista

Hanselin puitejärjestelyillä pyritään saavuttamaan skaala- ja volyymietuja yhdistämällä suuri määrä valtionhallinnon hankintoja. Kustannustehokkuuteen pyritään myös vapauttamalla yksiköiden resursseja varsinaiseen työhön, keskittämällä hankintaa niin valtion tasolla kuin organisaation sisälläkin hankinnasta vastaaville asiantuntijoille.

*“Prosessikustannuksissa säästetään. Valmistelutyössä säästetään hirveästi, kun on jo lakimiehet työnsä tehnyt ja tietyt perusasiat on niissä varmistettu. Ehdottomasti prosessikustannuksissa säästöä.”*

*“Varmaa on, että säästöä tulee oman toiminnan kustannuksiin. Kun hankintaa ei tarvitse täysimääräisesti kilpailuttaa vaan käytetään puitejärjestelyjä, syntyy varmasti kustannussäästöjä.”*

Hankintayksiköiden työmäärä puitejärjestelyjen, ja niihin liittyvien kevennetyjen kilpailutusten osalta nähtiin hieman kaksijakoisena. Toisaalta oli positiivisia näkökulmia varsinaiselta täysimittaiselta kilpailutukselta välttyäessä.

*“Ei joudu tekemään samoja töitä, jää pois tarjoajan kelpoisuuden arviointi ja siihen liittyvät asiakirjat. Mielestäni on helpompaa puitejärjestelyn sisällä kuin oma kilpailutus. Merkittävästi helpompaa. Myös luotettavaa, toimijat tarkastettu.”*

Toiset haastateltavat kertoivat työmäärän olevan huomattavasti suurempi, eikä välttämättä niin paljon eroavan täysimittaisten kilpailutusten toteuttamisesta.

*“Jos kysytään hankkijoilta, niin varmasti he pitävät välillä niitä hyvinkin työläinä.”*

*“Ne on aika jäykkiä ehkä välillä, ei esimerkiksi kauhean laajasti pysty laatua vertailemaan niissä minikisoissa. Lyöty lukkoon mitä pystyy vertailemaan. Minikilpailuttaminen on välillä aika työlästä. Kun on lyöty lukkoon raamit mitä voi käyttää vertailuperusteina, se on kuitenkin työlästä tehdä se kilpailutus. Onko ihan kaikkein ideaalein toiminta. Vähän enemmän joustoa.”*

Hanselin tuottamista mallipohjista, dokumentaatiosta ja sopimuspapereista kevennettyjä kilpailutuksia varten on myös kaksijakoisia kokemuksia haastateltavilla.

*“Ei aina helppoa, on hankaliakin juttuja mutta pääsääntöisesti on tehty ihan auttavasti. Toki niissä on aina, kun kevennetty kilpailutus on hankintayksikön vastuulla, pakollista tarkistamista ja lukemista. Ei voi luottaa, ettei niissä olisi mitään hölmöä. Joskus on ollut lauseita, joita on voinut ymmärtää monella tapaa. Se on aiheuttanut sen, että on jouduttu keskeyttämään kilpailutus, ja keskeyttämisestä päästiin markkinaoikeuteen.”*

*“Toimii hyvin, erilainen toki eri hankinnoissa. Eri hankkijoilla on erilaiset tarpeet. Täytyy olla hankintayksiköillä valta päättää siitä, mikä on hankinnassa tärkeää.”*

Sähköisillä kilpailuttamisjärjestelmillä, kuten Cloudialla, nähdään kuitenkin paljon potentiaalia myös näiden ongelmien ratkaisemiseksi.

*“Minikilpailutus, nythän se on menossa tuonne Cloudian sähköiseen kilpailuttamisjärjestelmään. Niitä kovalla vauhdilla sinne nyt viedään. Kyllähän se välillä tuntuu, ettei se niin suuri ero ole siihen omaan kansalliseen kilpailutukseen. Työtä se vaatii kumminkin. Nyt kun saadaan kaikki sinne Cloudiaan ja ne varmasti toimii, niin kyllä se helpottuu.”*

### 5.2.2. Hanselin asiantuntijapalveluista ja hankinnan tukipalveluista

Hansel tarjoaa puitejärjestelyiden lisäksi myös monenlaisia asiantuntijapalveluita hankinnan tueksi, hankintaprosessin avuksi sekä hankintatoimen kehittämiseen. Hansel pysyy jopa hoitamaan kevennetyt kilpailutukset kokonaan toimeksiannosta, mikäli hankintayksikön resurssit eivät siihen riitä. Hanselin asiantuntijapalvelujen käyttö haastateltavien organisaatioissa vaihteli vahvasti, pääosin sen perusteella millainen kokoonpano hankintayksiköissä on tekemässä hankintatoimea. Joissakin oli hyvinkin laaja porukka ja vahvaa osaamista, kun taas toisissa menttiin pienemmillä resursseilla, jolloin tarvetta asiantuntijapalveluillekin on enemmän.

*“Viime vuonna tehtiin yhteistyösopimus Hanselin kanssa, koska hankintatoimesamme ei ole riittävästi resursseja. Jonkin verran käytetään Hanselin apua hankinnoissa, muutamia kilpailutuksia ja isompia puitejärjestelyjä on Hansel hoitanut meidän puolesta. Koetaan hyväksi ja toimivaksi.”*

*“Tietyillä alueilla missä on ohuet resurssit ollaan jonkin verran käytetty. Hyvä yhteistyösuhde.”*

Monet hankintayksiköt näkevät kuitenkin hyvin tärkeänä sen, että osaaminen ja resurssit hankintaprosessiin sen kaikissa vaiheissa löytyy omasta organisaatiosta, ja se nähdään ehdottomana vahvuutena hankintatoimen järjestämisessä.

*“Emme ole hankkineet kilpailutuskonsultointia. Meillä on hankintaryhmä, niin on ajateltu että on hyödyllistä että osaaminen säilyy meillä. Ollaan ostettu vain lakimiesresurssia vähän aina tarvittaessa. On syytä säilyttää oma osaaminen. Jos sen menettää, niin menettää paljon. Myös hankintojen suunnitteluun vaikuttaa paljon, jos ei ole sitä osaamista kilpailuttamisprosessista organisaatiossa.”*

*“Käytetään aika vähän. Meillä on se linja, että olemme itse sitä varten täällä. On toki myös se linjaus, että jos tarvitaan asiantuntijapalveluita hankintoihin, niin Hanselista ne ostetaan.”*

*“Tiimissä on vankka kokemus sopimusasioista. Pystytään tuottamaan niitä itse, ei välttämättä tarvitse minikisoissakaan ottaa pohjia ja pyytää konsulttiapua Hanselilta niiden rakentamisessa. Sopimusasiat on vahvalla pohjalla hankintatiimissä. Sen verran paljon on kisattu asiantuntijapalveluja ja on osaamista tehdä dokumentteja. Pystytään aina uusissa kisoissa niitä paljon hyödyntämään.”*



### 5.3. Hankinta johtamisen välineenä

Hankintojen johtamisessa haastateltavien organisaatioissa nähtiin joitakin puutteita. Joissakin virastoissa ei varsinaista hankintajohtajaa ole ollenkaan, mikä haastateltujen asiantuntijoiden mielestä vaikuttaa negatiivisesti hankintojen johtamiseen ja niiden suunnitteluun.

*“Sen pitäisi toimia mitä suurimmassa määrin johtamisen välineenä, jokaisessa johtoryhmässä pitäisi olla hankintajohtaja. Meillä ei vain ole hankintajohtajaa. Pienen päällikön tasolla ei pääse sinne pöytiin, missä näistä asioista keskustellaan. Ei pääse alkuvaiheessa mukaan. Tulee niin myöhään tilanteet päälle, että ei synny parasta mahdollista tulosta. Hankintoja täytyisi johtaa ja hankintajohtajan pitäisi aina olla mukana päätöksenteossa johtoryhmässä.”*

*“Hankintatiimi on viraston sisällä vaihtanut viime vuosina monesti paikkaa. En tiedä kuka vastaa hankintojen johtamisesta, onko talouspäällikkö. Viime kädessä ja suurimmissa hankinnoissa pääjohtaja on vastuussa.”*

### 5.4. Hankintatoimen tavoitteet

Haastatteluissa keskusteltiin paljon hankintatoimen tavoitteista tutkimuksessa mukana olevissa organisaatioissa. Tavoitteiden asettelulla ja nimeämisellä voidaan saada irti myös teoriapohjaan nojaavia asioita, esimerkiksi NPM -henkisiä painotuksia. Jotkut vastaukset kuvastivat varsin hyvin näitä korostuksia, kuten kustannustehokkuus verrattuna omaan julkiseen palvelutuotantoon sekä markkinanäkökulmat.

*“Perustavoite on se, että saadaan paras mahdollinen vastike sille mitä ollaan hankkimassa, järkevästi verorahat käytetty. Yhdellä eurolla saadaan kaikilla mittareilla järkevä vastike.”*

*“Meidän tavoite on alentaa hankkimisen kustannuksia. Isoissa massoissa on keskitetty hankinta, että saataisiin mahdollisimman edullisesti pyöritettyä tätä juttua. Hankintojen keskittäminen ja siihen liittyvä prosessien osaaminen ja halpuus on ihan päätavoite.”*

Vastauksissa oli aina mukana myös muitakin näkökulmia kuin pelkkä hinta. Ei voida todeta, että kukaan hankkisi pelkästään säästösyistä. Realiteetti on vain se, että täytyy toimia niukoilla resursseilla, se koskee varmasti kaikkia julkisen sektorin toimijoita.

Toinen selkeä tavoite on vapauttaa yksikön resursseja sen perustoimintaan. Valtion organisaatiot hankkivat monesti hyvin alakohtaista ja täsmällisiin tarpeisiin perustuvaa hankintaa, jolloin hankintaosaamiseen liittyy vahvasti myös substanssiosaaminen omalta alalta.

*“Yritetään aina nähdä tätä substanssin näkökulmasta, niin että hankinnat tukee aina substanssia. Tarvitaan substanssin tietämys mukaan hankintojen toteuttamiseen, mutta tavoitellaan sitä, että heillä jäisi mahdollisimman paljon aikaa viraston päätavoitteiden toteuttamiseen. Kilpailutus vie paljon aikaa, mutta meilläkin monesti hankinnat on niin spesifejä, että hankintatiimin pitäisi olla ihan valtava suorittamaan hankinnat itsenäisesti.”*

Resurssien vapauttamisen varsinaisen toiminnan pyörittämiseen lisäksi hankintatiimit ja hankinnoista vastaavat asiantuntijat tavoittelevat työskentelyn helpottamista, sujuvoitamista ja parempia ratkaisuja toiminnan tueksi.

*“Tavoittelen sitä, että pystyn tarjoamaan sisäisille asiakkaille erilaisia ratkaisuja, toki lain puitteissa, hankintojen toteuttamiseksi niin että saataisiin paras mahdollinen lopputulos yhteistyöllä. Hankintalaki antaa paljon mahdollisuuksia, näitä tulee hyödyntää.”*

*“Tuotetaan edellytyksiä, että viraston muut toiminnot toimii.”*

Positiivinen näkemys hankintalaista ja sen tarjoamista mahdollisuuksista tuli esille myös muissa haastattelujen keskusteluissa.

*“Hankintalaki on toki tietynlainen, mutta käyttäjä sitä soveltaa, mistä ne suurimmat ongelmat yleensä tulee. Laki ei estä tekemästä asioita. Ei laki ole syyllinen siihen, että tehdään huonoja hankintoja.”*

*“Hankintalaki uudistuu ja on nykyaikaista tekstiä. Rajattua, ymmärrettävää, järkevää. Lainsäädäntö ei aiheuta esteitä, hankkijoiden osaaminen soveltamisen puolella on se, mikä aiheuttaa mahdollisesti ongelmia.”*

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

Tutkimus toteutettiin teemahaastatteluilla valtionhallinnon organisaatioiden hankintatoimesta vastaaville henkilöille. Teemahaastattelut pohjasivat tutkimuksen teoreettisiin viitekehyksiin, New Public Management (NPM)- sekä New Public Governance (NPG) –teorioihin, joiden pohjalta määriteltyjen ja luvussa 1.3. esiteltyjen tutkimuskysymysten mukaisesti pyrin vastaamaan seuraaviin tutkimusongelmiin:

- 1. Onko valtion organisaatioiden hankintatoimilla verkostorakenteita ja verkostomaista toimintaa? Missä määrin verkostojen avulla on saavutettavissa hyötyjä hankintatoimen järjestämisessä?*
- 2. Missä määrin voidaan havaita New Public Management –henkisiä vaikutteita valtion organisaatioiden hankintojen johtamisessa ja tavoitteissa?*
- 3. Missä määrin Hansel Oy:n puitejärjestelyjen toteutus ja käyttö heijastavat tutkimuksen teoreettisia viitekehyksiä?*

Tutkimuksen teoriaosiossa luotiin NPM:n sekä NPG:n avulla viitekehys, jolla haastattelussa sekä analyysissä pohdittiin valtionhallinnon organisaatioiden hankintatoimia, niiden tavoitteita ja organisoimista sekä erityisenä keskittymiskohteena niiden suhtautumista Hansel Oy:n puitejärjestelyjen käyttöön sekä näkemyksiä puitejärjestelyistä. New Public Governancen teorioiden kautta voidaan arvioida ja selittää verkostomaisia rakenteita sekä verkostomaista toimintaa valtionhallinnossa, josta erityisen huomion kohteena tässä tutkimuksessa on hankintatoimi sekä puitejärjestelyt.

New Public Managementin teoria puolestaan tarjoaa taustaa hankintatoimen johtamiselle ja tavoitteille valtion organisaatioissa. Haastatteluosiossa tehdyn tutkimuksen perusteella pyrin arvioimaan NPM:n vaikutteita niissä sanallisissa vastauksissa, joita haastattelututkimuksella saatiin.

## 6.1. Keskeisimmät havainnot

Osiossa 2 käsiteltiin tutkimuksen teoreettista viitekehystä, joka tuki muotoiltujen tutkimuskysymysten ja –ongelmien ratkaisua hallintotieteellisen keskustelun pohjalta. Julkisen johtamisen teoreettisia peruslähtökohtia on jo kauan ollut NPM –doktriini, jota tukemaan ja haastamaan valitsin NPG –teoriat tutkimuksen mielekkyyden kannalta.

New Public Governancen henki tuli esille tutkimuksessa selkeimmin valtionhallinnon organisaatioiden vahvassa, ja jopa läpitunkevassa verkostomaisessa toiminnassa. Haastatteluissa ilmeni verkostomaisia rakenteita niin valtioneuvostotasolla (VNK), ministeriötasolla sekä ministeriöiden alla toimivien virastojen tasolla.

Verkostot teoreettisessa viitekehyksessä pyrkivät innovatiivisiin ratkaisuihin yhdistelemällä erilaisia arvoja jäsentensä toiminnassa, kuten luvussa 2.4. on todettu. Tämä heijastui vahvasti haastatteluissakin. Julkisten hankintojen innovatiivisuutta on pyritty lisääntymään, ja käytännössä tämä tapahtuu juurikin verkostojen yhteydessä, kuten haastatteluanalyysissä käy ilmi. Kuten teoriassakin todetaan, verkostoja käytetään myös muuten liian hankalien asioiden ratkaisemiseksi. Hanselin epäonnistuminen yhteishankinnan ja puitejärjestelyn toteuttamisessa on joissakin tapauksissa ratkaistu niin, että verkoston avulla on pystytty hankkimaan yhdessä, tilanteessa jossa sekä puitejärjestely että oma kilpailutus eivät ole olleet mielekkäitä vaihtoehtoja.

NPM korostaa johtamista suhteessa asiantuntijuuteen, ja eriyttää näitä toisistaan. Johtaminen on oma funktionsa ja tehtävänsä, ja asiantuntijatyö puolestaan erillään siitä. Tämä on ristiriidassa hankintojen johtamisen ja suunnittelun kanssa tutkimuksen perusteella. Valtion organisaatioiden hankintatoimissa on toki pyritty keskittämään hankintoja ja viemään niitä omaksi ”saarekkeekseen” organisaatiossa, mutta tämä aiheuttaa perustavanlaatuisen ongelman siinä, että todellisuudessa hankintojen toteuttaminen ja johtaminen vaativat vahvaa substanssiosaamista. Parasta mahdollista hankintaa ei synny pelkällä vahvalla johtamisella. Valtion yksiköiden hankkimat asiat ovat monesti hyvin spesifejä ja vaativia omilla hallinnonaloillaan, joten substanssiasiantuntijoita on hyvin vah-

vasti osallistettava hankinnoissa, jotta saadaan hankittua tavoiteltuja asioita riittävän laadukkaasti ja tarkasti.

Valtionhallinnon hankintayksiöiden tavoitteet hankintatoimelle ilmentävät NPM:lle ominaista tehokkuusajattelua ja iskulausetta ”doing more with less” varsin kokonaisvaltaisesti. NPM:n korostama julkisen hallinnon tehottomuus julkisten varojen käytössä sekä byrokratian kritiikki budjettien maksimoinnista ja kannustimien puutteesta tehokkaaseen rahankäyttöön ilmenevät myös taustaoletuksina tutkimuksen empiriaosassa.

Hankkimisen kustannukset koetaan valtionhallinnossa liian korkeiksi. Hankintatoimen keskittäminen nähdään mahdollisuuksia kustannusten alentamiseen. Prosessien halpuus oli julkilausuttu tavoite tutkimuksen kohteena olleissa organisaatioissa. Haastatteluissa kävi ilmi, että NPM:n kritiikki oli todellista ja hyvin arkipäiväistä valtionhallinnossa.

Puitejärjestelyistä olennaisin havainto on pyrkimys käyttää niitä mahdollisimman laajamittaisesti. Lähes kaikkien tutkimuksen kohteena olleiden organisaatioiden omiin johdosääntöihin ja hankintaohjeisiin oli kirjattu pyrkimys käyttää puitejärjestelyä aina kuin mahdollista. Lainsäädännön puitejärjestelyjen käyttövelvoitteen ohella näin ollen hankinnat puitejärjestelyin muodostavat hyvin merkittävän osan koko valtionhallinnon yksiköiden hankinnoista. Ei ole lainkaan vähäpätöistä keskittyä siis puitejärjestelyihin erityisesti arvioitaessa koko valtionhallinnon hankintatoimea.

Puitejärjestelyjen käyttö nivoutuu NPM –teorioihin myös tavoitteena hallinnon kevenemisestä, kustannussäästöistä ja keskittymisestä ydintehtäviin ulkoistamalla niin paljon viraston toimintaa, kuin vain on järkevästi mahdollista. Hallinto kevenee siltä osin, että pyritään välttämään kaksinkertaista kilpailutusta ja keskittämään kilpailuttaminen siihen erikoistuneeseen valtion organisaatioon, tässä tapauksessa yhteishankintayhtiön muodossa. Tässä onnistumisesta havainnot ovat jokseenkin kaksijakoisia, ja ne riippuvat suuresti hankintayksikön omasta kompetenssista, henkilöstöstä ja muista resursseista.

Yhteenvetona ja vastauksena tutkimuskysymyksiin todetaan seuraavaa:

- 1) Valtionhallinnon organisaatioilla on hankintatoimissaan hyvin vahvaa verkostomaista toimintaa, ja se ilmenee monissa eri muodoissa. Virallisten ministeriö-  
vetoisten hankintaverkostojen ja muiden määrättyin väliajoin kokoontuvien verkostojen lisäksi epäviralliset ja spontaanit verkostot ja kanssakäymiset ovat arkipäivää hankintayksiköiden toiminnassa. Verkostoista saatavat edut ovat myös moninaisia. Vaikeita hankintoja voidaan toteuttaa verkostoina, tiedonvaihtaminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen tapahtuvat verkostoissa sekä muuttuvaan toimintaympäristöön reagoiminen helpottuu verkostoista saatavan tuen avulla.
- 2) New Public Managementin ”henki” on voimakkaasti läsnä valtionhallinnon hankintojen tavoitteiden julkilausumissa. Hankintatoimet pyrkivät vähentämään kustannuksia, ulkoistamaan muita kuin virastojen ydintehtäviä sekä keskittämään hankintaosaamista niin organisaation sisällä, kuin myös koko valtionhallinnon laajuisesti.
- 3) Puitejärjestelyt ovat New Public Managementin hengessä pyrkimyksiä keskittää hallintoa, vähentämään julkisia menoja ja ulkoistaa julkista toimintaa markkinaehtoisesti.

## 6.2. Keskustelua

Tutkimuksen keskeisin rajoite on haastateltujen valtionhallinnon organisaatioiden ja virkamiehien määrän vähyys. Kymmenen haastattelua ei mitenkään pysty antamaan täsmällistä kokonaiskuvaa koko valtionhallinnosta, mutta oikeilla valinnoilla voidaan pyrkiä läpileikkaukseen eri hallinnonaloilta ja hallinnon tasoilta, kuten tässä tutkimuksessa on tehty. Teemahaastattelut olivat kaikki tavoitepituudessa 30-60 minuuttia. Teemahaastattelurunko saatiin käytyä läpi kaikkien haastateltavien kanssa. Tarkentaviin kysymyksiin sähköpostitse oli hyvin vähän tarvetta, sillä keskustelut olivat teemoihin

nähden hyvin laajoja ja kattavia. Edellä mainituista syistä totean, että tutkimuksen pätevyuden osalta olen pyrkinyt mahdollisimman hyvään lopputulokseen.

Haastateltavat valitsin omaa harkintakykyä käyttäen niin, että ne edustaisivat lukumäärärajoitteiden puitteissa eri hallinnonaloja, hallinnon tasoja sekä asiantuntijoita johtavassa asemassa toimivista virkamiehistä asiantuntijatehtävissä toimiviin ja organisaatiois- saan hankintojen varsinaisesta toteuttamisesta vastaaviin työntekijöihin.

Tutkimus on siltä osin onnistunut, että sillä saadut havainnot osoittivat läpitu- nevia rakenteita valtionhallinnossa siitä huolimatta, että tutkimuskohteiden määrä oli pieni ver- rattuna koko valtionhallinnon yksiköiden ja organisaatioiden määrään. Tutkimuksen odotukset osoittautuivat enemmän kuin paikkansapitäviksi varsinkin verkostorakentei- den osalta. En osannut odottaa havaitun laajuista ja moninaista verkostorakennekenttää. Havaittujen rakenteiden perusteella voidaan mielestäni varsin luotettavasti olettaa, että vastaavanlaista verkostomaista toimintaa esiintyy muillakin valtion hankintayksiköillä, kuin tutkimuksessa haastatelluilla, sillä niin läpitu- nevasti verkostorakenteet leimasivat eri hallinnonaloilla ja –tasoilla toimivia hankintayksiköitä.

New Public Managementin osalta tutkimuksessa saadut havainnot puolestaan vastasivat odotuksia melko tarkasti. Tutkimuksessa ei tullut yllätyksenä se, että tehokkuusvaati- muksia, johtamiskäytäntöjä ja markkinaehtoista toimintaa korostetaan valtion yksiköi- den hankintatoimien järjestämisessä.

Hankintatoimen johtamisessa korostuu sen rooli tukipalveluna, jonka järjestämisen sekä johtamisen tehtävä on tukea viraston ydintehtäviä. Tässä yhteydessä pyrkimys vahvaan johtamiseen luo eräänlaisen ristiriidan hankintatoimen optimaalisen järjestelyn sekä käytännön hankintaosaamisen välille. Hankinnoissa tarvitaan monesti hyvin vahvaa substanssiosaamista, sillä hankintojen kohteet ovat alaspesifisiä, monimutkaisia ja vaa- tivat tuntemusta niiden soveltamisesta. Hankintoja ei voida täysin keskittää, sillä han- kintatiimeillä ja hankinta-asiantuntijoilla ei voi olla kaikkea sitä substanssitietämystä oman organisaationsa toiminnasta, mitä vaikeammassa hankinnoissa tehdään. Vastaa- vasti on tarpeellista pyrkiä vapauttamaan asiantuntijahenkilöstön työresurssit ydintehtä-

viin eikä kuormittaa heitä hankintaprosessin toteuttamisella liikaa, sillä kuten tutkimuksessa on havaittu, on hankintojen läpivieminen hyvin aikaavievää ja vaativaa toimintaa jo prosessin näkökulmasta. Tämä on mielestäni yksi keskeisin hankintatoimen järjestämisen haaste. On vaikeaa löytää balanssi keskitetyn hankinnan ja hajautetun hankinnan, jossa hankintaa suorittaa laaja joukko substanssiasiantuntijoita koko viraston laajuisesti, välillä.

### 6.3. Mahdollisia teemoja jatkotutkimukselle

New Public Governancesta on kirjoitettu suomalaisessa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa erittäin vähän. Jatkotutkimuksille aiheesta olisi siis tilaa loputtomasti. Kansainvälisessä keskustelussa NPG on viimeisten kymmenen vuoden aikana vakiinnuttanut rooliaan merkittävästi, ja kuten tässäkin tutkimuksessa kävi ilmi, sillä on kontaktipintansa reaali maailman ilmiöihin hyvin vahvasti esimerkiksi verkostoteorioiden ja julkisen sektorin toiminnan verkostorakenteiden muodossa.

Tämän tutkimuksen aiheesta voisi tehdä huomattavasti syvällisemmänkin tarkastelun. Teemahaastattelut kymmenelle asiantuntijalle ovat väkisin pintaraapaisu, vaikka pyrinkin valikoimaan mahdollisimman edustavaa otosta valtionhallinnon organisaatioista tutkimukseen eri hallinnonaloilta ja hallinnon tasoilta. Siitä huolimatta ei ole mahdollista saada kovinkaan kokonaisvaltaista ja täsmällistä kuvaa teemahaastattelujen ja pro gradu –työn puitteissa saada, sillä gradutyön laajuus on rajallinen sen lisäksi, että tutkimukseen käytettävää aikaakaan ei ollut käytettävissä loputtomasti.

Hankintatoimen järjestämistä olisi syytä tutkia edellä pohdinnassa mainitun keskitetyn ja hajautetun hankintamallin välillä. Julkisten hankintojen rooli julkishallinnossa tulee taatusti olemaan keskeinen jatkossakin, jolloin hankintatoimen johtaminen ja organisointi on keskeinen kysymys pyrkimyksissä tehostaa organisaatioiden toimintaa.

Lisäksi New Public Governancen hengessä olisi syytä tutkia julkisia hankintoja laajemminkin. Julkiset hankinnat ovat hyvin merkittävä osa niin julkisen sektorin toiminta-



taa, palvelua kansalaisille kuin koko kansantaloutta ylipäättään. NPG korostaa kansalais-  
ten roolia kuluttajien sijaan aktiivisina kansalaisina, jotka määrittelevät julkisia palvelu-  
ja yhdessä julkisen tahon kanssa. Hallintotieteellinen keskustelu kaipaa mielestäni lisää  
NPG:n tyyppisiä näkemyksiä tulevaisuuden julkisista palveluista ja kansalaisyhteiskun-  
nan toiminnasta.

## LÄHDELUETTELO

- Aarto, Markus, Tuomas Aho, Juha Regelin, Jaakko Uotila & Tuomo Vatanen (2009). Hankintasopimus. Käytännön Käsikirja. Helsinki: Edita.
- Alonso, Jose M., Judith Clifton & Daniel Diaz-Fuentes (2015). Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size. *Public Management Review* 17: 5 643–660.
- Bovaird, Tony (2006). Developing New Forms of Partnership With the “Market” in the Procurement of Public Services. *Public Administration* 84: 1 81–102.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby & Laura Bloomberg (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74: 4 445–456.
- Clarivate Analytics (2018). Web of Science. Saatavilla 16.4.2018 [http://apps.webofknowledge.com/WOS\\_GeneralSearch\\_input.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&SID=E38ptoPZ4zURcw9TT8e&preferencesSaved=](http://apps.webofknowledge.com/WOS_GeneralSearch_input.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&SID=E38ptoPZ4zURcw9TT8e&preferencesSaved=).
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt (2007). *New Public Service. Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review* 75: 5 664-672.
- Dixon-Woods, Mary, Rachel Shaw, Sameer Agarwal & J. Allyn Smith (2004). The Problem of Appraising Qualitative Research. *Quality & Safety in Health Care* 13: 223—225.
- Eskola, Saija & Erkkö Ruohoniemi (2011). *Julkiset hankinnat*. Talentum Media Oy.

- Fattore, Giovanni, Hans F.W. Dubois & Antonio Lapenta (2012). Measuring New Public Management and Governance in Public Debate. *Public Administration Review* 72: 2 218-227.
- Golafshani, Nahid (2003). Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research. *The Qualitative Report* 8: 4 597—606.
- Hansel Oy (2017). Hankinnat haltuun! Laadukasta yhteishankintaa. Hansel Oy:n verkkoesite. Saatavilla 17.10.2017 <http://esite.hansel.fi/?lang=fi>.
- Hansel Oy (2018). Hansel Oy:n verkkosivusto. Saatavilla 8.1.2018 <https://www.hansel.fi/hansel/yhteishankinnat/mika-puitejarjestely/>
- Heikkinen, Hannu, Rauno Huttunen & Leena Syrjälä (2007). Action Research as Narrative: Five Principles for Validation. *Educational Action Research* 15: 1 5—19.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2008). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hood, Christopher & Michael Jackson (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69: 1 3–19.
- Junnila, Maijaliisa & Sami Fredriksson (2012). *Palvelujen ulkoistus*. Tampere: Tampereen yliopistopaino. Saatavilla 23.10.2017 [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90876/URN\\_ISBN\\_978-952-245-720-2.pdf?sequence=1](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90876/URN_ISBN_978-952-245-720-2.pdf?sequence=1)

Karjalainen, Katri, Tuomo Kivioja & Sanna Pellava (2008). Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja B-94. Helsinki: Hse Print.

Kontio, Annamari, Sanna Kronström, Aarne Kumlin & Laura Mäki (2017). Julkiset hankinnat. Helsinki: Edita.

Koppenjan, Joop & Christopher Koliba (2013). Transformations Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity? *International Review of Public Administration* 18: 2 1–8.

Laki Hansel Oy –nimisestä osakeyhtiöstä 1096/2008.

Laki julkisista hankinnoista 1397/2016.

Laki valtion talousarviosta 423/1988.

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016.

Lane, Jan-Erik (1990). *Institutional Reform. A Public Policy Perspective*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

Lane, Jan-Erik (1993). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.

Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Lehikoinen, Riitta & Ilkka Töyrylä (2013). *Ulkoistamisen käsikirja*. Helsinki: Talentum.

Leung, Lawrence (2015). Validity, Reliability and Generalizability in Qualitative Research. *Journal of Family Medicine and Primary Care* 4: 3 324—327.

- Lindell, Juha (2017). Muutosjohtajuuden pirullinen puoli. Vaasan yliopiston julkaisuja 375. Saatavilla 2.4.2018 [https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-745-3.pdf](https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-745-3.pdf).
- Luke, Belinda, Kate Kearins & Martie-Louise Verreynne (2011). The Risks and Returns of New Public Management: Political Business. *International Journal of Public Sector Management* 24: 4 325–355.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuuseriaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasan yliopiston julkaisuja 113: Hallintotiede 7.
- Moed, H.F. (2005). *Citation Analysis in Research Evaluation*. Dordrecht: Springer.
- OECD (2007). *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union*. SIGMA Papers 40. Paris: OECD Publishing. Saatavilla 24.10.2017 <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60qdqq0n-en.pdf?expires=1508836566&id=id&accname=guest&checksum=FAACFEDA36116EFCCDE159E37A252EB2>.
- O'Flynn, Janine (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration* 66: 3 353—366.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government. How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8: 3 377–387

- Osborne, Stephen P. (2010). Delivering Public Services: Time for a New Theory? *Public Management Review* 12: 1 1–10.
- Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- O'Toole, Laurence (2014). Networks and Networking. *The Public Administrative Agendas. Public Administration Review* 75: 3 361–371.
- Oulun yliopisto (2018). LibGuides –verkkosivusto. Saatavilla 2.3.2018 <http://libguides oulu.fi/julkaisujenarviointi/viittausanalyysi>.
- Patton, Michael Quinn (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. Fourth edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Pekkala, Elise & Mika Pohjonen (2015). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Tallinna: Printon.
- Pekkala, Elise, Mika Pohjonen, Katariina Huikko & Markus Ukkola (2017). *Hankintojen kilpailuttaminen*. Tallinna: Printon.
- Peters, Guy (1984). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Peters, Guy (2001). *The Future of Governing*. Kansas: The University Press of Kansas.
- Pierre, Jon & Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, Christopher & Dan Sorin (2011). *The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis*. COCOPS Work Package 1 – Deliverable 1.1. Saata-

villa 12.10.2017 [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1\\_Deliverable1\\_Meta-analysis\\_Final.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf)

Provan, Keith & Robin Lemaire (2012). Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review* 72: 5 638–648.

Salminen, Ari (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.

Siikavirta, Kristian (2015). *Julkisten hankintojen perusteet*. Porvoo: Edita.

Siltala, Juha (2013). New Public Management: The Evidence-Based Worst Practice? *Administration & Society* 45: 4 468–493.

Torring, Jacob & Peter Triantafillou (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political Administrative System. *International Review of Public Administration* 18: 2 9–26.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Innovatiiviset hankinnat voivat ratkaista ongelmia ja lisätä tuottavuutta. Saatavilla 5.4.2018 <http://tem.fi/ta-kasvustrategia/ijh>

Valtiokonttori (2017). *Valtion henkilöstökertomus 2016*. Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö. Valtiokonttorin julkaisu 1/2017. Saatavilla 28.2.2018 [http://vm.fi/documents/10623/307723/Valtion\\_henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus\\_2016.pdf/d02b522f-81e8-4a9a-bd74-1b63281eb92d](http://vm.fi/documents/10623/307723/Valtion_henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus_2016.pdf/d02b522f-81e8-4a9a-bd74-1b63281eb92d)

- Valtiovarainministeriö (2016). Hankintatoimen kehittämishankkeen loppuraportti. Tulokset sekä toimenpide- ja kehittämisehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisu 6/2016. Saatavilla 24.10.2017  
[http://vm.fi/documents/10623/1169934/Hankintatoimen+kehitt%C3%A4mishankkeen+loppuraportti+6\\_2016.pdf/3d83c259-b478-4040-8195-6e56f8157222](http://vm.fi/documents/10623/1169934/Hankintatoimen+kehitt%C3%A4mishankkeen+loppuraportti+6_2016.pdf/3d83c259-b478-4040-8195-6e56f8157222)
- Valtiovarainministeriö (2017). Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2017. Saatavilla 15.4.2018  
<http://vm.fi/documents/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780?version=1.0>
- Valtiovarainministeriö (2018). Tutki hankintoja. Saatavilla 15.4.2018  
<https://www.tutkihankintoja.fi/>
- Vigoda, Eran (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* 62: 5 527—540.
- Weber, Max, H. H. Gerth & C. Wright Mills (1991). *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge.
- Wiberg, Matti (2014). *Julkea sektori. Näin byrokratia vaalii omia etujaan*. Helsinki: Taloustieto.
- Wiesel, Fredrika & Sven Modell (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management* 30: 2 175–205.
- Xu, Runya, Qigui Sun & Wei Si (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science* 11: 7 11–21.



## LIITE 1. Haastatellut asiantuntijat

Tutkimuksen empiirinen aineisto hankittiin teemahaastatteluilla alla olevien haastateltavien kanssa. Kaikki haastattelut toteutettiin puhelimitse Vaasasta lukuun ottamatta Pekka Keskistä. Häntä haastateltiin puhelimitse Kouvolasta.

Geddala, Anki, erityisasiantuntija. Luonnonvarakeskus. 27.3.2018.

Halonen, Hannele, asiantuntija. Työ- ja elinkeinoministeriö. 4.4.2018.

Herold, Jussi, hankinta-asiantuntija. Väestörekisterikeskus. 22.3.2018.

Hurmalainen, Susanna, hankinnat ja toimitilat -ryhmän päällikkö. KEHA –keskus. 26.3.2018.

Kivinen, Miika, hankinta-asiantuntija. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. 28.3.2018.

Kangasniemi, Virpi, yksikön päällikkö. Liikennevirasto. 22.3.2018.

Keskinen, Pekka, erityisasiantuntija. Rikosseuraamuslaitos. 19.3.2018.

Korpela, Sini, neuvotteleva virkamies. Valtioneuvoston kanslia. 21.3.2018.

Nevalainen, Suvi-Leena, hankinta-asiantuntija. Valtioneuvoston kanslia. 21.3.2018.

Sulonen, Nina, hankinta-asiantuntija. Säteilyturvakeskus. 4.4.2018.

## LIITE 2. Teemahaastattelurunko

### **TAUSTATIEDOT**

Organisaation kuvaus, oma toimenkuva

Hankintatoimen henkilöstö ja järjestäminen organisaatiossa

### **JULKISET HANKINNAT**

Organisaation hankinnat. Mitä hankitaan, keneltä, kuinka paljon

Kokemuksia hankinnoista, hankintalaista, hankintaprosessista

### **PUITEJÄRJESTELYT**

Kokemuksia puitejärjestelyjen käytöstä. Kuinka laajasti käytetään, millaisissa palveluissa ja tuotteissa

Kustannukset ja kustannussäästöt puitejärjestelyjä käytettäessä

Puitejärjestelyillä hankittavien tuotteiden ja palvelujen laatu

Puitejärjestelyjen kesto

Hansel Oy:n kanssa asioiminen. Hanselin tarjoamat asiantuntijapalvelut.

Puitejärjestelyjen sisäiset kevennetyt kilpailutukset. Dokumentaatio, sopimusmallit ja -pohjat, tukipalvelut

Toimijoiden pääsy puitejärjestelyjen sopimustoimittajiksi

Sähköiset järjestelmät ja hankinta-alan uudistuminen

### **TEORiateemat**

Hankintalainsäädännön painotukset (taloudellisuus, laadukkuus, suunnitelmallisuus)

Hankintojen johtamisen organisointi. Hankinta johtamisen välineenä

Hankintatoimen tavoitteet. Palvelunäkökulma kansalaisille. Palvelukeskeinen toimintalogiikka

Mahdolliset lainsäädännön esteet ja rajoitteet

Verkostomaiset rakenteet. Tiedonvaihto ja kokemustenvaihto. Yhteistyö hallinnonalan sisällä, ministeriön kanssa, hallinnonalojen välisesti, kuntien ja muiden toimijoiden kanssa.