

**CASE-TUTKIMUS: TOIMITTAJIEN
TYTYVÄISYYS JULKISTEN HANKINTOJEN
VAATIMUSMÄÄRITTELYYN**

**Jyväskylän yliopisto
Kauppakorkeakoulu**

Pro gradu -tutkielma

2023

**Tekijä: Sandra Toivonen
Oppiaine: Laskentatoimi
Ohjaaja: Pekka Salminen**



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

TIIVISTELMÄ

<i>Tekijä</i> Sandra Toivonen	
<i>Työn nimi</i> Case-tutkimus: Toimittajien tyytyväisyys julkisten hankintojen vaatimusmäärittelyyn	
<i>Oppiaine</i> Laskentatoimi	<i>Työn laji</i> Pro gradu -tutkielma
<i>Aika (pvm.)</i> 15.12.2023	<i>Sivumäärä</i> 91
<i>Tiivistelmä</i> <p>Julkiset hankinnat ovat keskeinen osa valtioiden julkisten varojen käyttöä. Niiden avulla valtiot, kunnat ja muut julkisyhteisöt hankkivat toimintansa kannalta olennaiset tavarat, palvelut ja rakennusurakat yksityiseltä sektorilta. Julkiset hankinnat vaikuttavatkin olennaisesti Suomen talouden kehitykseen, sillä niiden osuus Suomen BKT:stä on noin viidennes. Tästä syystä on luonnollista, että julkisten hankintojen sääntelyllä pyritään edistämään laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita kuten julkisten varojen tehokasta käyttöä sekä kilpailuasetelman ylläpitämistä helpottamalla kaiken kokoisten yritysten osallistumista tarjouskilpailuihin. Julkisilla hankinnoilla voidaan myös edistää talouskasvua, innovaatioita sekä luoda uusia työpaikkoja.</p> <p>Tässä Pro Gradu-tutkielmassa selvitettiin julkisiin kilpailutuksiin osallistuvien toimittajien suhtautumista Poliisihallituksen teknologiayksikköön kuuluvan poliisin materiaalikeskuksen järjestämiin kilpailutuksiin sekä hankinnoille asetettuihin vaatimuksiin. Tutkimus toteutettiin kyselytutkimuksena materiaalikeskuksen toimittajarekisterissä oleville yrityksille. Kyselytutkimuksissa korostui erityisesti toimittajien positiivinen suhtautuminen Poliisihallitukseen ja poliisin materiaalikeskuksen järjestämiin kilpailutuksiin. Lisäksi toimittajat kiinnittivät erityistä huomiota asetettujen vaatimusten tiukkuuteen, hankintakokonaisuuksien laajuuteen sekä hankintaprosessin viemiin resursseihin.</p> <p>Mahdolliseksi jatkotutkimusaiheiksi ehdotetaan tutkimusta laajemmalla otannalla keskittyen erityisesti myös niihin yrityksiin, jotka eivät ole koskaan osallistuneet julkisiin kilpailutuksiin. Näin voidaan selvittää miten ne yritykset, jotka ovat päättäneet olla osallistumatta kilpailutuksiin, kokevat julkiset hankinnat ja niiden hankintaprosessin. Lisäksi poliisin materiaalikeskukselle suositellaan säännöllisen palautteen pyytämistä kilpailutukseen osallistuneilta osapuolilta hankintaprosessin päätteeksi, jotta voidaan parantaa hankintaprosessin sujuvuutta sekä toimittajayyytyväisyyttä.</p>	
<i>Asiasanat</i> Julkiset hankinnat, vaatimusmäärittely, hankintayksikkö, kilpailuttaminen, hankintamenettely, laki julkisista hankinnoista, investoinnit	
<i>Säilytyspaikka</i> Jyväskylän yliopiston kirjasto	

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	2
SISÄLLYS.....	3
LYHENTEET	5
KUVIOT	5
TAULUKOT	5
1 JOHDANTO.....	7
2 JULKISET HANKINNAT SUOMESSA	11
2.1 Yleistä	11
2.2 Julkisten hankintojen periaatteet.....	12
2.3 Lainsäädännön keinot julkisten hankintojen sääntelemiseksi	14
2.3.1 Julkisten hankintojen kansalliset ja EU-kynnysarvot	15
2.3.2 Laki julkisista hankinnoista ja laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista.....	16
3 JULKISTEN HANKINTOJEN KILPAILUASETELMA JA INVESTOINTIPROSESSI	18
3.1 Tehokas kilpailu ja kilpailuasetelma.....	18
3.2 Investoinnin määritelmä.....	19
3.3 Investointiprosessi kirjallisuudessa ja hankintalaissa	20
3.3.1 Hankinnan suunnittelu	21
3.3.2 Hankintakohteen määrittäminen.....	23
3.3.3 Hankintamenettelyt.....	24
3.3.4 Hankintamenettelyn vaikutus vaatimusmäärittelyyn	27
3.3.5 Hankinnan vertailu, toimeenpano ja hankintapäätös	28
3.3.6 Hankinnan jälkiarviointi	31
4 VAATIMUSMÄÄRITTELY	32
4.1 Vaatimusmäärittelyn käsite julkisissa hankinnoissa	32
4.2 Vaatimusmäärittelyn merkitys hankinnassa	34
4.3 Vaatimusmäärittely prosessina	35
4.4 Vaatimusmäärittelyn onnistuminen ja epäonnistuminen	37
5 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄ.....	39
5.1 Tutkielman tavoite ja aineisto	39
5.2 Määrällinen ja laadullinen tutkimus.....	40
5.3 Menetelmä	41

6	TUTKIMUKSEN TULOKSET.....	45
6.1	Käytetty aineisto ja taustatiedot	45
6.2	Poliisihallitus asiakkaana	46
6.3	Hankintaprosessin onnistuminen	51
6.3.1	Poliisihallituksen onnistuminen eri osa-alueilla	52
6.3.2	Kilpailutus.....	57
6.3.3	Tarjouspyyntö.....	59
6.3.4	Viestintä.....	62
6.4	Vaatimusmäärittelyn onnistuminen	66
6.4.1	Vaatimusmäärittely	69
6.4.2	Hankintakokonaisuus ja aikataulu.....	72
6.4.3	Tasapuolisuus ja syrjimättömyys	73
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA ARVIOINTI.....	74
7.1	Tulosten pohdinta.....	74
7.2	Tutkielman luotettavuus ja rajoitukset.....	78
7.3	Yhteenvedo ja jatkotutkimusaiheet	80
	LÄHTEET	82
	LIITE 1: TOIMITTAJATYYTYVÄISYYSKYSELY.....	86
	LIITE 2: SAATEKIRJE	91

LYHENTEET

BKT	Bruttokansantuote
EU	Euroopan unioni
Hansel	Yhteishankintayhtiö, voittoa tavoittelematon
HILMA	Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoituskanava
JHNY	Julkisten hankintojen neuvontayksikkö
POHA	Poliisihallitus
POL MAT	Poliisin materiaalikeskus
PK-yritys	Pieni- tai keskisuuri yritys
PUTU	Puolustus- ja turvallisuus

KUVIOT

KUVIO 1: Avoin menettely

KUVIO 2: Rajoitettu menettely

KUVIO 3: Neuvottelumenettely

KUVIO 4: Kilpailullinen neuvottelumenettely

KUVIO 5: Kysymys 7 – Yrityksemme kokee Poliisihallituksen tärkeäksi asiakkaaksi

KUVIO 6: Kysymys 10: Tyytyväisyys Poliisihallituksen järjestämän tarjouskilpailun järjestelyihin

KUVIO 7: Arvosanat Poliisihallituksen järjestämistä kilpailutuksista

KUVIO 8: Vastaaajien jako arvostelijoihin, passiivisiin ja suosittelijoihin

KUVIO 9: Kysymys 11: Kuinka hyvin Poliisihallitus on onnistunut seuraavilla osa-alueilla

KUVIO 10: Kysymys 8: Kuinka hyvin oheiset väittämät kuvaavat kilpailutukseen osallistumista

KUVIO 11: Kysymys 8: Kuinka hyvin oheiset väittämät kuvaavat tarjouspyyntöjä kilpailutuksissa

KUVIO 12: Kysymys 8: Kuinka hyvin oheiset väittämät kuvaavat viestintää ja tiedottamista

KUVIO 13: Kysymys 12 – Hankinnan kohteen vaatimusmäärittelyn onnistuminen

TAULUKOT

TAULUKKO 1: Julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot alkaen 1.1.2022

TAULUKKO 2: PUTU-hankintojen kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot

TAULUKKO 3: Vastanneiden taustatietoja lukumäärinä ja prosenttiosuuksina

TAULUKKO 4: Arvosanat Poliisihallituksen kilpailutuksesta

TAULUKKO 5: Osallistumiskertojen määrän vaikutus annettuun kokonaisarvosanaan

TAULUKKO 6: Toimittajien kokoluokan vaikutus annettuun kokonaisarvosanaan

TAULUKKO 7: Toimittajien tyytyväisyyden vaikutus kokonaisarvosanaan

TAULUKKO 8: Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen kilpailutuksen onnistumisesta

TAULUKKO 9: Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen tarjouspyynnön onnistumisesta

TAULUKKO 10: Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen viestinnän onnistumisesta

TAULUKKO 11: Hankinnan kohteen ominaisuuksien ja vaatimusten määrittelyyn onnistumisen suhde Poliisihallitukselle annettuun kokonaisarvosanaan

1 JOHDANTO

Julkisten hankintojen osuus Suomen valtion BKT:stä on noin viidennes, mikä vastaa noin 47 miljardia euroa vuodessa (Työ- ja elinkeinoministeriö, ei pvm.; Tilastokeskus, 2021). Euroopan komission (ei pvm) mukaan EU maissa julkisten hankintojen osuus on keskimäärin noin 14 % unionin BKT:stä eli kaksi biljoonaa euroa vuodessa (Euroopan komissio, 2017). Julkisten hankintojen merkitys taloudelle on näin ollen merkittävä sekä Suomen että EU maiden mittakaavassa. Tämän takia on yhteiskunnallisestikin mielekästä tarkastella julkisten hankintojen investointiprosessia ja sekä sitä, millaisia vaatimuksia hankittaville tuotteille ja palveluille asetetaan. Vaatimusmäärittely luo perustan tulevalle hankinnalle, sillä hankintayksikön tulee hankintaprosessin alussa määrittellä kriteerit, joiden perusteella valinta hankinnasta tehdään (Hankintalaki 2016/1397 68 §).

Yksinkertaistetusti voidaankin ajatella, että hankintapäätös tehdään käytännössä jo suunnitteluvaiheessa, kun määritetään hankinnalle vaaditut ominaisuudet ja toiminnallisuudet eli hankinnan vähimmäisvaatimukset. Julkisten hankintojen tarjouspyynnössä määritetään hankinnan vaatimuksille ennakoon painoarvoja prosenttiosuuksina, jotka on päätöksenteossa otettava huomioon asetettujen painoarvojen suhteessa. Määritettyjä vähimmäisvaatimuksia ei pääosin voi enää muuttaa tarjouspyynnön lähettämisen jälkeen ja näin ollen toimittajan valinnan tulee perustua hankintaprosessin alussa määritettyihin vaatimuksiin. (Sisäministeriö, 2018.) Neuvotteluun perustuvat menettelyt sallivat vaatimusten muokkaamisen tietyissä määrin menettelyn aikana, mutta näissäkin voi esimerkiksi olla määritetty vähimmäisedellytykset tai -vaatimukset, joita ei voi muokata (Hankintalaki 2016/1397 34 §).

Kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien määrä jää julkisissa kilpailutuksissa usein hyvin alhaiseksi (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). Osallistujamäärään vaikuttaa kokonaisuudessa moni asia, mutta yhtenä olennaisena tekijänä pidetään tarjouspyynnöissä määritettyjä soveltuvuusehtoja ja vähimmäisvaatimuksia (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019), sillä niiden avulla rajataan sitä, ketkä voivat osallistua tarjouskilpaan. Vähimmäisvaatimukset ovat vaatimuksia, jotka tarjoajien on vähintään täytettävä, jotta he voivat osallistua tarjouskilpailuun. Vaatimukset voivat koskea muun muassa hankinnan kohteelta vaadittavia

ominaisuuksia, potentiaalisten tarjoajien taloudellista asemaa tai ammatillista pätevyyttä (Sisäministeriö, 2018.)

Suomessa julkisiin kilpailutuksiin osallistuneiden tarjoajien mediaanimäärä on keskimäärin kaksi tarjoajaa ja määrä on samalla tasolla myös muissa Euroopan maissa (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). Myös Euroopan komissio (2017) on havainnut, että vuosien 2006–2016 välisenä aikana, sellaisten kilpailutusten määrä, johon osallistuu vain yksi tarjoaja, on kasvanut 17 %:sta 30 %:iin. Tarkkaa syytä, miksi osallistujamäärät ovat alhaiset, ei ole. On kuitenkin tutkittu, että osallistujien vähäinen määrä on ongelmallista kilpailuasetelman sekä hankintojen laadun kannalta. (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019.) Lisäksi tämä on ristiriidassa julkisten hankintojen sääntelyn kanssa, jonka tavoitteena on mahdollistaa mahdollisimman monen yrityksen osallistuminen tarjouskilpaan (Aine, 2019).

Tässä pro gradu -tutkielmassa käydään lävitse julkisten hankintojen hankintaprosessia lainsäädännön ja aikaisemman tutkimustiedon valossa. Tutkimuksessa perehdytään etenkin hankintaprosessin alkuvaiheeseen eli hankittaville hyödykkeille asetettuihin vaatimuksiin. Lisäksi kyselytutkimuksella kartoitetaan vaatimusmäärittelyn tasapuolisuutta, järkevyyttä ja onnistumista tarjouskilpaan osallistuneiden yritysten näkökulmasta. Tutkielmassa kiinnitetään lisäksi erityistä huomiota siihen, millaisena kumppanina tarjoajat kokevat Poliisihallituksen (POHA) ja miten he suhtautuvat hankintayksikön investoinneille asettamiin vaatimuksiin. Tutkielma etsii vastausta seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Tutkimuskysymys 1:

Ovatko tarjoajat tyytyväisiä Poliisihallituksen toimintaan hankintaprosessin aikana?

Tutkimuskysymys 2:

Millaisena kilpailutukseen osallistuneet tarjoajat kokevat hankinnalle asetetut vaatimukset?

Vaatimusmäärittelyprosessin tarkastelu tässä tutkielmassa tapahtuu aiemman tutkimuskirjallisuuden, lainsäädännön ja kolmen poliisin materiaalikeskuksen aiemmin toteuttaman hankinnan avulla. Aiemmin toteutetuista hankintaprosesseista saatuaan informaatioon viitataan tutkielmassa seuraavasti: POL MAT hankinta 1, POL MAT hankinta 2 ja POL MAT hankinta 3. Hankinta 1 on toteutettu kansallisena avoimena hankintana. Hankintamenettelyn valinnassa on punnittu myös PUTU-lain rajoitettua menettelyä, mutta kriteerit eivät ole täyttyneet, joten on päädytty avoimeen menettelyyn. Hankinta numero 2 puolestaan on toteutettu PUTU-lain rajoitettuna menettelynä hankinnan luonteen vuoksi. Tämä hankinta on ensimmäisellä kerralla keskeytetty oikaisuvaatimuksen vuoksi, jonka jälkeen hankintakokonaisuutta on muokattu ja turvallisuusvaatimuksia kevennetty. Kolmas hankinta on puolestaan toteutettu EU-kynnysarvot ylittävänä hankintana, rajoitettuna menettelynä. Kaikissa paitsi yhdessä edellä mainitussa hankinnassa osa-alueiden valintaperusteena on ollut hinta ja laatutekijöiden yhdistelmä.

Hankintojen dokumentaatiosta on saatu tutkielman kannalta olennaisia asiakirjoja, jossa on esitetty, miten hankintojen vaatimusmäärittelyä on tehty ja miksi.

Tutkielmassa toteutetaan lisäksi kyselytutkimus poliisin materiaalikeskuk- sen kilpailutuksiin osallistuneille toimittajille. Kyselytutkimus suoritetaan kvan- titatiivisena kyselytutkimuksena. Kyselyssä on esitetty myös avoimia kysymyksiä, joihin saatujen vastausten avulla on selitetty monivalinta- ja asteikkokysy- myksiin annettuja vastauksia. Toimittajille suunnatun Webropol 3.0 -kyselyn linkki lähetettiin poliisin hankintasihteerin toimesta poliisin materiaalikeskuk- sen toimittajarekisterille ja vastausten perusteella analysoidaan toimittajien suh- tautumista hankinnalle asetettuihin vaatimuksiin, hankintaprosessin kulkuun sekä POHA:an asiakkaana.

Julkisia hankintoja on aiemmissa tutkimuksissa käsitelty muun muassa tut- kimalla tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien määrää (Jääskeläinen & Tukiain- nen, 2019) ja julkisten hankintojen merkitystä sosiaalisten hyötyjen saavuttami- sen näkökulmasta sekä tarkastelemalla hankintoja EU:n ja ympäristön näkökul- mista (Rice, 2015; Askfors & Fornstedt, 2018). Suuri osa julkisten hankintojen vaa- timusmäärittelyä käsittelevästä kirjallisuudesta painottuu IT-, ohjelmisto- ja jär- jestelmähankintoihin, joissa erityisesti painottuu järjestelmän ominaisuuksien vaatimusmäärittelyn tärkeys (Johansson & Lahtinen, 2012; Moe, Newman & Sein, 2017; Nordheim & Päivärinta, 2006). Yleisesti hankintojen vaatimusten määritte- lyä on käsitelty Young (2002) ja käyttäjien osallistamista vaatimusmäärittelyyn ja strategioita vaatimusmäärittelyn parantamiseksi ovat käsitelleet Kujala (2003) sekä Ovaska, Rossi ja Smolander (2005).

Investointeja ja investointiprosessia on tutkittu laajasti kirjallisuudessa (Pop, 2012; Knüpfer ja Puttonen 2018; Ikäheimo, Malmi & Walden, 2019; Juričić, Vaš- iček & Drezgić, 2020; Browne & Rogich, 2001; Götze, Northcott & Schuster, 2008). Investointeja ja investointiprosessia käsittelevässä kirjallisuudessa tutkimusten painopiste on pääasiassa päätöksentekoprosessissa ja investointien kannattavuud- den arvioimisessa erilaisin laskentamenetelmin. Sen sijaan prosessin alkuvaiheet jäävät usein vähemmälle huomiolle, jos niitä huomioidaan lainkaan. (Adler, 2000.) Tähän on kuitenkin vastannut osa tutkijoista ja asiaa on käsitelty esimer- kiksi Emmanuelin, Harrisin & Komakechin tutkimuksessa (2010).

Tässä pro gradu -tutkielmassa keskitytään Poliisihallituksen alaisen poliisin materiaalikeskuk- sen tekemiin hankintoihin ja hankintojen vaatimusten määrit- telyyn. Julkisia hankintoja tehtäessä hankintayksiköiden tulee toimia Suomen lain ja EU:n asettamien direktiivien puitteissa eli julkiset hankinnat ovat tarkasti säädeltyjä kokonaisuuksia. Hankintoja tehdään koko valtionhallinnossa samoin perustein ja keskeiset kansalliset perusteet ja säännökset, johon hankinnat perus- tuvat ovat laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (Hankintalaki 2016/1397) sekä laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (Puolus- tus- ja turvallisuushankintalaki 2011/1531).

Lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 3 §:ssa säädetään, että hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyyn osal- listuvia toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suh- teellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintalaki (2011/1531)

määrittelee myös muut kilpailuttamiseen liittyvät menettelyt ja toimintavelvoitteet, joita hankintayksiköiden tulee noudattaa hankintaprosessin aikana (Hankintalaki 2016/1397). Edellä mainittujen toimintavelvoitteiden perustana ovat Euroopan unionin perusteet syrjimättömydestä, yhdenvertaisuudesta, avoimuudesta ja suhteellisuudesta. Nämä perusteet tulee ottaa huomioon aina hankintapäätöstä tehtäessä ja muutenkin jatkuvasti hankintaprosessin aikana, sillä jokaisesta erillisestä hankinnasta ja tilanteesta ei ole mahdollista säädellä kattavasti lainsäädännön avulla. (JHNY, ei pvm, a.)

Tämän pro gradu -tutkielman seuraavassa osiossa käydään lävitse julkisia hankintoja ja niihin liittyviä olennaisia periaatteita ja lakeja. Tutkimuksessa tarkastellaan myös puolustus- ja turvallisuushankintojen erityispiirteitä. Tämän jälkeen vertaillaan perinteisen kirjallisuudessa esitetyn ja julkisten hankintojen investointiprosessin etenemistä vaiheittain, keskittyen erityisesti suunnitteluvaiheeseen ja vaatimusten määrittelyn merkitykseen. Kuvailemme lisäksi tarkemmin itse vaatimusmäärittelyä hankintaprosessin osana. Lopuksi esitetään tutkielman aineisto ja tulokset sekä vertaillaan näitä aiempiin tutkimuksiin ja niiden havaintoihin. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää julkisten hankintojen tarjousprosessin alkuvaiheen suunnittelussa sekä kehittämisessä. Voidaan myös pohtia, voidaanko alkuvaiheen suunnittelussa ottaa mukaan enenevissä määrin eri sidosryhmiä vaatimusmäärittelyn luomisessa.

2 JULKISET HANKINNAT SUOMESSA

2.1 Yleistä

Julkinen hankinta tarkoittaa hankintayksikön suorittamaa hankintaa lähes mistä tahansa tavarasta, palvelusta, rakennusurakasta, muusta hyödykkeestä tai aineettomasta oikeudesta (Aine, 2019; Hankintalaki 2016/1397 6 §). Julkinen hankinta pitää sisällään tavaroiden tai palveluiden ostamista ja vuokraamista sekä teettämistä mukaan lukien hankinnan suunnittelun, valmistelun, päätöksenteon ja jälkiseurannan (Valtionvarainministeriö, 2017a). Elinkeinoelämän keskusliitto määrittelee julkiset hankinnat samantapaisesti kuin laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (jäljempänä Hankintalaki tai JulkHankL): Julkinen hankinta on julkisin varoin toteutettu tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankinta, joita valtio, kunnat tai muut julkisen sektorin hankintayksiköt tekevät (Työ- ja elinkeinoministeriö, ei pvm.).

Julkkiset hankinnat eroavat yksityisten yhtiöiden tekemistä hankinnoista siinä, että hankkijana julkisissa hankinnoissa ovat hankintalakia noudattavat toimijat eli erikseen määritetyt hankintayksiköt (JHNY, ei pvm, c). Hankintayksikköä kuvaillaan laissa ja muussa kirjallisuudessa seuraavilla tavoilla. Sisäasianhallinnon hankintaohjeen (2018) mukaan hankintayksikköjä ovat sisäministeriö sekä valtion ja kuntien virastot ja laitokset. Aine (2019) puolestaan listaa hankintayksiköihin kuuluvaksi valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon sekä niiden seurakunnat, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset¹.

Hankintayksiköiden tulee toimia Suomen hankintalakien ja EU:n direktiivien puitteissa, mikä johtaa siihen, että julkiset hankinnat ovat tarkasti säänneltyjä kokonaisuuksia. Hankintoja tehdään koko valtionhallinnossa samoin perustein ja keskeiset perusteet tai säännökset johon hankinnat perustuvat ovat laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sekä laki

¹ Julkisoikeudelliset laitokset eli julkisyhteisöt ovat oikeushenkilöitä, joiden tehtävänä on tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole kaupallista luonnetta. Niiden toimintaa rahoittaa ja valvoo valtion ja kuntien viranomaiset tai muut viranomaiset ja valtion tai kuntien liikelaitokset. (JHNY, ei pvm, c.)

julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011). EU:n direktiiveistä olennaisia ovat 2014/24/EU hankintadirektiivi, 2014/25/EU direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista, 2014/23/EU direktiivi käyttöoikeussopimusten tekemisestä sekä 89/665/ETY direktiivi julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamisesta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. (JulkHankL 1 §.) Direktiivit ja hankintalait määrittävät hankintaprosessin kulkua, hankintarajoja, määräaikoja sekä hankintayksikön velvollisuuksia prosessin alusta loppuun.

Kun hankintayksikkö alkaa suunnitella julkisen hankinnan toteuttamista, on sen toteuttamisen edellytyksenä välttämättömyys. Välttämättömyydellä tarkoitetaan, että suunniteltu hyödyke- tai palveluinvestointi on hankintayksikön toimesta arvioitu huolellisesti, hankinnan tarve on perusteltu ja määrärahat on allkoitu kyseiselle hankinnalle. (Sisäministeriö, 2018.) Myös investointeihin liittyvässä kirjallisuudessa on todettu, että investointiprosessin liikkeelle laittava voima on tarve (Puolamäki & Ruusunen, 2009, s. 23–25; Götze ym., 2008, s. 6). On olennaista yhtiön toiminnan kannalta, että hankinta on harkittu, on linjassa yrityksen strategian kanssa ja perustuu todelliseen tarpeeseen.

Osa julkisen hankinnan suunnittelua on soveltuvan hankintamenetelmän määrittely. Menettelyn valintaan vaikuttaa muun muassa hankittavan hyödykkeen tai palvelun arvo sekä muut seikat kuten hankinnan luonne ja hankintaan mahdollisesti osallistuvien tarjoajien määrä. (Sisäministeriö, 2018; JulkHankL 5 luku.) Valittu menettely puolestaan vaikuttaa siihen, miten hankintaprosessi etenee, miten vaatimukset määritellään ja millä tavoin tarjoajiin voidaan olla yhteydessä prosessin aikana (Moe ym., 2017).

Hankintasopimus on hankintalain 4 §:n mukaan kirjallinen sopimus, joka on tehty yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välille. Hankintasopimuksessa sovitaan osapuolten välisestä tavaran tai palvelun hankinnasta tai vaihtoehtoisesti rakennusurakan toteuttamisesta (JulkHankL 4 §; Valtionvarainministeriö, 2017a; Sisäministeriö, 2018). Allekirjoitetussa sopimuksessa tulee määritellä tarkasti hankinnan kohde ja sopia ehdot hankinnalle (Valtionvarainministeriö, 2017a). Hankintasopimukseen sisältyvät asiakirjat ovat sopimus, tarjouspyyntö, julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot ja itse tarjous (JYSE Tavarat, 2014; JYSE Palvelut, 2014).

2.2 Julkisten hankintojen periaatteet

Hankintalain 3 §:ssä todetaan, että ”Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen”. Hankintalaissa säädetään myös tarkemmin julkisten hankintojen kilpailuttamisesta ja hankintayksikön velvoitteista hankintojen yhteydessä. Hankintalaki ei kuitenkaan kata eksklusiivisesti kaikkia hankinnoissa eteen tulevia tilanteita, joten lain tulkinnan lähtökohtana ovat Euroopan unionin mukaiset periaatteet

syrjimättömyydestä, yhdenvertaisuudesta, avoimuudesta ja suhteellisuudesta (JHNY, ei pvm, a).

Syrjimättömyysperiaatteella tarkoitetaan hankintaprosessissa sitä, että kaikkia tarjouskilpailuun osallistuneilla tarjoajilla on kohdeltava yhdenvertaisesti niin, että kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua ja voittaa tarjouskilpailu riippumatta tarjouskilvan toteuttamiseen liittymättömistä asioista kuten tarjoajan kansallisuudesta tai jäsenvaltiosta (Valtion hankintakäsikirja, 2017; JHNY, ei pvm, a). Syrjimättömyysperiaatteessa huomioidaan myös Suomen sisäinen syrjimättömyys, millä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että hankinnalle asetetut vaatimukset eivät voi olla paikallisia tai toisia alueita syrjiviä (JHNY, ei pvm, a). Syrjimättömyys merkitsee myös sitä, että hankintapäätöstä tehtäessä ja tarjouksia vertailtaessa on kaikkien kohdalla noudatettava samoja, ennalta määritettyjä vaatimuksia (Valtion hankintakäsikirja, 2017).

Yhdenvertaisuus- eli tasapuolisuusperiaate tarkoittaa tarjouskilpaan osallistuneiden tarjoajien ja heidän jättämien tarjousten yhdenvertaista ja objektiivista kohtelua hankintaprosessin aikana (Valtion hankintakäsikirja, 2017) eli yksinkertaisesti sitä, että kaikilla osallistujilla on samat säännöt, eikä tarjouspyyntöä laadita kohdennetusti tietyille osallistujalle. Tarjouspyyntöä ei myöskään saa laatia siten, että tarjouskilpaan osallistuneet joutuisivat sen seurauksena eriarvoiseen asemaan tai siten, että valintaan vaikuttavia ominaisuuksia muutettaisiin kesken hankinnan etukäteen ilmoitetusta (JHNY, ei pvm, a).

Avoimuus ja läpinäkyvyysperiaate on keskeinen hankintaperiaate, jonka tavoitteena on, että hankintaprosessista ja -päätöksestä tiedotetaan yleisölle riittävällä tasolla, ennakoitavasti ja läpinäkyvästi (JHNY, ei pvm, a; Valtion hankintakäsikirja, 2017). Tähän liittyy hankinnasta ilmoittaminen, hankinta-asiakirjojen julkisuus sekä tarjouskilpailusta tiedottaminen hankintaan osallistujille. (JHNY, ei pvm, a; Valtion hankintakäsikirja, 2017.) Avoimuus liittyy myös siihen, että hankintaan liittyvät vaatimukset ja sopimusehdot kerrotaan julkisesti hankinta-asiakirjoissa (Valtion hankintakäsikirja, 2017). Avoimuuden toteutumista estää tietyissä tapauksissa salassapitoon liittyvät vaatimukset, mutta salassa pidettävät seikat käsitellään aina tapauskohtaisesti ja tarpeen mukaan (Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 2011/1531 41 §).

Suhteellisuuden periaate liittyy hankintamenettelyn vaatimukseen. Vaatimuksia määriteltäessä tulee ottaa huomioon muun muassa hankinnan tavoitteet, arvo, luonne ja merkittävyys mikä tarkoittaa sitä, että vaatimusten tulee olla oikeassa ja järkevässä suhteessa näihin (JHNY, ei pvm, a). Lisäksi tarjoajilta vaadittujen selvitysten ja muiden toimien tulee olla järkevässä suhteessa edellä mainittuihin ominaisuuksiin (Valtion hankintakäsikirja, 2017). Suhteellisuusperiaatteeseen liittyy osin myös kohtuullisuus, mikä tarkoittaa, että vaatimusten tulee oikeasuhteisuuden lisäksi olla myös kohtuullisia. Tämä rajoittaa esimerkiksi hankintayksiköitä asettamasta liian korkeita vaatimuksia liikevaihdolle tai muille vastaaville vaatimuksille (JHNY, ei pvm, a). Tarkastelun yhteydessä tulee kuitenkin huomioida, että vaatimus tai kriteeri ei ole suhteeton tai syrjivä, jos sitä voidaan pitää hankinnan kannalta oleellisena ja se kyetään perustelemaan, siitä

huolimatta, että vaatimuksen täyttäviä tuotteita olisi tarjolla vain muutamalla yrityksellä (Valtion hankintakäsikirja, 2017).

Edellä mainittujen hankintojen periaatteiden lisäksi julkisille hankinnoille on asetettu lainsäädännön avulla yhteiskunnallisia tavoitteita, joita ovat muun muassa julkisten varojen tehokkaampi käyttö, laadukkaiden innovatiivisten ja kestävämpien hankintojen edistäminen sekä yritysten, varsinkin pienten ja keskisuurten, mahdollisuuksien turvaaminen tarjouskilpailuissa, jotta heillä on mahdollisuus tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (JulkHankL 2 §). Lisäksi on tarkoituksenmukaista, että hankintamenettelyjä pyritään yksinkertaistamaan ja joustavoittamaan selkeyttämällä lain keskeisiä käsitteitä, jotta osallistuminen tarjouskilpailuun mahdollistuu mahdollisimman monelle yritykselle. Varsinkin pk-yritysten näkökulmasta on tärkeää madaltaa osallistumiskynnystä, niin ettei tarjouskilpaan osallistuminen itsessään kuluta liikaa resursseja (Aine, 2019).

Hankinnoille on mahdollista asettaa myös sosiaalisia ja ekologisia tavoitteita, jolloin tarjouspyyntöön on mahdollista asettaa esimerkiksi vaatimuksia tietyistä laatusertifikaateista tai vaatimuksia tietyille ominaisuuksille (Aine, 2019; JulkHankL 2 §). Hankintalain uudistuksen myötä ympäristönäkökulman ja laadutekijöiden merkitystä on korostettu (Haatainen, 2022). Hankintayksikölle asetettujen budjettien ja tavoitteiden sekä markkinoiden toiminnan valossa on olennaista, että hankintatoiminta järjestetään mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti huomioiden markkinoiden kilpailuolosuhteet (JulkHankL 2 §). Lähtökohtana hankinnan toteuttamisessa on hankintayksikön vapaus toteuttaa hankinta parhaaksi katsomallaan tavalla. Keinovalikoima on määritetty lainsäädännössä ja hankintayksikkö tekee perustellut valintansa tarjolla olevien vaihtoehtojen pohjalta. (Haatainen, 2022.)

2.3 Lainsäädännön keinot julkisten hankintojen sääntelemiseksi

Hankintalain (2016/1397) avulla pyritään tehostamaan julkisten varojen käyttöä turvaamalla kaikille yrityksille tasapuoliset mahdollisuudet osallistua julkiseen tarjouskilpailuun (JulkHankL 2 §). Hankintalain avulla säädetään hankintaprosessin toteuttamisesta aina hankinnan alusta hankinnan loppuun asti (Sisäministeriö, 2018). Tässä tutkielmassa hankintalain sisältö on jaettu karkeasti kolmeen olennaiseen kokonaisuuteen, joita käsitellään seuraavissa kappaleissa ja luvuissa.

Hankintalain ytimen muodostaa hankinnoille asetetut kansalliset ja EU-kynnysarvot. Kynnysarvojen avulla määritellään mitä säännöksiä hankintayksikön on sovellettava hankinnan toteuttamiseksi sekä mitä määräaikoja hankinnassa on mahdollista tai tulee soveltaa (JulkHankL, 4 luku). Toinen olennainen osa-alue on se, mitä kaikkia hankinnanaloja hankintalaki pitää sisällään. Tämä on olennainen asia erityisesti tämän tutkielman näkökulmasta, sillä osa Poliisin tekemistä hankinnoista on niin sanottuja turvallisuus- tai puolustushankintoja, joilla on tiettyjä erityispiirteitä ja joiden osalta sovelletaan omaa hankintalainsäädäntöä (JulkHankL 12 §; Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 2011/1531 5 §).

Tämän lisäksi on muitakin Hankintalain ulkopuolelle jääviä hankinnanaloja, joita käsitellään omassa laissaan, kuten lentoliikenne ja vesihuolto (JulkHankL 10 §), mutta ne eivät ole itsessään olennaisia tämän tutkielman kannalta. Kolmanneksi ydinalueeksi olemme valinneet hankintaprosessin kulun. Laissa kuvaillaan seikkaperäisesti hankinnan valmistelu, tarjouspyyntö, kohteen kuvaaminen sekä tarjouksen valinta. Tämän lisäksi käsitellään hankintasopimuksia, hankintojen seuranta sekä mahdollisten epäselvien tilanteiden seurauksia (JulkHankL 2016/1397). Ensimmäistä kahta osa-aluetta käydään tarkemmin läpi seuraavissa alaluvuissa ja hankintaprosessin vaiheita puolestaan luvussa 3.

2.3.1 Julkisten hankintojen kansalliset ja EU-kynnysarvot

Hankintalain (2016/1397) 25 §:ssä on määritetty kansalliset kynnysarvot julkisille hankinnoille. Hankintayksikön on ennen hankinnan aloittamista ennakkoon arvioitava hankinnan suurin mahdollinen arvonlisäveroton kokonaisarvo ja, jos tämä arvo ylittää asetetut kynnysarvot tulee hankinnassa noudattaa määrättyjä säädöksiä ja hankintamenettelyvaihtoehtoja. Jos hankinta puolestaan alittaa kynnysarvon, ei hankintaa tarvitse kilpailuttaa, vaan se voidaan tehdä suora hankintana noudattaen valtion hankintoihin liittyviä toimintaohjeita. Kansallisten kynnysarvojen lisäksi Euroopan komissio on määritellyt EU-kynnysarvot, jotka ovat kansallisia kynnysarvoja korkeammat ja joissa on noudatettava EU:n hankintamenettelyä. (Sisäministeriö, 2018.) Kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat ovat siis hankintoja, joiden arvo ylittää laissa määritetyt kansalliset kynnysarvot, mutta alittaa EU-kynnysarvot.

Hankinnan ennakoitu arvo koostuu hankintakokonaisuudesta eikä hankintaa ole sallittua jakaa osiin kynnysarvojen alittamiseksi (Sisäministeriö, 2018). Hankintalain (2016/1397) 25§:ssä määritetyt kansalliset kynnysarvot on listattu alla olevaan taulukkoon 1 ja ovat seuraavat: Tavara- ja palveluhankinnat 60 000 euroa ja rakennusurakat 150 000 euroa. 1.1.2022 päivitettyt EU-kynnysarvot ovat keskushallintoviranomaisten tavaroille ja palveluille 140 000 euroa, muille hankintayksiköille tavaroiden ja palveluiden kynnysarvo on 215 000 euroa. Rakennusurakoiden kynnysarvo on 5 382 000 euroa. (JHNY, ei pvm, d.)

TAULUKKO 1: Julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot alkaen 1.1.2022 (JHNY, ei pvm, d).

Hankintakohde	Kansallinen kynnysarvo	EU-kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinta	60 000 €	140 000 € / 215 000 €
Rakennusurakka	150 000 €	5 382 000 €

Kynnysarvot määrittävät ne säädökset, joita sovelletaan hankinnan toteuttamiseksi sekä hankintamenettelyt, jotka hankintayksiköllä ovat käytettävissä (Sisäministeriö, 2018). EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat tulee julkaista EU:n TED-järjestelmässä (Tenders Electronic Daily), jossa ne tulevat maailmanlaajuisesti näkyviin ja antavat potentiaalisille toimittajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpaan sijainnista riippumatta (Moe ym., 2017). Hankinta-

menetelmiä ja niiden vaikutusta vaatimusmäärittelyyn käsitellään tarkemmin luvussa 3.

2.3.2 Laki julkisista hankinnoista ja laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista

Hankintalaki (2016/1397) ei pidä sisällään puolustus- ja turvallisuushankintoihin liittyvää sääntelyä (JulkHankL 12 §). PUTU-hankinnoista säädetään erillisessä laissa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (2011/1531). PUTU-hankintojen ominaispiirteet tulee ymmärtää, sillä osa poliisin hankinnoista kuuluu puolustus- ja turvallisuushankintojen piiriin. Puolustus- ja turvallisuushankintoihin luetaan kuuluvaksi valtion turvallisuuden turvaamiseen liittyvät hankinnat sekä muiden yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamiseen liittyvät hankinnat (Sisäministeriö, 2018; Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 2011/1531 5 §). Lisäksi tällaisen hankinnan aikana todennäköisesti käsitellään ja laaditaan tavanomaisesti turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja tai muuta salaista materiaalia (Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 2011/1531 5 §).

Hankintalaki ja laki puolustus- ja turvallisuushankinnoista ovat käytännön periaatteitaan samankaltaisia. Molemmat ovat niin sanottuja menettelytapalajeja eli ne ohjaavat hankinnan toteuttamista ja millaisia vaatimuksia hankinnalle asetetaan, mutta eivät sitä mitä hankitaan tai mitä ominaisuuksia hankintayksikkö vaatii hankittavalta tuotteelta, kunhan ne täyttävät vaatimukset syrjimättömydestä, yhdenvertaisuudesta, avoimuudesta ja suhteellisuudesta (Valtion hankintakäsikirja, 2017). Erot lakien välillä syntyvät muun muassa hankintayksikön käytettävissä olevista hankintamenettelyistä, sillä PUTU-hankinnoissa on esimerkiksi mahdollista asettaa tarkempia turvallisuuteen liittyviä vaatimuksia tarjoajille ja heidän alihankkijoilleen muun muassa huoltovarmuuteen, turvallisuusselvityksiin tai vaitiolositoumuksiin liittyen (Sisäministeriö, 2018; Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 2011/1531 40 §). Hankintamenettely vaikuttaa käytettävissä oleviin mahdollisuuksiin, esimerkiksi tarjoajien kanssa käytävän vuoropuhelun määrään. Näin ollen hankintayksikön ensisijaisena tavoitteena on noudattaa lainsäädäntöä ja määräyksiä, mutta valita hankintamenettely, joka mahdollistaa heille parhaan mahdollisen hankinnan toteuttamisen. (Moe ym., 2017.)

PUTU-hankinnoille on määritelty muista julkisista hankinnoista poikkeavat kansalliset ja EU-kynnysarvot. PUTU-hankintojen erillislainsäädäntö liittyy hankinnoille ominaisiin turvallisuusaspekteihin, mutta muuten niillä pyritään samaan tavoitteeseen kuin muullakin julkisiin hankintoihin liittyvällä sääntelyllä eli julkisten varojen käytön tehostamiseen ja yritysten tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseen (Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 2011/1531 1 §). PUTU-hankintojen 1.1.2022 päivittyneet kynnysarvot on eritelty alla olevaan taulukkoon (2).

TAULUKKO 2: PUTU-hankintojen kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot (JHNY, ei pvm, d).

Hankintakohde	Kansallinen kynnysarvo	EU-kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinta	100 000 €	431 000 €
Rakennusurakka	500 000 €	5 382 000 €

Kuten yllä mainittu, myös PUTU-hankinnoissa hankintayksikön on ennakkoon arvioitava hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo ja tämän arvion ylittäessä asetetut kynnysarvot, tulee hankinnassa noudattaa määrättyjä säädöksiä ja hankintamenettelyitä (Sisäministeriö, 2018).

3 JULKISTEN HANKINTOJEN KILPAILUASETTELMA JA INVESTOINTIPROSESSI

3.1 Tehokas kilpailu ja kilpailuasetelma

Lähtökohtana markkinoiden tarkastelulle käytetään usein kansantaloustieteiden teoreettista mallia täydellisestä kilpailusta. Teoriassa täydellisillä markkinoilla kaikilla yrityksillä on yhtäläiset mahdollisuudet menestyä. Tällaista kilpailua voidaan kutsua myös vapaaksi kilpailuksi, sillä toimijoilla on vapaus tulla ja poistua markkinoilta, ostajat saavat hyödykettä monesta eri paikasta samaan hintaan, jolloin he voivat itse valita mistä sen ostavat, eikä heidän tarvitse käyttää aikaa hyödykkeiden vertailuun. Täydelliset markkinat hyödyttävät ostajia parantamalla heidän asemaansa, sillä tarjontaa on niille hyödykkeille, joilla on kysyntää. Näin ollen täydellinen kilpailu maksimoi kuluttajien hyödyt. (Lindholm & Kettunen, 2016, s. 34.)

Todellisilla markkinoilla ei kuitenkaan koskaan vallitse täydellinen kilpailu, sillä vaatimukset ovat tiukat ja todellisilla markkinoilla on monia rajoitteita, jotka vaikuttavat hintoihin ja markkinoilla oleviin toimijoihin ja näin ollen tekevät markkinoista epätäydelliset (Lindholm & Kettunen, 2016, s. 34–36; Haatainen, 2022). Vaikka täydellinen kilpailu ei ole mahdollinen, on pyrkimys mahdollisimman tehokkaihin markkinoihin kuitenkin taloudellisesti järkevä. Kun markkinat toimivat tehokkaasti, parantaa se ostajan asemaa, kun huonot yritykset poistuvat markkinoilta, kilpailuasetelma laskee hintoja ja edistää uusien vaihtoehtojen tuomista markkinoille. Se myös estää kilpailullisia epäkohtia ja vääristymiä, sillä ne havaitaan ja poistetaan markkinoilta, jotta kilpailu pysyy tehokkaana. (Lindholm & Kettunen, 2016, s. 34.) Toisaalta rajoituksilla ja laeilla voidaan säätää markkinoita niin, että vaikka kilpailu vääristyy, niin ne toimivat oikeudenmukaisemmin huonompiosaisia kohtaan tai niillä voidaan ohjata kuluttajien ostokäyttäytymistä haluttuun suuntaan (Haatainen, 2022).

Julkisten hankintojen investointiprosessi eroaa yksityisten yritysten investointiprosessista, sillä se on julkisrahoitteista ja sen sääntely on huomattavasti tiukempaa (Marinescu ym., 2019). Julkisten hankintojen osalta ei voida

myöskään puhua täydellisestä kilpailusta, sillä hankinnat ovat tarkoin säänneltyjä ja ostajan asema on erilainen. Ostaja ei voi käydä vapaasti keskustelua potentiaalisten tarjoajien kanssa ostettavasta tuotteesta eikä ostaja voi kaikissa hankintamenettelyissä kontaktoida tarjoajia vapaasti, vaan tarjoajat tarjoavat julkiseen tarjouspyyntöön perustuen (Moe ym., 2017). Ostajia voi käytännössä olla yhdessä hankinnassa myös useita, jos hankinta suoritetaan yhteishankintana. Tällöin samaan kilpailutukseen osallistuu useita yksiköitä, joilla on yhtenevä tarve hyödykkeelle (Valtionvarainministeriö, 2017a). Myyjälle tämä näyttäytyy käytännössä kuitenkin yhtenä ostajana, ostovolyymien ollessa korkeampi.

Lainsäädäntö perustuu siihen, että sen avulla pyritään tekemään julkisten varojen käytöstä tehokasta, mahdollistaa yritysten osallistuminen sekä parantamaan pienten- ja keskisuurien yritysten asemaa kilpailutuksissa (Aine, 2019). Tästä huolimatta julkisiin kilpailutuksiin osallistuu keskimäärin vain muutamia tarjoajia (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019), mikä tarkoittaa sitä, että osaan tarjouspyynnöistä saadaan vain yksi tai ei ollenkaan tarjouksia. Tutkimusten mukaan yritykset ovat usein myös kokoluokaltaan hieman suurempia yrityksiä, joiden on tuotannon skaalaetujen vuoksi mahdollista kilpailla helpommin hinnalla (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). Lisäksi osallistumiseen liittyy kustannuksia, joita yritykset punnitsevat. Jos yritys ei usko voittomahdollisuuksiinsa, eivät he halua upottaa yhtiön resursseja toimintaan, josta ei ole heille hyötyä (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019; Aine, 2019). Lisäksi Jääskeläinen & Tukiainen (2019) toteavat, että, jos valintakriteerinä tarjouksessa on hinta, on voittaja se, joka arvioi tuotantokustannukset alhaisimmaksi, vaikka kustannukset olisivat samat kaikilla tarjoajilla.

Osallistujilta voidaan lisäksi vaatia tiettyjä soveltuvuusvaatimuksia tai referenssejä, jotta voidaan varmistua siitä, että toimittaja on kykenevä toimittamaan tuotetta tai palvelua vaaditun laadun ja volyymin mukaisesti (Johansson, Lahtinen, 2012; POL MAT hankinta 1). Referenssivaatimusten ongelmana voi olla mahdollisten kilpailukykyisten tarjousten sulkeminen pois tarjousprosessista, sillä uudempien yritysten voi olla mahdotonta saada vaadittuja referenssejä (Johansson & Lahtinen, 2012).

3.2 Investoinnin määritelmä

Investointeja on tutkimuskirjallisuudessa tutkittu paljon ja käsitteelle on myös monia toisiaan täydentäviä määritelmiä. Yleisesti hyväksytty määritelmä investoinnille on se, että yhtiöt tai yksityishenkilöt käyttävät resurssejaan, investoivat, jotta voivat myöhemmin saavuttaa jotakin uhrattujen resurssien vastineeksi (Pop, 2012; Knüpfer ja Puttonen 2018). Investoinnin piirteenä voidaan siis nähdä resurssien uhraaminen tulevaisuuden aiempaa suurempien tuottojen tai tehokkaamman toiminnan saavuttamiseksi. Pääoma joka investointeihin sitoutuu, voi rahavarojen lisäksi olla esimerkiksi materiaalia tai henkilöstöä (Pop, 2012). Lisäksi ominaisuudet, kuten pitkä ajallinen kesto, suuri sitoutunut pääoma ja epävarmuus ovat investoinneille tyypillisiä ominaisuuksia (Pop, 2012; Järvenpää,

Järvenpää, Länsiluoto, Partanen & Pellinen, 2010, s. 329; Ikäheimo ym., 2019, s. 174–175; Knüpfer & Puttonen 2018). Resurssien sitominen, pitkä ajallinen kesto ja suuret taloudelliset panokset aiheuttavat epävarmuutta investoinnin onnistumisesta (Ikäheimo ym., 2019, s. 174–175; Porter, 1980, s. 324–325). Edellä mainittujen ominaisuuksien lisäksi investoinnit ovat usein suurelta osin peruuttamattomia, jonka vuoksi investointeja voidaan pitää yhtenä yritysten toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittisimmistä tekijöistä (Emmanuel ym., 2010).

Investoinnit voidaan luokitella niiden ominaisuuksien mukaan aineellisiin ja aineettomiin investointeihin. Aineettomia investointeja ovat muun muassa liiketarvike, tekijänoikeuksiin, tuotekehitykseen, patentteihin tai toiminnanohjausjärjestelmiin liittyvät investoinnit. Sen sijaan aineelliset investoinnit ovat maatalousalueita, rakennuksia, koneita tai yhtiön toimintaan liittyviä laitteistoja. (Ikäheimo ym., 2019, s. 177; Puolamäki & Ruusunen, 2009, s. 23.) Tämän luokittelun lisäksi investointeja voidaan käsitellä niiden liiketoiminnallisen merkityksen perusteella, operatiivisina tai strategisina investointeina (Alkaraan & Northcott, 2006; Ikäheimo ym., 2019, s. 177). Operatiivisella investoinnilla tarkoitetaan strategian mukaisia, nykyisiä toimintoja tehostavia investointeja ja strategiset investoinnit puolestaan investointeja, jotka muokkaavat nykyisen toiminnan raameja ja luovat uusia toimintaedellytyksiä (Ikäheimo ym., 2019, s. 177).

Impulssi investointiin syntyy tarpeesta. Tarpeesta kasvattaa tuotantokapasiteettia, tarpeesta uudistaa toimintaa, tarpeesta korjata toimintatonta tai tarpeesta korvata vanhaa. Kaikkien näiden tarpeiden taustalla on halu tehostaa toimintaa ja saada aiempaa parempia tuottoja. Koska investointeja on monenlaisia ja prosessi voi kestää ajallisesti hyvin pitkään sekä sitoa merkittävän määrän resursseja, tulee investointeihin valmistautua sitä paremmin mitä merkittävämpi investointi on kyseessä. Tätä investoinnin suunnittelua, investointipäätöksen valmistelua sekä investoinnin onnistumisen arviota voidaan kutsua investointiprosessiksi. (Ikäheimo ym., 2012, s. 200–203.) Seuraavassa luvussa käydään läpi investointiprosessin eri vaiheita ja verrataan kirjallisuudessa esillä olevaa prosessia valtionhallinnon käsikirjan sekä hankintalain (1397/2016) kuvaamiin julkisen hankintaprosessin vaiheisiin.

3.3 Investointiprosessi kirjallisuudessa ja hankintalaissa

Investointiprosessi kuvaa prosessia alkaen yrityksen tarpeen tunnistamisesta aina investoinnin hankintaan ja käyttöönottoon sekä jälkiarviointiin asti (Ikäheimo ym., 2012, s. 196). Investoinnin merkittävyyteen yhtiön liiketoiminnan kannalta vaikuttaa se mihin investoidaan, kuinka paljon investointi sitoo yhtiön pääomaa ja kuinka epävarma sekä pitkäkestoinen prosessi on kyseessä (Pop, 2012). Keskeistä investointiprosessissa on hyvä prosessin hallinta koko prosessin ajan (Ikäheimo, ym., 2012, s. 196). Prosessin hallinnan kannalta on olennaista määrittää investoinnin tavoite, hankinnalta vaaditut ominaisuudet, prosessiin mukaan tarvittavat henkilöt sekä olennaiset tapahtumat ja aikataulu (Pop, 2012). Onnistunutta investointia on vaikea tehdä, jos hankinnalle ei määritetä

tavoitteita. Tavoitteiden avulla asetetaan tulevaisuuden tahtotila, selvennetään mihin hankinnalla pyritään ja millaisia ominaisuuksia hankinnalta vaaditaan (Ikäheimo, ym., 2012, s. 196; Pop, 2012).

Kirjallisuudessa investointiprosessi jaetaan tutkimuksesta ja näkökulmasta riippuen kolmesta kahdeksaan vaiheeseen (Porter, 1980; Ikäheimo ym., 2012, s. 201–203; Götze ym., 2008, s. 6). Porterin (1980) seitsemän vaihetta ovat investointien strategiakytkentä, investointi-ideoiden etsiminen, investointien valmistelu, vaihtoehtojen arviointi, toteutus suunnittelu, hyväksymispäätös ja jälkivalvonta. Toisinaan vaiheita yhdistelemällä, ne voidaan tiivistää kolmeen vaiheeseen (Götze ym., 2008, s. 10). Götzen ym. (2008, s. 10) tiivistämät vaiheet ovat suunnittelu, toimeenpano ja käyttöönotto. Valtionhallinnon hankintakäsikirjassa (2017) vaiheet on puolestaan jaettu kuuteen vaiheeseen seuraavasti:

1. Hankinnan suunnittelu ja valmistelu;
2. hankinnan kohteen määrittely;
3. hankintamenettelyn valinta;
4. hankinnasta ilmoittaminen;
5. tarjousten pyytäminen, vertailu ja tarjousten käsittely; sekä
6. hankinnasta päättäminen, sopimuksen laadinta ja allekirjoitus

Julkisten hankintaprosessin vaiheita määrittää julkisia hallintoja koskeva lainsäädäntö sekä sen asettamat vaatimukset ja aikataulut (JulkHankL). Lainsäädäntö, EU-direktiivit ja yleiset hankintakäytännöt on yhdistetty valtion hankintakäsikirjassa (Valtionvarainministeriö, 2018).

Seuraavissa kappaleissa käsitellään julkisten hankintojen investointiprosessin vaiheita Götzen ja muiden (2008) tekemän tiivistetyn jaottelun mukaisesti ja vertaillaan kirjallisuudessa esitettyä investointiprosessia julkisten hankintojen hankintaprosessiin. Investointiprosessin läpikäynnin aikana keskitytään erityisesti investointiprosessin alkuvaiheeseen; suunnitteluun ja investoinnin vaatimusten määrittämiseen, jonka avulla pohjustamme tutkielman seuraavaa osiota; vaatimusmäärittelyn käsittelyä. Tämä poikkeaa tavanomaisesta investointiprosessiin liittyvästä kirjallisuudesta, sillä Shankin (1996) mukaan kirjallisuudessa ovat esillä korostuneesti tutkielmat, jotka käsittelevät investointilaskelmia sekä investointipäätöksentekoa. Vähemmällä huomiolla on investointikohteiden tunnistaminen ja muiden kuin kassavirtaan vaikuttavien tekijöiden huomioiminen (Shank, 1996).

3.3.1 Hankinnan suunnittelu

Investoinnin suunnittelu lähtee liikkeelle tarpeesta (Browne & Rogich, 2001). Lähtö-kohtaisesti investointiprosessit ovat monitahoisia prosesseja, mikä tulee huomioida niiden suunnittelussa (Juričić ym., 2020). Suunnittelu ja hankinnalle asetetut tavoitteet ohjaavat hankinnan kohteelle asetettavia vaatimuksia sekä sitä, millä perusteiden tarjouksia arvioidaan (Browne & Rogich, 2001). Valtion hankintakäsikirjan kolme ensimmäistä vaihetta voidaan nähdä kuuluvan

suunnitteluvaiheeseen: Hankinnan suunnittelu, kohteen määrittely ja hankintamenettelyn valinta.

Tunnistettu investointitarve laittaa liikkeelle yrityksissä prosessin, jossa määritellään yrityksen strategian mukaiset investoinnit sekä tavoitteet mitä ja miten investoinnilla halutaan saavuttaa (Götze ym., 2008, s. 6–10). Julkisella sektorilla suunnittelukauden hankinnat määritetään etukäteen, jotta toimintayksiköille asetetut määrärahat voidaan jakaa ja valmistelut kiireisimmille ja tärkeimmille hankkeille aloittaa ajantasaisesti (Sisäministeriö, 2018). Myös yksityisellä sektorilla punnitaan suurempia investointeja mahdollisesti useita vuosia etukäteen ja pyritään ajoittamaan investointi liiketoiminnan kannalta oikea-aikaisesti (Ikäheimo ym., 2012, s. 197–198). Julkisen sektorin toimintayksiköiden hankintasuunnitelmat käsitellään valtion tasolla, jotta määrärahat voidaan jakaa eri yksiköiden välillä tarpeen mukaan sekä toteuttaa eri toimintayksiköiden samankaltaiset hankinnat yhteishankintoina ja välttää päällekkäisiä kilpailutuksia. (Sisäministeriö, 2018.)

Investointisuunnittelussa voidaan punnita esimerkiksi johdon tai yhtiön eri osastojen havaitsemia puutteita tai kehityskohteita sekä heidän esittelemiä investointi-ideoita ja arvioida niitä suhteessa yhtiön strategiaan (Puolamäki & Ruusunen 2009, s. 23–25). Mikäli investointi-idea tai -tarve osoittautuu yrityksen strategian tai tavoitteiden mukaisiksi, ryhdytään vaihtoehtoja tarkastelemaan tarkemmin. Suunnitteluvaiheessa voidaan tutkia toimialan tai markkinoiden kehitystä, esimerkiksi Sisäministeriö (2018) suosittaa hankintayksiköitä tutkimaan markkinoilla olevia vaihtoehtoja markkinakartoituksen avulla. Markkinakartoituksen tarkoituksena on auttaa hankinnan valmistelussa. Se voi antaa käsityksen siitä, miten hankinnan kohde voidaan määrittellä tarjouspyynnössä tai sen avulla voidaan selvittää markkinoilla olevien tuotteiden ominaisuuksia sekä mahdollisia tarjoajia. (Valtiovarainministeriö, 2017.)

Suunnitteluvaiheessa hankintayksiköt ja yritykset voivat määrittellä investoinnin kuvausta, punnita sen toteutettavuutta ja aikataulua sekä suorittaa alustavia kannattavuuslaskelmia (Puolamäki & Ruusunen 2009, s. 23). Merkittävien hankintojen kohdalla, hankintayksikön on suositeltavaa tehdä hankinnan kohdeesta riskianalyysi, jonka avulla selvitetään hankinnan riskit ja riskien todennäköisyys sekä valmistaudutaan siihen, miten mahdollisiin realisoituihin riskeihin voidaan reagoida (Sisäministeriö, 2018). Poliisin materiaalikeskuksen hankinnoissa riskit on jaoteltu kahteen ryhmään: hankinnan riskeihin sekä teknisiin ja toiminnallisiin riskeihin. Hankinnalle tunnistetut riskit liittyvät hankintaprosessiin ja saatuihin tarjouksiin. Tällaisia riskejä voivat ovat muun muassa se, että tarjouksia ei saada tai niitä saadaan liian vähän tai se että saadut tarjoukset ovat liian kalliita tai tarjouspyynnön vastaisia. Tekniset ja toiminnalliset riskit liittyvät puolestaan muun muassa tietojen vuotamiseen julkisuuteen tai vaatimusmäärittelyn epäonnistumiseen. Kaikkiin riskeihin on varauduttu ennaltaehkäisevin toimin sekä toimintasuunnitelmalla, jos riski kaikesta huolimatta realisoituu. Riskejä arvioidaan niiden kriittisyyden ja todennäköisyyden suhteen. (POL MAT hankinta 1.) Suunnitteluvaiheen tarkoituksena on punnita erilaisia vaihtoehtoja useasta näkökulmasta ja valmistaa yksikköä varsinaisen investointiin.

3.3.2 Hankintakohteen määrittäminen

Hankinnan suuntaviivojen hahmottelun jälkeen alkaa varsinainen investointikohteen määrittely. Jos kyse ei ole innovaatioita vaativasta kehittämisestä, tulisi julkisten hankintojen koskea jo olemassa ja käytössä olevia tuotemalleja. Tästä huolimatta hankintayksikön tulee kiinnittää hankinnassaan erityistä huomiota hankinnan vaatimusmäärittelyyn, jotta hankittava tuote, palvelu tai rakennusurakka vastaa tavoiteltua. (Sisäministeriö, 2018.) Hooksin ja Farryn mukaan (2001) järjestelmäinvestointien vaatimusten määrittelyyn käytetään teollisuudessa tyypillisesti kahdesta kolmeen prosenttia koko investointiprosessin kustannuksista, mikä ei ole riittävästi (Young, 2002, s. 4–7). Youngin (2002) mukaan tämä on perimmäinen syy siihen, että niin moni, etenkin IT-projektihankinta epäonnistuu. Tutkimusten mukaan, jos vaatimusten määrittelyyn ja järjestelmän ominaisuuksien kehittämiseen investoi 8–14 % vähenee budjetin ylitysten todennäköisyys 80–200 prosentista 0–50 prosenttiin (Young, 2002, s. 4–7).

Kun määritetään hankinnan kohdetta, käytetään julkisessa hallinnossa pääsääntöisesti hankinta-asiantuntijoita hankinnan projektiryhmän jäseninä. Hankinta-asiantuntijat ovat asiantuntijoita omalla sektorillaan ja heillä on tiettyyn hyödykeryhmään liittyvää osaamista. Lisäksi hankintojen vaatimusten määrittelyssä voidaan käyttää apuna muita asiantuntijoita kuten hyödykkeen käyttäjiä, erilaisia asiantuntijaryhmiä tai konsultteja. (Sisäministeriö, 2018.) Useiden eri asiantuntijoiden käyttö investoinnin ominaisuuksien määrittelyssä on järkevää sillä, jos käytetään vain esimerkiksi hankinta-asiantuntijoita, niin jokin olennainen osa-alue voi jäädä huomiotta (Shank, 1996). Lisäksi kun käytetään asiantuntijoita hankintaorganisaatiosta tai kokonaan ulkopuolisia asiantuntijoita, se edesauttaa tasapuolisten mahdollisuuksien tarjoamista kaikille tarjoajille (Moe ym., 2017).

Muita kirjallisuudessa esitettyjä mahdollisuuksia vaatimusmäärittelyn laativaksi ovat esimerkiksi vaatimusten lainaaminen muilta hankintayksiköiltä tai aiempien vaatimusmäärittelyiden hyödyntäminen. Muiden yksiköiden tekemistä vastaavista aiemmista hankinnoista voidaan poimia hankinnalle asetetut vaatimukset ja näitä vaatimuksia voidaan edelleen räätälöidä hankintayksikön nykyistä hankintaa palveleviksi (Moe ym., 2017). Tällainen voi toimia tilanteessa, jossa hankintayksiköllä ei ole aiempaa kokemusta vastaavanlaisesta hankinnasta. Lisäksi, jos hankitaan tuotetta tai palvelua, jota on hankittu aiemmin, voidaan vähimmäisvaatimuksia peilata aiempaan hankintaan (Moe ym., 2017; POL MAT hankinta 1). Voidaan esimerkiksi edellyttää, että uuden tuotteen tulee olla käytettävyydeltään ja kestävyydeltään samantasoinen, kun käytössä oleva. (POL MAT hankinta 1.)

Lisäksi huomiota tulee kiinnittää hankintakokonaisuuteen, jotta kokonaisuus palvelee hankinnan tarkoitusta eikä kokonaisuus ole liian laaja (POL MAT hankinta 2). Park (2021) ehdottaa projektin jakamista osiin, suuremmasta kokonaisuudesta pienempään. Se voi helpottaa investoinnin erilaisten osien vaatimusten määrittelyä ja aikataulussa pysymistä (Park, 2021). Tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että julkista hankintaa ei ole sallittua jakaa osiin kynnysarvojen alittamiseksi (Sisäministeriö, 2018) vaan jaon tulee olla muulla tavoin perusteltu.

Ovaska ym., (2005) kuvaavat vaatimusten määrittelyä prosessiksi, joka alkaa suuresta määrästä epäselviä ajatuksia ja ehdotuksia ja etenee tarkasti määriteltiin ja formalisoituun lopputulokseen, joka palvelee hankinnalle asetettua tavoitetta. Simon (1982) lisää että optimaalisen vaihtoehdon löytäminen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta, mutta hyvin suunnitellun prosessin avulla on mahdollista löytää organisaatiota tyydyttävä ratkaisu (Ovaska ym., 2005). Kun hankinnan projektiryhmä on kerännyt riittävästi olennaista informaatiota vaatimusten määrittelyn kannalta, he kirjaavat vaatimukset hankintailmoitukseen ja tarjouspyyntöön (Browne & Rogich, 2001).

Kun vaatimuksia kirjataan hankintailmoitukseen tai tarjouspyyntöön, tulee määreiden kirjoitusasuun kiinnittää huomiota, sillä osa määreistä on oikeuskäytännössä katsottu epätäsmällisiksi. Tällaisia määreitä ovat muun muassa "luotettava", "normaali", "käyttökelpoinen", "riittävä", "helppokäyttöinen" (POL MAT, hankinta 3). Lisäksi muussa kirjallisuudessa on mainittuja määreitä ovat muun muassa "uniikki" ja "laadukas" (Young, 2002, s. 7-10). Epätäsmällisiä ne ovat siksi, että tarjoajien on hankala toimittaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia pelkästään näiden määreiden perusteella. Suositeltavaa onkin kirjoittaa määre auki kuvailemalla, miten halutaan hyödykkeen toimivan, kun se toimii luotettavasti (POL MAT, hankinta 3). Kun hankittava hyödyke on määritetty, voidaan arvioida hankittavan kokonaisuuden arvoa ja valita hankintaan sopiva hankintamenettely.

3.3.3 Hankintamenettelyt

Julkisten hankintojen kohdalla on lainsäädännön keinoin määritelty erilaisia hankintamenettelyitä riippuen hankinnan ennakoidun arvonlisäverottoman kokonaisarvon sekä hankinnan kohteen perusteella (Sisäministeriö, 2018). Moe ym. (2017) painottavatkin tutkielmassaan, että hankintayksiköiden tulee ensisijaisesti valita hankinnan kohteelle sopivin menettelytapa, joka on lain määrittämässä raameissa. Menettelyt ottavat huomioon aiemmin mainitut syrjimättömyyden, yhdenvertaisuuden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet (Sisäministeriö, 2018). Lisäksi menettelyn ja lain valintaan vaikuttaa hankintaprosessin aikana luovutettavan tiedon suojaustaso ja turvallisuusluokitus (Puolustus- ja turvallisuushankintalaki 2011/1531 20 §).

Hankintamenettelyjä ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suoramarkkinointi, suunnittelukilpailu, puitejärjestely, innovaatiokumppanuus, dynaaminen hankintajärjestelmä ja sähköinen huutokauppa (Sisäministeriö, 2018). Yleisin käytetyistä menettelyistä on avoin menettely (Moe ym., 2017). Avointa hankintamenettelyä hyödynnetään tavanomaisissa hankinnoissa, joissa ei ole tarvetta tietojen salaamiselle tai muille rajoituksille, ja hankinnan kohde on määriteltävissä ilman neuvottelua potentiaalisten tarjoajien kanssa. Rajoitettu menettely puolestaan sopii hankintoihin, joissa on syytä tai tarvetta rajata hankintaan osallistuvien tarjoajien lukumäärää tai tietojen antoa. Muut menettelytavat puolestaan edellyttävät, että hankinta täyttää hankintalain asettamat erityiset vaatimukset ja hankinnan kohde edellyttää esimerkiksi neuvotteluja tai dialogia hankinnan kohteen

määrittämiseksi ja toteuttamiseksi. (Sisäministeriö, 2018.) Esimerkiksi IT-järjestelmät ja niiden kehittäminen vaativat usein tarkempaa systeemikehittämistä ja dialogia osapuolten välillä (Ovaska ym., 2005). Kaikissa menettelyissä tarjouskilpaan hyväksytyjen tarjoajien tulee täyttää hankintailmoituksessa esitetyt soveltuvuusvaatimukset ja vähimmäisvaatimukset, vaikka hankintayksikkö valitsisi-kin osanottajat (JulkHankL, 5 luku).

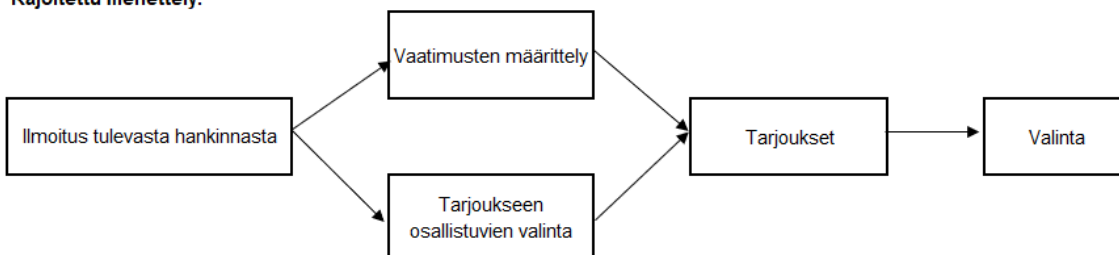
Avoin menettely (Kuvio 1) on nimensä mukaisesti menettely, jossa hankintailmoitus ja tarjouspyyntö asetetaan kaikkien saataville ja kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen (JulkHankL 32 §). Avoin menettely on käytetyin hankintamenetelmä, sillä esimerkiksi Strandin, Ramadan & Cantonin (2011) mukaan vuosien 2006–2010 välillä 73 % kaikista tarjouspyynnöistä EU:ssa toteutettiin avointa menettelyä käyttäen. Rajoitettua menettelyä sovellettiin puolestaan 9 % hankinnoista. (Moe ym., 2017.) Rajoitetussa menettelyssä (Kuvio 2) hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon niin ikään kuka tahansa voi pyytää osallistua. Hankintayksikkö valitsee soveltuvuusehdot täyttävistä ehdokkaista ne, joilta tarjous pyydetään. Jos ehdokkaita on useita, on rajoitetussa menettelyssä tarjouskilpaan kutsuttava vähintään viisi ehdokasta kilpailun varmistamiseksi, jollei ehdokkaita ole vähemmän. (JulkHankL 33 §.)

Avoin menettely:



KUVIO 1: Avoin menettely (Moe ym., 2017).

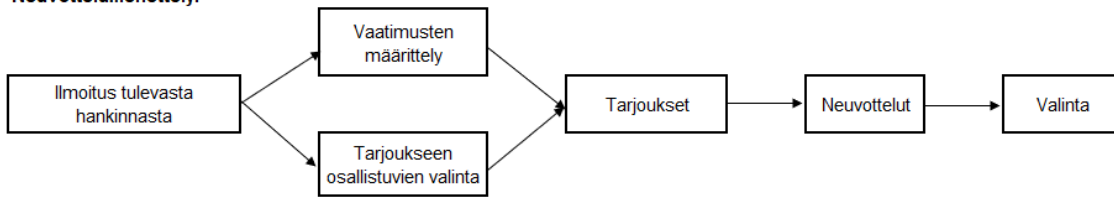
Rajoitettu menettely:



KUVIO 2: Rajoitettu menettely (Moe ym., 2017).

Neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely ovat samankaltaisia hankintamenettelyitä. Molemmissa menetelmissä hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen tulevasta hankinnasta, johon halukkaat toimittajat voivat pyytää osallistua. Neuvottelumenettelyssä (Kuvio 3) hankintayksikkö neuvottelee ehdokkaiksi valitsemiensa tarjoajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista. (JulkHankL 34–35 §.)

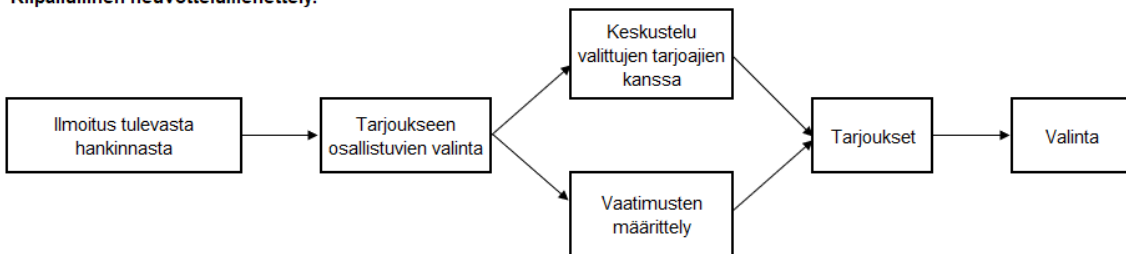
Neuvottelumenettely:



KUVIO 3: Neuvottelumenettely (Moe ym., 2017).

Kilpailullisessa neuvottelumenetelmässä puolestaan valittujen ehdokkaiden kanssa määritetään keinot ja vaatimukset, joiden avulla hankintayksikön tarpeet hankinnalle on mahdollista täyttää eli menetelmä on dialogimaisempi ja mahdollistaa enemmän keskustelua toimittajien kanssa. (JulkHankL 36–37 §.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely:



KUVIO 4: Kilpailullinen neuvottelumenettely (Moe ym., 2017).

Kahden viimeksi mainitun menetelmän soveltamiseksi on kuitenkin rajoituksia eli neuvottelumenettelyä ja kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan hyödyntää vain kun seuraavat ehdot täyttyvät:

1. Olemassa olevat ratkaisut eivät mukauttamattomina täytä hankintayksikön tarpeita;
2. hankinta pitää sisällään suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja;
3. hankintasopimusta ei voida tehdä ilman hankintaa edeltäviä neuvotteluita hankinnan luonteeseen, monimutkaisuuteen tai rahoitukseen liittyvän erityisen syyn tai riskin vuoksi;
4. hankinnan kuvausta ei voida laatia vaaditulla tarkkuudella standardin, teknisen arvioinnin, eritelmän tai viitteen avulla; tai
5. avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä saadut tarjoukset eivät vastaa tarjouspyyntöä tai tarjouksia ei ole voitu hyväksyä (JulkHankL 34 §)

Erityisesti suunnittelua, harkintaa ja testausta vaativissa sekä mahdollisten innovaatioiden tapauksessa keskusteluyhteys potentiaalisten tarjoajien ja hankintayksikön välillä on tärkeää (Ovaska ym., 2005). Hankintayksiköllä ja sen hankintaan erikoistuneilla asiantuntijoilla ei välttämättä ole kaikkea tarvittavaa tietoa hankinnan kannalta (Ovaska ym., 2005) ja siksi tiedon jakaminen tarjoajien kanssa voi tarjota mahdollisuuden tehdä onnistuneempi hankinta.

3.3.4 Hankintamenettelyn vaikutus vaatimusmäärittelyyn

Valittavalla hankintamenettelyllä on vaikutusta siihen, miten hankintojen vaatimusmäärittelyä voidaan tehdä (JulkHankL, 5 luku). Esimerkiksi monimutkaisten järjestelmien hankinnoissa hankintayksiköt kohtaavat haasteen (Moe ym., 2017). Parhaiten hankintayksikölle soveltuvan järjestelmän löytämiseksi, yksikön on käytävä dialogia tarjoajien kanssa hankittavan järjestelmän ominaisuuksista. Toisaalta hankintalaki rajoittaa tarjoajien kanssa käytävän keskustelun määrää yhteneväisten mahdollisuuksien ja avoimuuden takaamiseksi (Nordheim & Päivärinta, 2006). Kun hankintayksikkö on valinnut käytettävän menettelyn, ei menettelyä voi kesken hankinnan enää vaihtaa, jonka vuoksi hankintayksikön tulee tarkasti punnita valintaa menetelmien välillä (Moe, ym., 2017).

Avoimessa ja rajoitetussa hankinnassa dialogi tarjoajien ja hankintayksikön välillä ei ole sallittua (JulkHankL 32–33 §) vaan hankintayksikkö määrittelee hankinnan vaatimukset riippumattomasti tarjoajista. Monimutkaisten järjestelmien tai hankintojen tapauksessa avoin tai rajoitettu menettely ei mahdollista keskustelua riittävällä tasolla hankinnan onnistumisen kannalta (Ovaska ym., 2005). Keskustelun ja kehitysideoiden puute voi monimutkaisissa hankinnoissa jättää asiantuntijoiden tekemän määrittelyn vajavaiseksi, sillä he eivät välttämättä kykene punnitsemaan kaikkia mahdollisia skenaarioita tai kysymään käyttäjiltä oikeita kysymyksiä (Young, 2002, s. 28–35).

Neuvottelumenettelyssä on menettelyn nimen mukaan mahdollisuus neuvotteluun tarjouskilpaan osallistuvien osapuolten ja hankintayksikön välillä (JulkHankL 34 §). Hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa esitetään hankintayksikön kuvaus hankittavasta hyödykkeestä, hankinnan vertailuperusteet sekä vähimmäis- ja soveltuvuusvaatimukset, jotka tarjoajien on täytettävä. Tarjoajien jättämien alustavien tarjousten perusteella valitaan tarjoajat neuvotteluihin, joiden aikana neuvotellaan hankinnan kohteesta. Tarjouspyyntö voi muuttua neuvotteluiden aikana, jolloin tarjoajilta voidaan pyytää uusia tarjouksia, mutta vähimmäisvaatimuksia tai vertailuperusteita ei voida muuttaa. (JulkHankL 34 §.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely mahdollistaa neuvottelumenettelyn taapaa tarjoajien kanssa käytävän dialogin. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä on mahdollista neuvotella kokonaisvaltaisemmin kaikista hankinnan osaluista, joilla hankintayksin tarpeet on mahdollista täyttää (JulkHankL 36 §). Neuvotteluita käydään, kunnes neuvotteluissa löydetään ratkaisumallit hankintayksikön asettamille tarpeille. Strandin ja muiden (2011) mukaan vain murtoosa (0,4 %) tarjouspyynnöistä EU-alueella vuonna 2010 oli kilpailullisia neuvottelumenettelyitä, mutta niiden kokonaisarvo oli huomattava, 8,6 % (Moe ym., 2017).

Neuvottelua hyväksikäyttävien menettelyiden osalta hankintayksikön on oltava erityisen tarkka tasapuolisen tiedonannon suhteen, jotta osapuolia kohdellaan tasavertaisesti (JulkHankL 3 §). Kun tarkastellaan hankintamenettelyiden kehitystä 2000-luvun alusta tähän päivään saakka, voimme havaita, että EU

on vähitellen sallinut aiempaa enemmän vuorovaikutusta hankintayksiköiden ja tarjoajien välillä. (Moe ym., 2017.)

Moe ja muut (2017) ovat tutkimuksessaan ehdottaneet viitekehystä, jonka avulla hankintayksikkö voi valita itselleen parhaan hankintamenettelyn. Viitekehys perustuu kahteen osa-alueeseen: Vaatimusten monimutkaisuuteen ja järjestelmän ainutlaatuisuuteen. Jos hankinnan vaatimukset eivät ole monimutkaisia ja hankinnan kohde on tavanomainen tuote, palvelu tai järjestelmä, hankintayksikön kyvykkyydet ja halussa oleva informaatio riittävät todennäköisesti vaatimusten määrittelyyn. Tällöin tehokkaita hankintamenettelyitä ovat avoin ja rajoitettu menettely. Jos taas vaatimukset ovat monimutkaisia, mutta hankinnan kohde on tavanomainen, vuoropuhelu toimittajien kanssa voi olla tarpeen vaatimusten määrittelyyn onnistumiseksi. Hankintayksikkö voi kuitenkin pyrkiä hyödyntämään aiempia samantapaisia hankkeita ja saatavilla olevaa informaatiota vaatimusmäärittelyyn tekemiseksi. Tässä tilanteessa tehokkaita hankintamenettelyitä voivat olla tilanteesta riippuen avoin ja rajoitettu menettely tai neuvottelumenettely. Jos vaatimukset sen sijaan eivät ole monimutkaisia, mutta hankintakohde on uniikki, ei hankintayksiköiltä välttämättä löydy riittävää tietotaitoa vaatimusten määrittämiseen, vaan hankinta vaatii enemmän vuoropuhelua tarjoajien kanssa. Sopiva menettely on neuvottelua sisältävä hankintamenettely kuten neuvottelumenettely tai kilpailullinen neuvottelumenettely. Viimeiseksi jos vaatimukset ovat monimutkaisia ja hankintakohde on uniikki, on todennäköistä, että hankintayksiköllä ei ole riittävää sisäistä osaamista ja näin ollen vuoropuhelu tarjoajien kanssa on ainoa ratkaisu. Tähän tilanteeseen sopivia menettelyitä ovat kilpailullinen neuvottelumenettely ja innovaatiokumppanuus. (Moe ym., 2017.)

3.3.5 Hankinnan vertailu, toimeenpano ja hankintapäätös

Kun investointisuunnitelma ja päätös investoinnin kohteen ominaisuuksista on tehty, on aika arvioida tarjolla olevia vaihtoehtoja, valita yrityksen suunnitelmaa ja tavoitetta vastaava vaihtoehto ja tehdä päätös hankinnasta (Ikäheimo ym., 2012, s. 201–202). Olennainen osa investointiprosessin liikkeelle laittamista julkisissa hankinnoissa on hankinnasta ilmoittaminen. Hankintayksikkö laatii hankinnasta tarjouspyynnön, jossa se yksilöi hankinnan kannalta olennaiset tiedot, vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet sekä mahdolliset soveltuvuusvaatimukset, joiden perusteella yksikkö odottaa saavansa vertailukelpoisia tarjouksia (Valtionvarainministeriö, 2017). Tarjouspyynnön perusteella hankintayksikkö laatii hankintailmoituksen, joka julkaistaan HILMA-hankintailmoituskanavassa. Vertailuperusteena hankinnoille tulee lähtökohtaisesti olla kokonaistaloudellinen edullisuus eli hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras vaihtoehto. Vertailuperusteiden painotukset tulee ilmoittaa hankintailmoituksessa ja tarjouspyyntöasiakirjoissa. (Sisäministeriö, 2018.)

Julkisessa hallinnossa toimintayksiköille suunnatut määrärahat ja investointisuunnitelma rajoittavat toteutettavissa olevien investointien määrää (Sisäministeriö, 2018). Yksityisellä sektorilla sen sijaan investointien toteuttamista rajoittaa rahoituksen järjestäminen, sillä yhtiöt voivat joutua punnitsemaan tulo- ja

pääomarahoituksen tai tukien osuutta ja saatavuutta (Järvenpää, ym. 2010, 334). Investointien kannattavuuteen vaikuttaa lisäksi investointien vaikutus yrityksen toimintaan ja uusien investointien suhde aiempiin (Puolamäki & Ruusunen, 2009, s. 273). Tämä havainnollistaa sitä, että investointipäätöksiä ei voi tehdä tyhjiössä, vaan ne vaikuttavat yrityksen toimintaan ja tulevaisuuden näkyymiin sekä ovat kytkettyjä yritysten strategiaan (Pratt ja English, 2011, s. 19). Investointipäätökset sisältävätkin merkittäviä riskejä muuttuvan ympäristön ja hankintojen kerta-luonteisuuden vuoksi (Alkaraan ja Northcott, 2006).

Tavanomaisesti yritysten investointiprosessissa on jo suunnitteluvaiheessa kartoitettu mahdollisia investointikohteita tai tarjoajia, joiden tuote tai palvelu sopii yrityksen investointitarpeeseen (Ikäheimo, ym., 2012, s. 202). Julkisissa hankinnoissa voidaan niin ikään tehdä markkinakartoitus, jonka avulla saadaan selville mahdollisia tarjoajia, mutta varsinainen tarjoajien vertailu ja mahdolliset neuvottelut voidaan tehdä vasta hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön julkaisemisen sekä tarjouskilpailusta tiedottamisen jälkeen. Tällä mahdollistetaan kaikkien halukkaiden osallistuminen kilpailutukseen ja osallistujien tasapuolinen kohtelu. (Sisäministeriö, 2018.) Tämä myös erottaa julkisen kilpailutuksen yksityisten markkinoiden investointiprosessista, sillä hankintayksikön tarjouspyynnössä on esitetty lukuisia vaatimuksia, joiden arviointi luovutetaan toimittajan harteille. Toisin sanoen toimittajien tulee ilmoittaa hankinta-asiakirjassa, täyttääkö yrityksen tarjous hankintayksikön vaatimukset, ennen kuin he voivat osallistua kilpaan. Näin ollen tarjoajat tekevät käytännössä itse ensimmäisen arvioinnin tuotteen soveltuvuudesta. (Johansson & Lahtinen, 2012.) Sen sijaan yksityisellä sektorilla investointiyksikkö on se, joka tekee investointivaihtoehtojen osalta selvitystyön, päättää keneltä tarjouksia pyydetään ja saattaa prosessin aikana päätyä muokkaamaan hankinnalle asetettuja vaatimuksia (Ikäheimo, ym., 2012, s. 202).

Hankintayksikön on hankintojen vertailun aluksi käytävä lävitse tarjoukset ja varmistettava, että saadut tarjoukset vastaavat hankintailmoitusta, täyttävät välttämättömät vaatimukset sekä soveltuvuusvaatimukset, eivätkä tarjoukset pidä sisällään poissulkuperusteita (Sisäministeriö, 2018). Poissulkuperusteet voivat olla pakollisia tai harkinnanvaraisia syitä, joiden takia tarjoaja tulee sulkea pois kilpailutuksesta. Poissulkuperusteet voivat liittyä tarjoajan velvollisuuksien laiminlyönteihin, mahdolliseen rikostaustaan tai taloudelliseen asemaan, kuten konkurssiin, joiden perusteella hankintayksiköllä voi olla peruste epäillä tarjoajan luotettavuutta. Tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset tulee hylätä. (Valtionvarainministeriö, 2017.)

Simonin (1976, s. 63) mukaan investointivaihtoehtojen arvioinnissa tarkastellaan usein investointien lopputulemaa ja investoinnin vaikutuksia yrityksen tulevaan toimintaan. Tämä tarkastelu tapahtuu kirjallisuudessa useimmiten tulevaisuuden kassavirtoja, investointien kannattavuutta tai nopeinta takaisinmaksuaikaa mittaavien laskelmien avulla (Ikäheimo ym., 2012, s. 202; Järvenpää, ym. 2010, s. 334). Yleisesti käytettyjä investointilaskelmia ovat nettonykyarvon menetelmä, investoinnin takaisinmaksuaika, pääoman tuotto -menetelmä ja sisäisen korkokannan menetelmä (Ikäheimo ym., 2019, s. 183; Puolamäki & Ruusunen,

2009, s. 214). Investointilaskelmien avulla voidaan arvioida hankintojen kannattavuutta ja ottaa huomioon investoinnin kustannukset, tuotot ja riskit (Järvenpää, ym. 2010, 334). Julkisissa hankinnoissa ratkaisevana perusteena tarjousten vertailussa tulee käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta, jonka vertailuperusteeksi voidaan asettaa hinnan lisäksi esimerkiksi laatu, yhteensopivuus, ympäristöystävällisyys, käyttökustannukset, elinkaarikustannukset, huoltopalvelut, toimitusaika tai myynnin jälkeiset palvelut (Sisäministeriö, 2018).

Julkisten hankintojen erityispiirre on hankintojen etukäteen tarkkaan määritetyt vertailuperusteet ja vähimmäisvaatimukset, joita ei ole mahdollista muokata kesken hankintaprosessin. Vertailuperusteet tulee asettaa niin, etteivät ne suosi tiettyjä tarjoajia tai tuotteita tai aseta toimittajia epätasa-arvoiseen asemaan. (Sisäministeriö, 2018.) Yksityiset yritykset sen sijaan voivat valita tietyn tuotemerkin, poissulkea tiettyjä valmistusmaita tai valita muita perusteita, joilla toimittajia suljetaan pois julkisyhteisöä vapaammin esimerkiksi yrityksen arvoihin tai strategiaan perustuen (Ikäheimo ym., 2019, s. 199). Kaikki hankintailmoitukseen kirjatut vertailuperusteet on lisäksi huomioitava päätöksenteossa, minkä vuoksi suunnitteluvaiheessa tuleekin tarkkaan punnita vertailuperusteiden määrää ja laatua suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Vertailuperusteena hankinnoille tulee lähtökohtaisesti käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta, jossa hinnan suositeltu painoarvo on 30–40 %. (Sisäministeriö, 2018.) Käytännössä useimmissa tapauksissa laatuasteiden painoarvo on 50 % tai vähemmän ja loput määrittää hinta (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). Yksityiselläkin sektorilla pääasiallisesti investointipäätökset perustuvat täsmällisiin investointisuunnitelmiin ja laskelmiin, joissa on määritetty investoinnin tavoitteet, aikataulu ja kustannukset (Järvenpää ym., 2010, s. 334).

Julkisten hankintojen kontekstissa on ensiarvoisen tärkeää löytää yhteensopivuus lainsäädännön ja hankintayksikön tarpeita parhaiten vastaavan, edullisen ratkaisun välillä (Moe ym., 2017). Juričicin ym. (2020) mukaan julkisissa hankinnoissa investointivaihtoehtoa koskevassa päätöksentekoprosessissa käytännön haasteena on löytää optimaalinen investointivaihtoehto. Ensimmäkin siksi, että, jos tarjouksia on vain muutama, niin niistä mikään ei välttämättä vastaa täysin hankintayksikön tarpeita eikä varsinaista vertailua ole (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019) ja toisekseen täyttävätkö potentiaalisten tarjoajien tuotevalikoimat hankinnalle asetetut vaatimukset ja osallistuvatko he kilpailutukseen (Sisäministeriö, 2018).

Useampien vaihtoehtojen vertailussa ja investointipäätöstä tehtäessä investoinnista päättävän ryhmän tai henkilön tulee olla johdonmukainen (Simon, 1956, s. 66). Hankintayksikön päätöksen tulee pohjautua määriteltyihin vaatimuksiin ja vertailuperusteisiin (Sisäministeriö, 2018). Päätöksentekovaiheessa korostuu siten investointiprosessin suunnitteluvaiheen tärkeys, sillä investointiprosessi sitoo yrityksen resursseja ja epäselvyys päätöksentekovaiheessa voi aiheuttaa mahdollisia tulonmenetyksiä ja epäonnistuneita hankintoja (Ikäheimo ym., 2019, s. 127).

Hankintapäätöksen jälkeen vertailun voittaneen yrityksen kanssa tehdään sopimus ja aloitetaan investoinnin toteutus (Ikäheimo ym., 2012, s. 127). Julkisten

hankintojen osalta myös tämä vaihe on yksityistä sektoria säännellympi. Hankintapäätös on laadittava kirjallisesti ja se on hyväksyttävä hankinnasta päätävälle taholle. Hankintapäätöksestä on ilmentävä perustelut ja se, miten tarjoaja on sijoittunut suhteessa muihin tarjouksiin. Tämän jälkeen päätös on annettava tiedoksi kaikille tarjouskilpaan osallistuneille. Sopimus voidaan allekirjoittaa, kansallisissa hankinnoissa, vasta valitusajan jälkeen ja EU-hankinnoissa odotusajan jälkeen. (Sisäministeriö, 2018.) Hankintapäätöksen allekirjoittamisen jälkeen asiakirjat tulevat julkisiksi (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Lisäksi tarjouskilpaan osallistuvilla on oikeus valittaa markkinaoikeuteen, jos he kokevat, että käytetyt menettelyt ovat olleet virheellisiä tai lainvastaisia. (Sisäministeriö, 2018.)

3.3.6 Hankinnan jälkiarviointi

Hankintapäätöksen jälkeen alkaa varsinainen investoinnin toimeenpano ja tätä myötä investoinnin jälkiseuranta. Jälkiseurannan tarkoituksena on arvioida investoinnin onnistumista sekä sitä, onko se toteutunut suunnitellusti. Jälkiseurannassa seurataan arvioitujen tuottojen ja kulujen suhdetta toteutuneisiin, jotta voidaan havaita mahdollisia poikkeamia tai kehityskohteita tulevaisuuteen. (Puolamäki & Ruusunen 2009, s. 179–181.) Hankintayksikön aiempi kokemus ja kompetenssit ovat usein olennaisessa roolissa hankinnan onnistumisen kannalta (Moe ym., 2017). Hankintayksikön on hyödyllistä kerätä investointiprosessista tietoa ja kokemuksia tulevien hankintojen varalta. Tähän tietoon luetaan projektiryhmän työskentely, palaute toimittajilta ja sidosryhmiltä sekä esille nousseet kysymykset. Tietojen avulla voidaan jatkossa välttää tehdyt virheet uusissa investoinneissa. (Puolamäki & Ruusunen 2009, 180.)

Investointiprosessin hahmottaminen tarpeen tunnistamisesta hankintasopimuksen allekirjoitukseen ja investoinnin jälkiseurantaan muodostavat viitekehysten tehtäville hankinnoille. Prosessin avulla investoinnit on mahdollista hahmottaa pienempinä kokonaisuuksina, mikä mahdollistaa investoinnin vaiheiden ja tehtävien paremman hallinnan.

4 VAATIMUSMÄÄRITTELY

4.1 Vaatimusmäärittelyn käsite julkisissa hankinnoissa

Aiemmissä luvuissa on käsitelty julkisiin hankintoihin liittyvää lainsäädäntöä ja investointiprosessia kirjallisuuden ja hankintalain näkökulmasta. Tässä luvussa selitetään hankittavan kohteen vaatimusten määrittelyä. Luvussa käydään lävitse vaatimusmäärittelyn teoriapohjaa kuvailemalla vaatimusmäärittelyyn liittyvät olennaiset käsitteet ja termit, vaatimusmäärittelyn merkitys hankinnan kannalta, vaatimusmäärittelyprosessi olennaisine työvaiheineen sekä vaatimusmäärittelyn seurauksia hankinnan kannalta. Alalukujen avulla määritellään vaatimusmäärittelyn käsite lukijan kannalta ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi.

Vaatimusmäärittely luo perustan tulevalle hankinnalle, sillä hankintayksikön tulee hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä yksilöidä ne kriteerit, joiden perusteella valinta hankinnasta tehdään (Valtionvarainministeriö, 2017a). Vaatimusmäärittelyn tärkeydestä hankinnan kannalta ollaan kirjallisuudessa suhteellisen yksimielisiä (Ramadan & Megahed, 2016; Young, 2002, s. 4-7; Ovaska ym., 2005). Vaatimusmäärittely on hankintaprosessin alkupiste (Ramadan & Meghed, 2016), jonka avulla halutaan varmistaa, että tuleva tavara, palvelu tai muu hankinta vastaa hankintayksikön tarpeita ja tavoitteita (JulkHankL 71 §; Valtionvarainministeriö, 2017a). Vaatimusmäärittelyä voidaan lisäksi luonnehtia ensisijaiseksi kuvaukseksi hankinnan lopputulemasta, joka kuvastaa hankinnalta vaadittuja ominaisuuksia kuten järjestelmän ominaisuuksia, haluttuja toiminnallisuuksia, laatua, suorituskykyä tai rajoitteita (Johansson & Lahtinen, 2012; Young, 2002, s. 4-7). Tarjouspyynnössä ja hankintailmoituksessa ilmoitettujen vaatimusten tulee liittyä olennaisesti hankintaan ja niiden määrittelyssä tulee huomioida hankinnan kohteen luonne ja käyttötarkoitus (Sisäministeriö, 2018).

Tarjoajilla ei ole hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä lueteltujen tietojen ja vaatimusten lisäksi muita tietoja tarjouksen tekemistä varten. Tästä johtuen on ensiarvoisen tärkeää, että hankinnasta vastaava projektiryhmä hankkii kattavan ymmärryksen käyttäjien ja asiakkaiden tarpeista ja odotuksista tuotteen,

palvelun tai järjestelmän osalta (Young, 2002, s. 4–7) sekä kuvailee hankinnan mahdollisimman tarkasti tarjouspyynnössä (Ovaska ym., 2005). Etenkin monimutkaisten hankintojen, kuten IT-järjestelmien osalta järjestelmän toiminnallisuuksien ja vaatimusten määrittely on tunnistettu hankinnan haastavimmaksi ja samalla tärkeimmäksi osa-alueeksi (Browne & Rogich, 2001).

Hankinnoille asetetut vaatimukset voidaan määrittää joko ehdottomiksi tai toivottaviksi. Ehdottomat vaatimukset ovat vaatimuksia, jotka tarjoajien tulee täyttää, jos he haluavat osallistua tarjouskilpaan (Sisäministeriö, 2018). Jos ehdottomat vaatimukset eivät täyty, tulee tarjoaja sulkea pois tarjouskilvasta (JulkHankL 83 §). Toivottavat vaatimukset sen sijaan ovat vaatimuksia, joiden toteuttamisesta tarjoukseen osallistuja saa lisäpisteitä. Tarjouspyynnössä on erityisen tärkeää tuoda selkeästi esiin ehdottomat ja toivottavat vaatimukset, jotta tarjoaja kykenee selkeästi erottamaan ne toisistaan ja selvittämään täyttyvätkö ehdottomat minimivaatimukset tarjouskilpaan osallistumisesta. (Sisäministeriö, 2018.)

Vaatimukset voidaan luokitella joko hankinnan vaatimuksiksi tai rajoitteiksi. Vaatimukset määrittelevät sen, kuinka hyvin järjestelmän halutaan toimivan tai yhteensopivuuteen liittyvät vaatimukset. Käytännössä edellytykset hankinnan toteuttamiseksi. Rajoitukset puolestaan rajoittavat hankinnan toteuttamista ja niitä voivat olla esimerkiksi tuotteen ominaisuuksiin kuten materiaaleihin tai ulkonäköön liittyvät rajoitteet. Vaatimukset voidaan edelleen jakaa toiminnallisiin ja ei-toiminnallisiin vaatimuksiin. Toiminnalliset vaatimukset määrittelevät toiminnon, joka järjestelmän on kyettävä suorittamaan. Ei-toiminnalliset vaatimukset määrittelevät muut vaatimukset, kuten laadun, käytettävyyden ja turvallisuuden. (Johansson & Lahtinen, 2012.)

Vaatimukset on lisäksi mahdollista jakaa yleisrakenteeseen, tuotekohtaisiin, toiminnallisiin ja turvallisuuteen liittyviin vaatimuksiin. Yleisrakenteeseen liittyvät vaatimuksia voivat olla paino, mitat, vaaditut standardit ja kestävyysvaatimukset. Tuotekohtaiset vaatimukset voivat liittyä ominaisuuksiin, materiaaleihin ja keston. Toiminnalliset vähimmäisvaatimukset puolestaan pitävät sisällään esimerkiksi toimivuuden eri olosuhteissa ja turvallisuuteen liittyvät vaatimukset liittyvät niin ikään toimivuuteen, mutta myös kulumiseen ja huollettavuuteen. (POL MAT hankinta 1.)

Haasteena vaatimusten asettamiselle on vaatimusten rajaaminen, niin että ne ovat linjassa strategian ja liiketoiminnan kanssa (Shank, 1996). Jokainen hankittavalle tuotteelle asetettu vaatimus tulee perustella. Asetettujen vaatimusten tulee määrittelyn onnistumiseksi olla välttämättömiä, selkeitä, täsmällisiä, toteuttamiskelpoisia, yksiselitteisiä ja yhdenmukaisia muiden vaatimusten kanssa sekä todennettavissa (Young, 2002, s. 8). Julkisten hankintojen osalta myös vaatimusten tasapuolisuus ja syrjimättömyys ovat olennaisia ominaisuuksia (Sisäministeriö, 2018). Jotta asetetut vaatimukset olisivat helposti ymmärrettävissä, vaatimukset eivät saa pitää sisällään pakolausekkeita tai spekulatiivisia ilmauksia kuten "lukuun ottamatta", "jos", "paitsi", "yleensä", "yleisesti", "normaalisti" ja "tyypillisesti". (Young, 2002, s. 8.) Sen sijaan määreet on kirjoitettava selvästi auki ja kuvattava esimerkiksi se, miten tuotteen tulisi toimia tietyissä

olosuhteissa (POL MAT hankinta 1). Tuotteen eli hankinnan kohteen vaatimukset kirjataan tavaran tai materiaalin osalta tekniseen määritelmään, palvelun osalta palvelukuvaukseen ja rakennusurakan osalta urakkaohjelmaan (Sisäministeriö, 2018; Valtionvarainministeriö, 2017a).

Tuotteiden osalta määritellyt vaatimukset kirjataan tekniseen määritelmään (Sisäministeriö, 2018). Tekninen määritelmä sisältää joko suorituskäytännön tai toiminnallisia ominaisuuksia kuvaavia vaatimuksia. Lisäksi vaatimuksissa voidaan vaatia tuotteelta esimerkiksi yleiseurooppalaisia standardeja, niiden ominaisuuksien tai toimintakyvyn varmistamiseksi (Valtionvarainministeriö, 2017a). Tekniseen määritelmään tulee edellä mainittujen vaatimusten lisäksi sisällyttää toiminnan ja teknillisen ylläpidon vaatimukset, joita tuotteen käyttäminen edellyttää. Tekniset vaatimukset eivät saa sisältää vaatimuksia tietystä valmistajasta tai alkuperästä eivätkä ne saa viitata tiettyyn merkkiin, menetelmään tai patenttiin, sillä tämä saattaisi tarjoajat epätasa-arvoiseen asemaan. (Sisäministeriö, 2018; Valtionvarainministeriö, 2017a.)

Palveluhankintojen osalta vaatimusmäärittely kirjataan puolestaan palvelukuvaukseen. Hankintayksikön tulee palvelukuvauksessa kuvata palvelulta odotettua lopputulosta mahdollisimman tarkasti ja kuvata lisäksi lopputulokseen pääsemiseksi vaaditut toimenpiteet, jotta tarjouskilpailuun osallistuvat saavat kokonaiskäsityksen palvelulta vaadituista ominaisuuksista, palvelutasosta ja laajuudesta sekä muista vaatimuksista. Tämä on erityisen tärkeää, jotta hankintayksikkö saa tarjoajilta sisällöltään ja tasoltaan vertailukelpoisia tarjouksia. (Sisäministeriö, 2018.) Palveluhankinnan osalta, on tuotteesta poiketen, pyrittävä jättämään liikkumavaraa, jotta palvelun tuottajan on mahdollista kehittää palvelua sopimuksen voimassaoloaikana (Valtionvarainministeriö, 2017a). Tuotteen tai palvelun vaatimusmäärittelyyn voidaan lisätä edellä käsiteltyjen määrittelyjen lisäksi muitakin vaatimuksia, kuten ympäristöä koskevia tai sosiaalisia vaatimuksia (Sisäministeriö, 2018; Valtionvarainministeriö, 2017a).

4.2 Vaatimusmäärittelyn merkitys hankinnassa

Yrityksille ja julkisille yhteisöille hankinnat ovat tärkeä osa liiketoimintaa. (Johansson & Lahtinen, 2012). Minimivaatimusten avulla hankintayksikkö pyrkii varmistamaan sen, että tarjoajilla on riittävät resurssit ja taloudelliset valmiudet täyttävät hankintasopimuksessa sovitut velvoitteet (Aine, 2019). Hankinnan kohteen vaatimusten asetanta on tärkeää molemmille osapuolille, hankkijalle ja potentiaalisille toimittajille, sillä se toimii keskeisenä määrittävänä elementtinä tahojen välillä, (Johansson & Lahtinen, 2012) jonka perusteella tarjoajat tarjoavat tuotteita, palveluita tai järjestelmiä hankintayksikölle (Young, 2002, s. 4–7).

Vaatimusten määrittely on haastavaa erityisesti, kun hankittava järjestelmä on monimutkainen tai uniikki tai kun hankintayksiköllä ei ole riittävää tietoa hankittavasta tuotteesta, palvelusta tai järjestelmästä (Moe ym., 2017). Erityisesti kun hankintayksiköt hankkivat ohjelmistoja standardisoituna ohjelmistopaketeina tai konsulttipalveluna, eivätkä kehitä niitä itse, on hankinnan kohteen

toiminnallisuudet ja ominaisuudet määriteltävä huolellisesti. Vaatimusten tarkalla määrittelyllä on kaksijakoisia vaikutuksia. Toisaalta, jos vaatimukset on määriteltävä tarkasti, on tarjoajien helpompi arvioida tuotteitaan ja niille asetettua hintaa. Sen lisäksi tarjousten vertailu on helpompaa, kun tarjoukset vastaavat paremmin tavoiteltua. Toisaalta liian tarkasti määritellyt vaatimukset voivat rajoittaa liiaksi tarjottavien tuotteiden tai palveluiden ominaisuuksia ja voivat sulkea hyviä ehdokkaita pois kilpailusta. (Johansson & Lahtinen, 2012.) Tutkielman apuna käytetyn kolmen esimerkkihankinnan materiaaleissa painotettiin vaatimusten kohtuullisuutta. Vaatimusten kohtuullisuudella tarkoitetaan, että hankinnalla päästään asetettuun tavoitteeseen, mutta vaatimukset eivät ylittä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. (POL MAT hankinnat 1, 2 & 3.)

4.3 Vaatimusmäärittely prosessina

Vaatimusmäärittelyprosessi kuvaa hankinnan tavoitteiden ja hankinnalta vaadittujen ominaisuuksien määrittelemistä (Johansson & Lahtinen, 2012). Vaatimusmäärittely prosessina pitää sisällään tiedon keruun vaatimusten kartoittamiseksi, kerätyn tiedon analysoinnin, vaatimusten valinnan ja dokumentoinnin sekä vaatimusten hyväksymisen (Browne & Rogich, 2001). Prosessi vaatimusten määrittämiseksi ei tarvitse olla monimutkainen tai aikaa vievä, mutta prosessin dokumentointi on hyödyllistä kaikenkokoisissa hankinnoissa (Young, 2002, s. 4–7).

Julkisten hankintojen tapauksessa vaatimusmäärittely tehdään lähtökohtaisesti ennen varsinaisen hankintaprosessin aloittamista, sillä vaatimukset tulee kirjata tarjouspyyntöön (JulkHankL 68 §). Käytettäessä hankintamenettelynä esimerkiksi neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä tai innovaatiokumppanuutta voidaan hankinnan kriteerejä kuitenkin vielä muovata tai kehittää kokonaan hankintaprosessin aikana (Moe ym, 2017). Valintaperusteet tulee kuitenkin listata tarjouspyynnössä etukäteen, eikä niitä voida muuttaa jälkikäteen (JulkHankL 68 §).

Kun määritetään hankinnan kohdetta, käytetään julkisessa hallinnossa pääsääntöisesti hankinta-asiantuntijoita hankinnan projektiryhmän jäseninä. Hankinta-asiantuntijat ovat asiantuntijoita omalla sektorillaan ja heillä on tiettyyn hyödykeryhmään liittyvää osaamista. Lisäksi hankintojen vaatimusten määrittelyssä voidaan käyttää apuna muita asiantuntijoita kuten hyödykkeen käyttäjiä, erilaisia asiantuntijaryhmiä tai konsultteja. (Sisäministeriö, 2018.) Jotta vaatimusmäärittely onnistuu, tulee prosessissa pyrkiä huomioimaan hankinnan kannalta keskeiset sidosryhmät, sillä olennaisten sidosryhmien osallistaminen vaatimusten määrittämiseen, on todettu parantavan asetettuja vaatimuksia (Ovaska ym., 2005; Kujala, 2003). Pelkästään asiakirjoja ja tietokantoja ei voida yleisesti pitää riittävinä lähteinä ja siksi suoraa kontaktia käyttäjiin pidetään ratkaisevan tärkeänä käyttökontekstin ymmärtämiseksi (Ovaska ym., 2005).

Hankinta-asiantuntijat tai investoinnista vastaavat henkilöt hyödyntävät prosessin ensimmäisessä vaiheessa muun muassa omaa asiantuntijuuttaan,

keräävät tietoa käyttäjiltä ja kokemusasiantuntijoilta muodostaakseen käsityksen hankintayksikön tarpeista (Browne & Rogich, 2001). Toisessa vaiheessa analysoidaan vaatimuksia ja yhdistellään strukturoimaton data useista eri lähteistä todellisiksi vaatimuksiksi (Nordheim & Päivärinta, 2006; Young, 2002, s. 4–7). Kun vaatimukset on kirjattu lopulliseen muotoon, asiantuntijoiden tulee varmistaa käyttäjiltä, että vaatimusten muotoilu vastaa käyttäjien odotuksia. (Browne & Rogich, 2001.) Vaatimustenmäärittelyä voidaan siis kuvata prosessiksi, jossa toiveita ja odotuksia arvioidaan, muokataan ja josta neuvotellaan jatkuvasti (Ovaska ym., 2005). Prosessin avulla ymmärretään paremmin hankinnan tavoitteet sekä se millaisia vaatimuksia hankinnalla on ja miten ne voidaan parhaiten täyttää (Browne & Rogich, 2001).

Informaation keräämisessä ja käsittelyssä keskeisessä roolissa on projektiryhmä, jonka tulee varmistaa kattava informaation keruu. Informaation keräämisessä on olennaista osata kysyä oikeita kysymyksiä, kuunnella ihmisiä ja ymmärtää heidän tarpeitaan (Young, 2002, s. 28–35). Tämän lisäksi useasta lähteestä kerättyä dataa tulee kyetä arvioimaan kriittisesti ja kyetä neuvottelemaan muiden ryhmän jäsenten kanssa, jotta vaatimuksissa löydetään kompromissi vaatimusten välillä (Ovaska ym., 2005). Projektiryhmän jäsenten tulee tuntea hankinnan kohde ja ymmärtää mitä ollaan hankkimassa sekä kyettävä sanallistamaan vaatimukset helposti ymmärrettävään muotoon (Young, 2002, s. 28–35). Käyttäjien hiljainen tieto voi olla vaikea jalostaa tiedoksi ja vaatimuksiksi, sillä informaatio on automatisoitunut ja siksi voi olla vaikea artikuloida (Kujala, 2003).

Hankinta-asiantuntijoilla tulee olla yhtäläinen ymmärrys hankittavan tuotteen tai palvelun ominaisuuksista kuin käyttäjillä, jotta heidän määrittelemänsä ratkaisu vastaa tarpeisiin odotetulla tavalla (Young, 2002, s. 4–7). Tämän vuoksi on hyödyllistä, että hankinnasta vastaavan projektiryhmän ja käyttäjien sekä muiden kokemusasiantuntijoiden välillä on keskusteluyhteys, jotta informaatio saadaan kerättyä ja jalostettua hankintayksikön käyttöön (Johansson & Lahtinen, 2012). Keskusteluyhteyttä voidaan ylläpitää esimerkiksi vaatimusmäärittelytyöpajojen avulla, jossa sidosryhmät voivat kommentoida suunniteltuja vaatimuksia (POL MAT hankinta 1 & 2). Tehokas vaatimusmäärittelyprosessi on interaktiivinen prosessi, jota tukevat tehokkaat käytännöt, prosessit, menetelmät ja työkalut (Young, 2002, s. 4–7). Markkinoilla olevan tiedon ja teknisten asiantuntijoiden sekä käyttäjien ammattitaidon avulla pyritään varmistumaan siitä, että mikään vaatimuksista ei ole suunnattu tietylle tarjoajalle (Valtion hankintakäsikirja, 2017; POL MAT hankina 3).

Pääasiallinen syy sille, että hankinta ei täytä käyttäjien odotuksia, on se, että prosessissa ei ole pystytty tuottamaan käyttäjien tarpeita vastaavia vaatimuksia (Browne & Rogich, 2001). Käyttäjien osallistamisella on havaittu olevan positiivisia vaikutuksia esimerkiksi käyttäjien tyytyväisyyteen, hankinnan laatuun ja ominaisuuksien olennaisuuteen (Kujala, 2003). Kokemusasiantuntijoiden mielipiteet ovat kuitenkin subjektiivisia, sillä he näkevät hankinnat omasta näkökulmastaan ja omien odotustensa kautta, minkä vuoksi projektiryhmän puolueettomuus ja asiantuntijuus nousee olennaiseen rooliin (Young, 2002, s. 28–35; Ovaska ym., 2005). Käyttäjän tai asiantuntijan rooli voi olla erilainen prosessista riippuen,

käyttäjän voi auttaa hankinnan vaatimusten suunnittelussa, toisaalta käyttäjä voi kommentoida vaatimuksia tai antaa tietoa ominaisuuksista ja aiempien hankintojen kehityskohteista. Lisäksi käyttäjä voi olla havainnoinnin kohde. Eli käytännössä rooli voi olla mitä vain informatiivisen, konsultatiivisen ja osallistuvan käyttäjän väliltä. (Kujala, 2003.)

Usein yhteisymmärrykseen saavuttaminen hankinnan vaatimuksista vie paljon aikaa ja vaatii useita neuvotteluja sidosryhmien välillä (Ovaska ym., 2005). Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että kaikki vaatimukset eivät ole yhtä tärkeitä kaikille käyttäjille tai asiakkaille. Osa vaatimuksista on hankinnan kannalta kriittisiä ja osa alhaisemman prioriteetin vaatimuksia (Young, 2002, s. 4–7.) Lisäksi hankintayksikkö haluaa varmistua siitä, että asetetut vaatimukset täyttävät hankinnoille asetetut periaatteet (Valtion hankintakäsikirja, 2017; POL MAT hankinta 3).

Kun vaatimukset on saatu määritettyä selkeäksi kokonaisuudeksi, tulee varmistua siitä, että vaatimukset kuvaavat käyttäjien todellisia tarpeita ja että ne on esitetty tarjoajille ymmärrettävässä muodossa (Young, 2002, s. 4–7). Julkisten hankintojen kohdalla on olennaista, että vaatimukset tarkoittavat samaa kaikille tarjoajille ja että kaikki tuotteilta vaaditut ominaisuudet ja muu riittävä informaatio on kerrottu tarjoajille etukäteen (Valtion hankintakäsikirja, 2017).

4.4 Vaatimusmäärittelyn onnistuminen ja epäonnistuminen

Hankinnan vaatimukset pyritään määrittelemään hankintayksikön parhaan osaamisen mukaan niin, että niissä priorisoidaan hankintayksikölle olennaisia ominaisuuksia, joilla saavutetaan hankinnalle asetetut tavoitteet (Young, 2002, s. 6–8). Prosessin kannalta on olennaista huomata se, että hankintayksikön ja toimittajien välillä vallitsee tietämyksen osalta epäsymmetriaa (Moe ym., 2017). Tämä voi tarkoittaa täysin uusien hankintojen kohdalla sitä, että toimittaja voi tietää hankinnan kohteesta ja ominaisuuksista enemmän kuin hankintayksikkö. Siitä huolimatta hankintayksikkö on se, joka määrittelee hankinnan vähimmäisvaatimukset ja vertailuominaisuudet ennen tarjouspyynnön lähettämistä tai tarjoajien kanssa keskustelua (JulkHankL 68 §; Ovaska ym., 2005).

Vaatimusmäärittelyn epäonnistuminen nähdään usein syynä julkisten hankintojen epäonnistumiselle (Moe ym., 2017; Ramadan & Megahed, 2016). Puutteellista vaatimusmäärittelyä ei voida korjata hankinnan myöhemmissä vaiheissa keskeyttämättä hankintaa, sillä vertailuperusteita ei voida muuttaa, ellei koko hankintaa aloiteta alusta (JulkHankL 125 §). Puutteellisen vaatimusmäärittelyn taustalla on havaittu riittämätön käyttäjien ja asiantuntijoiden osallistaminen sekä monitulkintaiset ja vaillinaiset vaatimukset (Ovaska ym., 2005). Muita tekijöitä voivat olla puutteellinen tietämys vaatimussuunnittelusta ja vaatimusprosesseista (Young, 2022, s. 35).

Vaatimuksia määritellessään hankintayksikön tulee välttää epämääräistä terminologiaa kuten ”monipuolinen, luotettava, joustava, käyttäjäystävällinen tai yleisesti” (Johansson & Lahtinen, 2012; Young, 2022, s. 45). Lisäksi tulisi

välttää usean vaatimuksen yhdistämistä yhdeksi vaatimukseksi (ilmaistaan sanalla "ja"). Myös toiveajattelua tulee välttää, kuten ilmaisuja "100 % luotettavuus, toimii kaikilla alustoilla, miellyttää kaikkia käyttäjiä". Vaatimusten määrittelyssä tulee sen sijaan käyttää yksinkertaisia ja ymmärrettäviä sanoja ja sanamuotoja, joita ei voi tulkita usealla tavalla. (Young, 2022, s. 45.)

Lisäksi haasteen vaatimusmäärittelyyn tuovat kognitiiviset ongelmat, jotka johtuvat ihmisten tiedonkäsittelyn rajoituksista (Browne & Rogich, 2001). Käyttäjät voivat jättää olennaisia asioita sanomatta ymmärryksen, asenteiden, odotusten tai aiempien kokemusten vuoksi (Ovaska ym., 2005). Lisäksi sidosryhmien voi olla vaikeaa jäsenellä tieto asiantuntijoille ymmärrettävään muotoon sen monimutkaisuuden tai monimuotoisuuden vuoksi. Hankinnasta vastaavan ryhmän tehtävänä onkin riittävä informaation keruu, organisointi ja jäsentely hankinnan kannalta olennaiseen muotoon. (Browne & Rogich, 2001.)

Julkisten puolustus- ja turvallisuushankintojen osalta hankinnan mahdollinen toimintavika tai muu toimimattomuus voi olla kriittinen yhteiskunnan turvallisuuden tai ihmishenkien kannalta (Puolustus- ja turvallisuushankinta-laki 2011/1531 42 §). Toimintavika voi aiheuttaa haavoittuvuuksia, onnettomuuksia tai suuria taloudellisia menetyksiä. Turvallisuushankintojen osalta vaatimusmäärittelyn merkitys korostuu, sillä puutteelliset tai riittämättömät vaatimukset voivat johtaa turvallisuuden heikkenemiseen (Vilela, Castro, Martins & Gorschek, 2017.) Turvallisuus- ja puolustushankinnoissa tulee punnita mitä tietoja hankinnassa luokitellaan salaisiksi ja mitä julkiseksi, esimerkiksi tarkka tekninen vaatimusmäärittely voidaan jättää salaiseksi (POL MAT hankinta 1).

Kun vaatimusten määrittelyyn käytetyt resurssit on allokoitu hyvin ja vaatimusmäärittelyn onnistumiseksi on nähty vaivaa, tehostaa se vaatimusten arviointia ja parantaa hankinnan lopputulosta (Johansson, Lahtinen, 2012). Onnistunut vaatimusmäärittely voi myös lisätä toimittajien tyytyväisyyttä hankintaprosessiin. Tyytyväinen toimittaja kokee hankintayksikön toimivan oikeudenmukaisesti tarjoajia kohtaan ja yksiköiden välisen vuorovaikutuksen tyydyttävän toimittajan tarpeet (Essig & Amann 2009, s. 104). Tasapuoliset ja syrjimättömät vaatimukset eivät aseta toimittajia eriarvoiseen asemaan vaan tarjoavat kaikille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua ja menestyä kilpailutuksessa (Aine, 2019). Prosessissa tuleekin huomioida, että jos toimittajille asetetaan mittavia dokumentaatiovaatimuksia, toimittajat joutuvat punnitsemaan osallistumisen viemiä resursseja verrattuna saavutettavissa olevaan taloudelliseen hyötyyn (POL MAT hankinta 3). Tällöin tuntemus vaatimusten tasapuolisuudesta ja tarjoajan menestymismahdollisuuksista voi ratkaista osallistumisen.

5 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄ

5.1 Tutkielman tavoite ja aineisto

Tässä tutkielmassa käsitellään julkisten hankintojen vaatimusmäärittelyn onnistumista kilpailutuksiin osallistuneiden tarjoajien näkökulmasta. Aiemmissä luvuissa on esitelty investointiprosessin kulkua sekä käsitelty vaatimusmäärittelyn merkitystä hankinnan kannalta ja osana investointiprosessia. Seuraavassa osiossa esitellään tutkielman aineisto ja menetelmät. Tutkielmassa selvitetään kilpailutukseen osallistuneiden tarjoajien näkökulmaa kahteen tutkimuskysymykseen. Ensimmäiseksi selvitetään toimittajien tyytyväisyyttä Poliisihallituksen toimintaan hankintaprosessin aikana ja toiseksi kartoitetaan toimittajien tyytyväisyyttä tarjouspyynnöissä asetettuihin hankinnan vaatimuksiin EU perusteiden (syrjimättömyys, yhdenvertaisuus, avoimuus ja suhteellisuus) näkökulmasta sekä vaatimusten kohtuullisuuden ja olennaisuuden kannalta. Tarkoituksena on myös selvittää mahdollisia epäkohtia prosessissa, joissa hankintayksiköt voisivat tulevaisuudessa kehittää toimintaansa.

Tutkielman aineistona käytetään poliisin materiaalikeskuksen toimittajarekisterissä olevien yritysten vastauksia kyselylomakkeeseen. Kysely toteutettiin anonyyminä Webropol 3.0 -kyselynä ja se lähetettiin poliisin materiaalikeskuksen hankintasihteerin toimesta vastaajille sähköpostitse, saatekirjeen kera, 27 huhtikuuta 2023. Vastausaikaa annettiin kolme viikkoa ja muistutus vastaamisesta lähetettiin viimeisellä viikolla. Kysely lähetettiin 116 vastaanottajalle ja vastauksia saatiin 47 kappaletta, jolloin kyselyn vastausprosentti oli noin 40 prosenttia. Vastausprosentin arvioinnissa ja tulosten yleistettävyydessä tulee ottaa huomioon vastausprosentti, sillä pieni vastausprosentti voi vähentää tulosten yleistettävyyttä koko perusjoukkoon (Heikkilä, 2014, s. 31).

Tutkielman koko joukko eli tutkielman perusjoukko, on hankala määrittää, sillä, jos halutaan selvittää yritysten yleistä suhtautumista poliisin materiaalikeskuksen järjestämien kilpailutusten vaatimusmäärittelyyn, joukkoon kuuluviksi voidaan nähdä tarjouksiin osallistuneiden lisäksi myös ne, jotka eivät ole osallistuneet tarjouskilpailuihin, mutta joilla olisi potentiaalia osallistua. Tällaisten

tahojen kontaktointi sen sijaan on haastavaa, eikä joukon kokoa voida luotettavasti määrittää. Joukon määrittämisessä on lisäksi hankalaa se, että julkisten hankintojen kilpailutukset ovat avoimia myös ulkomaalaisille yrityksille, joten vain Suomessa sijaitsevat yritykset eivät kattaisi koko perusjoukkoa. Lisäksi haasteena on muun muassa se, että kaikki yritykset eivät halua osallistua tai ole tietoisia julkisten hankintojen kilpailutuksista. Tämän vuoksi tämän tutkielman perusjoukoksi on määritelty hankintoihin osallistuneet toimittajat, jotka ovat varmuudella osallistuneet kilpailutuksiin ja vastanneet tarjouspyynnössä asetettuihin vaatimuksiin. Näin ollen vastaajat osaavat myös arvioida asetettuja vaatimuksia ja hankintayksikön toimintaa prosessin aikana. Heikkilän (2014) mukaan otoksen tulisikin kuvata perusjoukkoa, kuten pienoismalli, jotta tulokset ovat yleistettävissä. Heikkilän mukaan otoskoon tulee olla vähintään 100 tutkittavaa, jos vastaajien joukko on suppea ja tuloksia tarkastellaan kokonaistasolla (Heikkilä, 2014, s. 43).

Lisäksi tutkielman tukena käytettiin kolmen eri tavalla toteutetun hankinnan valmisteluasiakirjoja, joka mahdollisti vaatimusmäärittelyprosessin seuraamisen ja havainnoinnin erityisesti materiaalikeskuksen näkökulmasta. Materiaaleihin kuuluu hankinnasta riippuen hankintamenettelypäätös, projektisuunnitelma, tehtävien ja vastuiden jako, tarjouspyyntöä edeltäneet kokoukset kuten suunnittelupalaverit, tilannekatsaukset, työpajat, tarjouspyyntö ja vaatimusmäärittely.

5.2 Määrällinen ja laadullinen tutkimus

Tutkielmassa on hyödynnetty määrällistä eli kvantitatiivista tutkimusmenetelmää. Kvantitatiivinen menetelmä valikoitui tutkimusmenetelmäksi, koska tutkielma on luonteeltaan kartoittava. Tutkielman tarkoituksena oli selvittää tarjajien tyytyväisyyttä hankintojen vaatimusmäärittelyihin ja Poliisihallituksen toimintaan. Kvantitatiivisen tutkimuksen avulla on mahdollista kartoittaa olemassa olevaa tilannetta ja kvalitatiivinen tutkimus puolestaan soveltuu paremmin asioiden syiden selvittämiseen (Heikkilä, 2014, s. 15). Tutkielmassa on käytetty myös kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä, sillä kyselyn avoimien vastausten avulla on selitetty syitä strukturoitujen kysymysten vastausten taustalla. Tutkimuksen toteuttamistavaksi valikoitui kyselytutkimus, sillä tutkielman avulla haluttiin selvittää laajemman toimittajaryhmän mielipidettä vaatimusmäärittelyyn, kuin mitä olisi voitu haastatella selvittää. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, s. 136) toteavatkin, että tutkimusmenetelmät voidaan nähdä enemmänkin toisiaan täydentävinä kuin vastakkaisina. Tutkielmassa ei ole asetettu hypoteeseja, sillä kartoittavissa tutkimuksissa niitä ei yleensä aseteta (Hirsjärvi ym., 2009, s. 159).

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa asioita kuvataan numeeristen suureiden avulla, joita voidaan havainnollistaa erilaisin taulukoin tai kuvaajin (Heikkilä, 2014, s. 15). Aineistoa voidaan kerätä kyselylomakkeen, valmiiden aineistojen tai systemaattisen havainnoinnin avulla. Kyselylomake on yleisin määrällisessä

tutkimuksessa käytetyistä aineistonkeruu menetelmistä. (Heikkilä, 2014, s. 17.) Kyselyn etuina on laaja joukko vastaajia ja tehokkuus, sillä aineisto voidaan nopeasti siirtää analysoitavaan muotoon. Huonoina puolina kyselytutkimuksessa on tulkinnan ongelmallisuus sekä epävarmuus vastaajien omistautuneisuudesta ja motivaatiosta. Lisäksi vastaamattomuus ja alhainen vastausprosentti nousee usein suureksi, mikä tulee ottaa huomioon aineiston analysoinnissa. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 195.)

Tapoja toteuttaa kyselytutkimuksia on useita, kuten postikysely, informoitu kysely tai gallupkysely, kyselyn toteuttamistavan mukaan. Lähtökohtaisesti kaikissa määrällisen tutkimuksen kyselyissä kysymyspatteristo on vakio- muotoinen eli kaikille esitetään samat kysymykset samalla tavalla. Informoitu kysely kuitenkin mahdollistaa haastattelijalle lisäkysymysten esittämisen tai kyselyn selittämisen. (Hirsjärvi ym. 2015, s. 182–186.) Kyselytutkimus soveltuu aineiston keräämiseen, kun vastaajajoukko on suuri ja hajallaan tai vastaajien sijaintia ei tiedetä. Myös arkaluonteisten vastausten keräämiseen soveltuu hyvin, sillä vastaaja jää tuntemattomaksi. (Heikkilä, 2014, s. 15–19.)

Kvalitatiivinen tutkimus eli laadullinen tutkimus puolestaan pyrkii selittämään ilmiöitä kokonaisvaltaisesti ja ymmärtämään syitä toiminnan taustalla (Heikkilä, 2014, s. 15). Laadullisessa tutkimuksessa ilmiöitä selitetään muulla kuin numeerisella datalla ja pyritään etsimään vastausta kysymyksiin miksi ja miten (Heikkilä, 2014, s. 15; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 1997, s. 160–161). Laadullisessa tutkimuksessa tutkittavat valitaan harkinnan varaisesti ja tutkimusmenetelmänä voidaan käyttää esimerkiksi haastatteluita, ryhmäkeskusteluita, havainnointia tai valmiita aineistoja kuten päiväkirjoja (Heikkilä, 2014, s. 15–16). Tutkimuksen kyselyssä tarjottiin vastaajille mahdollisuus selittää monivalinta- ja asteikkokysymysten vastauksia avoimien kysymysten avulla. Vastausten avulla analysoitiin mahdollisia syitä toimittajien tyytyväisyyteen tai tyytymättömyyteen kvantitatiivisten menetelmien tukena.

5.3 Menetelmä

Tutkielman tutkimusaineisto kerättiin Webropol-kyselyohjelmistolla. Kyselytutkimuksen vastaukset olivat anonyymejä, jotta toimittajat pystyivät ilmaisemaan mielipiteensä rehellisesti ja jotta kyselyyn saataisiin mahdollisimman kattava vastausprosentti. Kyselyssä oli 15 kysymystä, joista suurin osa oli suljettuja monivalinta- tai asteikkokysymyksiä, eli vastaajille annettiin valmiit vastausvaihtoehdot (Heikkilä, 2014, s. 49). Pääosa tutkittavista kysymyksistä esitettiin Likert-asteikon avulla. Likert-asteikko mahdollistaa toimittajien tyytyväisyyden ja mielipiteiden selvittämisen. Lisäksi vastaajille esitettiin kolme avointa kysymystä, joiden avulla vastaajat saivat mahdollisuuden perustella vastauksiaan hankintaprosessin onnistuneista tai epäonnistuneista osa-alueista. Kyselytutkimuksen avulla saadut vastaukset koottiin yhteen ja tuloksia käsitellään seuraavassa luvussa suhteessa tutkielman alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Kyselylomake on laadittu vaiheittain. Ensin ennen lomakkeen laadintaa on yksilöity tutkittava aihe, jossa on käytetty apuna toimeksiantajan asiantuntijoita ja heidän osaamistaan. Kyselyssä on kiinnitetty huomiota tutkielman rakentamiseen, niin että kysymykset esitetään loogisessa järjestyksessä, eivätkä aiheet vaihtele epäloogisesti aiheesta toiseen. Luokkia määriteltäessä on pohdittu, millaisia johtopäätöksiä ja tuloksia mahdollisista vastauksista on mahdollista tehdä. Kyselytutkimus koostuu neljästä temasta: Perustiedoista, Poliisihallituksesta asiakkaana, hankinnan kohteen vaatimusmäärittelystä sekä hankintaprosessin onnistumisista ja kehityskohteista.

Lomakkeen alussa on esitetty taustakysymyksiä vastaajan kokoon ja aiempiin kokemuksiin liittyen. Taustakysymykset toimivat tutkielmassa kontrollimuuttujina, joiden avulla parannetaan selitettävien muuttujien tulkittavuutta. Taustakysymysten avulla luokitellaan vastaajia eri ryhmiin ja verrataan näin eri ryhmien välisiä eroja. Liian tarkkojen taustakysymysten esittämistä pyrittiin välttämään, sillä se voi vaikuttaa vastausprosenttiin negatiivisesti erityisesti arkaluonteisia asioita sisältävässä tutkimuksessa (Heikkilä, 2014, s. 55).

Tämän jälkeen tutkielmassa on esitetty strukturoituja asteikkokysymyksiä koskien tyytyväisyyttä POHA:n järjestämiin hankintoihin, ammattitaitoon sekä heidän asettamiensa vaatimusten asianmukaisuuteen. Kyselyssä tutkittuja ominaisuuksia asetettaessa, on peilattu kyselyyn valittuja ominaisuuksia aiempiin julkisten hankintojen toimittajatytyväisyyskyselyihin sekä tutkimuskirjallisuuteen. Asteikkokysymyksissä käytettiin 7 asteikkoista Likert-asteikkoa, joista yksi oli erillinen EOS-sarake. Tällä pyrittiin siihen, että kaikki kella on mielipide ovat vastanneet ja jos jostain osa-alueesta ei ole mielipidettä, niin on voitu jättää vastaamatta. Tämä siksi, että vastaajat eivät käyttäisi keskisaraketta "ei mielipidettä" vaihtoehtona. Tutkimusten mukaan, jos mahdollisuutta vastaamatta jättämiseen ei tarjota, vastaajat vastaavat useimmiten keskimmäisen vaihtoehdon, mikä voi vääristää vastaustuloksia. Keskimäärin noin 12–30 % valitsee ei mielipidettä-vaihtoehdon, jos se on tarjolla. (Hirsjärvi, 2015, s. 203.)

Likert-asteikko on järjestys- eli ordinaaliasteikko, jonka avulla voidaan asettaa mitattavat ominaisuudet järjestykseen tai kartoittaa vastaajan mielipidettä tiettyyn asiaan. Tutkimusta tehdessä tulee kuitenkin huomioida, että asteikon vastausvaihtojen etäisyyttä toisistaan ei voida aina tarkasti mitata, sillä asetetut vastausvaihtoehdot eivät välttämättä ole tasaisin välein. Tämä johtaa siihen, että tuloksista ei yleensä lasketa keskiarvoja, paitsi ehkä yleiskuvan muodostamiseksi lukijalle. (Heikkilä, 2014, s. 81.) Likert-asteikolla kerätyillä vastauksilla voidaan sen sijaan pyrkiä selittämään tapahtumia ja tekemään laadullisia päätelmiä vastausten pohjalta (Hirsjärvi, 2015, s. 224). Laadullisten päätelmien tukena tutkielmassa on käytetty vastausten selittämiseksi apuna avointen kysymysten vastauksia, joiden avulla on pyritty tukemaan ja selittämään kyselyillä kerättyä numeerista dataa.

Likert-asteikkoon saatujen vastausten voidaan tulkita osoittavan vastaajan mielipidettä annettuun kysymykseen tai väitteeseen. Asteikon ääripäät edustavat vastakkaisia kantoja esimerkiksi 1= Erittäin onnistunut ja 6= Erittäin epäonnistunut. Likert-asteikossa on yleensä 5 tai 7 porrasta (Hirsjärvi, 2015, s. 224).

Tässä tutkimuksessa portaita on kuusi. Kuuteen portaaseen päädyttiin, sillä kyselyyn ei haluttu jättää keskimmäistä vastausta, jonka vastaajat usein tulkitsevat neutraaliksi vastaukseksi, ns. "En osaa sanoa". Sen sijaan EOS vaihtoehto tarjottiin vastaajille erillisenä sarakkeena. Asteikossa esitettiin useita samankaltaisia, hieman toisistaan poikkeavia väitteitä, jotta vastausten perusteella voidaan tarkastella vastaajien johdonmukaisuutta (Heikkilä, 2014, s. 54). Kukaan vastaajista ei tutkimusaineiston analyysin perusteella vastannut järjestelmällisesti samaa vastausvaihtoehtoa eri kysymyksiin.

Likert-asteikon käyttämisessä on sekä hyviä että huonoja puolia. Hyvinä puolina pidetään yleisesti tulosten helppolukuisuutta ja ymmärrettävyyttä. Asteikko sopii hyvin nimenomaan asiakastyytyväisyysmittauksiin ja mielipide-erojen kartoittamiseen. Asteikosta on helppo havaita väitteet, joista on selkeästi myönteiset tai kielteiset kannat. Rajoitteena asteikon käytössä on mielipiteen ilmaiseminen, sillä yksityiskohtaisia mielipiteitä ei voida ilmaista tai vastausta selittää. Lisäksi osa ihmisistä välttää asteikon ääripäitä pehmentääkseen vastaustaan. Lisäksi tyytyväisyyden mittaamisessa tulee ottaa huomioon ne otokseen valitut, jotka eivät ole vastanneet. Jos vastaamatta jättäneitä on paljon, ei voida tehdä yleistyksiä esim. toimittajien tyytyväisyydestä. (Heikkilä, 2014, s. 75–77.)

Tutkielmassa on käytetty tulosten analysoinnissa SPSS-ohjelmaa. Koska aineisto on pieni, alle 50 vastausta, ei tulosten analysoinnissa ole käytetty parametrisia testejä. Parametristen testien raja-arvona pidetään yli 50 tai 100 kokoisia aineistoja. Lisäksi osa tutkijoista suosittelee, että asennemittauksissa, joissa asenteita mitataan asteikoilla, kuten likert-asteikolla, tulisi aina soveltaa ei-parametrisia menetelmiä. Aiemman tutkimuksen valossa on mahdollista käyttää parametrisia menetelmiä, mutta tulosten paikkansapitävyys ja yleistettävyyys kärsivät. (Karjaluo, 2007.)

Data on saatu numeerisessa muodossa suoraan niin, että data on voitu syöttää SPSS-ohjelmistoon. Tämän jälkeen dataa on käyty lävitse mahdollisten virheiden varalta. Datassa ei havaittu olennaisia virheellisyyksiä, kuten sitä, että joku vastaaja olisi vastannut systemaattisesti aina samaa vastausta. SPSS ohjelmistossa kysymykset muutettiin vastaamaan kyselylomakkeen kysymyksiä ja luotiin ryhmittelyjä kysymysteemojen ympärille. EOS-vastaukset on koodattu vastauksista pois ja negatiivisesti esitetyt kysymykset on käännetty positiivisiksi.

Tässä tutkimuksessa analysoitiin ristiintaulukoinnin avulla yrityksen koon sekä aiempien osallistumiskertojen vaikutusta Poliisihallitukselle annettuihin arvosanoihin. Lisäksi tutkimuksessa tutkittiin vastaajien antamien vastausten jakaumaa likert-asteikollisiin väittämiin sekä jaettiin vastaajat kolmeen ryhmään heidän antamansa kokonaisarvosanan perusteella. Ryhmien asenteita verrattiin toisiinsa Kruskal-Wallis testin avulla. Ryhmien välistä eroa käsiteltiin p-arvon avulla, joka kertoo ryhmien välisten vastausten tilastollisen merkitsevyyden. Käytetyt raja-arvot ovat $p < .001$ (tilastollisesti erittäin merkitsevä), $p < .01$ (tilastollisesti merkitsevä) ja $p < .05$ (tilastollisesti melkein merkitsevä). (Karjaluo, 2007).

Kyselyn viimeisellä sivulla esitettiin avoimia kysymyksiä, joiden avulla täydennettiin Likert-asteikon mielipideväittämien vastauksia ja kerättiin positiivisia

ja negatiivisia kokemuksia hankintaprosessista ja asetetuista vaatimuksista. Avoimia kysymyksiä oli kolme. Niitä ei haluttu laittaa tutkielmaan liikaa, sillä vastausinto niihin ei yleisesti ole kovin korkea (Heikkilä, 2014, s. 47–48). Vastausprosentti avoimiin kysymyksiin oli toteutetussa tutkimuksessa kuitenkin erittäin hyvä ja vain muutama vastaaja jätti mahdollisuuden käyttämättä. Survey-kyselytutkimuksen kysymykset ja saatekirje vastaanottajille on esitetty tutkielman liitteessä 1 ja 2. Lomakkeiden vastattavuus on testattu kohderyhmällä (5) ennen lähettämistä (Heikkilä, 2014, s. 58) sekä kysytty ohjaajan ja toimeksiantajan mielipide kysymyksiin.

6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

6.1 Käytetty aineisto ja taustatiedot

Tässä luvussa kuvataan tutkielman tuloksia. Kyselyn avulla kartoitettiin toimittajien suhtautumista Poliisihallitukseen asiakkaana sekä hankintojen vaatimusmäärittelyn onnistumista. Tutkimustuloksia käsitellään tulevissa alaluvuissa samassa järjestyksessä teemoittain kuten kyselytutkimuskin on järjestetty. Ensin käsitellään toimittajien tyytyväisyyttä Poliisihallitukseen asiakkaana ja vastaajien kokemuksia hankintayksikön ammattitaidosta. Tämän jälkeen käsitellään vaatimusmäärittelyn onnistumista ja mahdollisia kehityskohteita toimittajien näkökulmasta. Tutkimustuloksissa huomioidaan myös hankintalakiin asettamat rajoitteet hankinnoille, jotka eivät välttämättä ole kaikkien toimittajien tiedossa sekä punnitsemaan vastauksia suhteessa lakiin. Lisäksi käytetään tulosten selittämisen tukena kolmen aiemmin järjestetyn hankinnan vaatimusmäärittelyprosessin materiaaleja eli sitä, kuinka poliisin materiaalikeskus lähestyy hankintojen vaatimusmäärittelyä.

Poliisin materiaalikeskus sijoittuu Poliisihallituksen teknologiayksikköön. Materiaalikeskuksen keskeisiin tehtäviin kuuluvat poliisin keskitetysti hankittavien materiaali-, varuste- ja palveluhankintojen toteuttaminen. Muita tehtäviä ovat sopimus- ja toimittajahallinta sekä kaluston elinkaaren suunnittelu ja seuranta. Poliisin materiaalikeskus tekee hankinnoissaan tiiviisti yhteistyötä muiden Suomen viranomaisten kanssa. Materiaaliryhmä määrittää hankinnoissa hankinnan kohteet sekä vastaa hankinnan kohteen määrittelystä. (Poliisi, ei pvm.) Tutkimuksen kohdeorganisaationa on Poliisihallituksen alainen poliisin materiaalikeskus, josta käytetään kuitenkin tutkimuksessa yleisesti nimitystä poliisihallitus. Työn aihe on suunniteltu yhteistyössä organisaation kanssa ja se pohjautuu toimittajatytyväisyyden kartoittamisen tarpeeseen.

Kaikki kyselyyn vastanneet toimittajat ovat joskus osallistuneet poliisin materiaalikeskuksen kilpailutukseen. Kysely lähetettiin 116 vastaanottajalle ja vastaajia kyselyyn saatiin yhteensä 47, joista 42 vastasi kaikkiin kysymyksiin. Kyselyyn vastasi siis 36 prosenttia kaikista poliisin materiaalikeskuksen

toimittajarekisterin yrityksistä. Kyselyn vastausprosentti on kohtuullinen, mutta tulosten arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että vastauksia ei välttämättä voi yleistää koko populaatioon, sillä 60 prosentin mielipiteitä ei ole tiedossa (Heikkilä, 2014, s. 75–77). Vastanneista yrityksistä 19 prosenttia oli mikroyrityksiä, 31 prosenttia pienyrityksiä, 12 prosenttia keskisuuria yrityksiä ja 38 prosenttia suuryrityksiä (taulukko 3). Suuri osa yrityksistä, 89,4 prosenttia, on osallistunut kilpailutuksiin aiemmin ja ainakin joskus tullut valituksi kilpailutuksen voittajaksi (taulukko 3).

TAULUKKO 3: Vastanneiden taustatietoja lukumäärinä ja prosenttiosuuksina

Taustatiedot	n	%
Yrityksen koko (n=42)		
Mikroyritys	8	19
Pienyritys	13	31
Keskisuuri yritys	5	12
Suuryritys	16	38
Osallistunut kilpailutuksiin (n=47)		
Ei kertaakaan	5	10,6
Yhden kerran	6	12,8
2–5 kertaa	16	34,0
5–10 kertaa	11	23,4
> 10 kertaa	9	19,2
Valittu kilpailutuksen voittajaksi (n=47)		
Ei	5	10,6
Kyllä	42	89,4

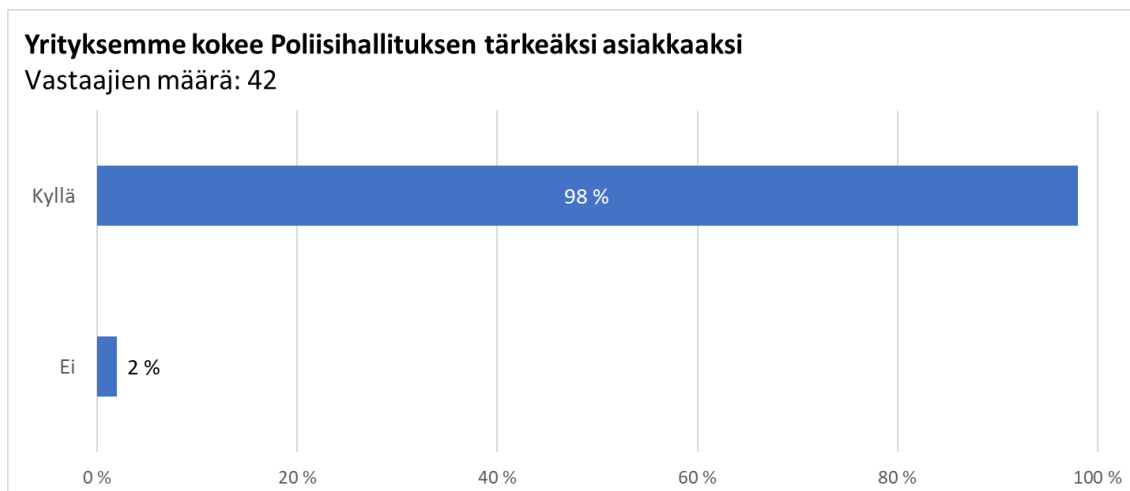
Kyselyssä saatujen vastausten avulla vastataan tutkimuksen tutkimuskysymyksiin. Tulokset on jaettu kolmeen alalukuun kyselyn jaottelun mukaan. Ensimmäisessä alaluvussa 6.2 käsitellään toimittajien suhdetta Poliisihallitukseen asiakkaana ja hankintaprosessin onnistumista kokonaisuutena. Alaluvussa 6.3 käydään lävitse hankintaprosessin onnistumista ja epäonnistumista eri osa-alueilla. Viimeisessä alaluvussa 6.4 käydään läpi vaatimusmäärittelyn onnistumista toimittajien näkökulmasta. Avoimiin kysymyksiin saaduilla vastauksilla tarkennetaan ja selitetään kyselyn tuloksia kaikissa luvuissa.

6.2 Poliisihallitus asiakkaana

Poliisihallituksen alainen poliisin materiaalikeskus tekee keskitetysti Suomen poliisin hankinnat. Kokonaistasolla julkisia hankintoja järjestetään useita vuodessa. Niiden volyymi vaihtelee, mutta merkitys taloudelle on olennainen. (Työ- ja elinkeinoministeriö, ei pvm.) Julkisilla hankinnoilla pyritään muun muassa julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön sekä kestävämpien hankintojen edistämiseen (JulkHankL 2 §). Poliisin materiaalikeskuksen tekemillä hankinnoilla on

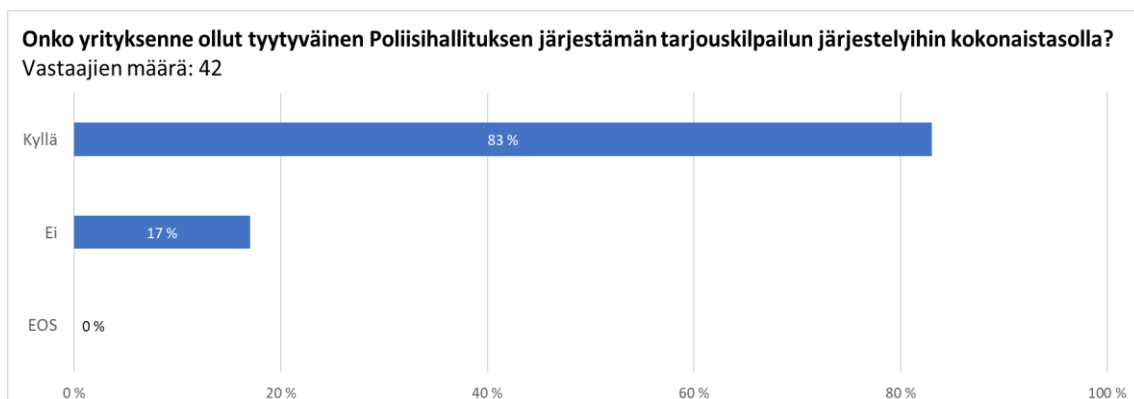
myös olennainen merkitys toimittajien liiketoiminnan kannalta, sillä onnistuneen sopimuksen myötä yhtiö saa referenssejä tulevia tarjouksia varten ja hankintasopimukset voivat olla yhtiön liiketoiminnan kannalta merkittäviä.

Kyselyssä selvitettiin toimittajien tyytyväisyyttä Poliisihallitukseen asiakkaana ja asiakassuhteen merkitystä toimittajien näkökulmasta. Poliisihallituksen tärkeäksi asiakkaaksi koki 98 % (41) vastaajista (Kuvio 5), eli vain yksi vastaajista koki, että Poliisihallitus ei ole hänen yritykselleen tärkeä kumppani.



KUVIO 5: Kysymys 7 – Yrityksemme kokee Poliisihallituksen tärkeäksi asiakkaaksi

Sen sijaan Poliisihallituksen järjestämän kilpailutuksen järjestelyihin oli tyytyväisiä 83 % vastaajista (Kuvio 6), mikä tarkoittaa sitä, että 35 vastaajaa oli tyytyväisiä kilpailutuksen järjestelyihin ja seitsemän ei. Seitsemän vastaajaa koki, että kilpailutuksen järjestelyissä oli kokonaistasolla jotain kehitettävää.



KUVIO 6: Kysymys 10 – Tyytyväisyys Poliisihallituksen järjestämän tarjouskilpailun järjestelyihin

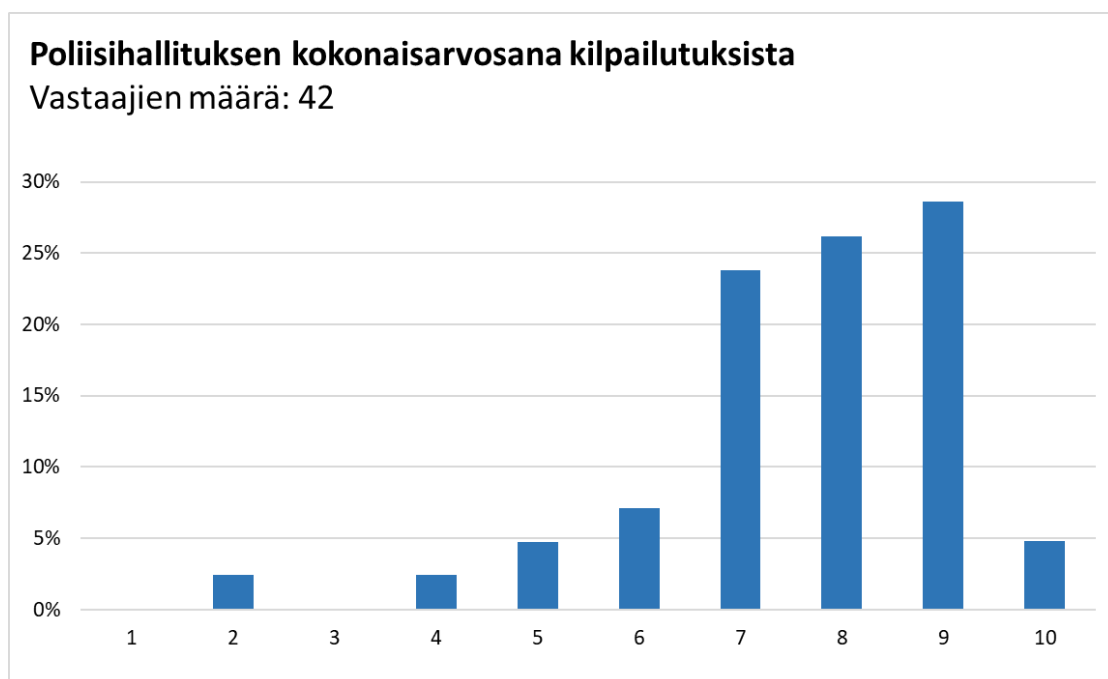
Avoimiin kysymyksiin vastanneista toimittajista kehitysehdotuksia esitti 38 vastaajaa eli vain neljä jätti vastaamatta tai koki ettei kehitettävää ollut. Hankintaprosessin ja järjestelyiden kehitysehdotuksiksi nousi erityisesti hankinnan vaatimuksiin, vertailuperusteisiin ja hankintakokonaisuuksiin liittyvät teemat.

Tämän lisäksi nousi esiin prosessin aikataulu sekä hankintasopimusten arvo. Tarkemmin hankintaprosessin kehityskohteita ja onnistumisia sekä toimittajien vastauksia käsitellään seuraavissa alaluvuissa.

Kyselyssä kartoitettiin myös kokonaisarvosanaa, jonka Poliisihallitus ansaitsee kilpailutuksista, johon toimittajat ovat osallistuneet. Arvosanakeskiarvoksi muodostui 7,6. Määrällisesti eniten vastauksia tuli arvosanoille 7-9. Taulukossa alla (taulukko 4) listattuna kaikki annetut arvosanat ja kuviossa 7 on kuvattu samat arvosanat pylväsdiagrammin muodossa.

TAULUKKO 4: Arvosanat Poliisihallituksen kilpailutuksesta

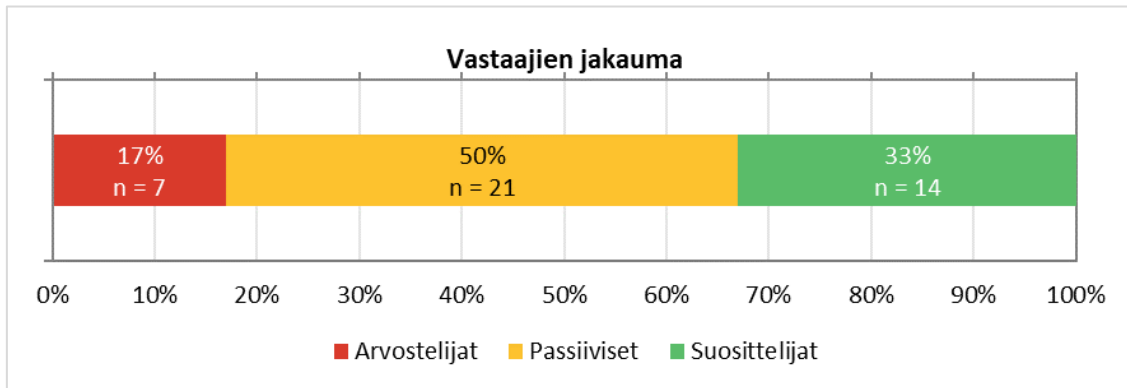
Arvosana	n = 42	%
1	0	0,0
2	1	2,4
3	0	0,0
4	1	2,4
5	2	4,7
6	3	7,1
7	10	23,8
8	11	26,2
9	12	28,6
10	2	4,8
Keskiarvo	7,6	



KUVIO 7: Arvosanat Poliisihallituksen järjestämistä kilpailutuksista

Kokonaisarvosanan 7 tai parempi antoi 83 prosenttia vastaajista ja kokonaisarvosanan 6 tai huonompi antoi puolestaan vain 17 prosenttia vastaajista. Tarkastelun

helpottamiseksi toimittajat jaettiin annettujen vastausten perusteella kolmeen ryhmään. Arvostelijoita ovat kokonaisarvosanan 1–6 antaneet toimittajat, passiivisia ovat arvosanan 7–8 antaneet toimittajat ja suosittelijoita arvosanan 9–10 antaneet toimittajat. Vastaajien joukossa arvostelijoita on 7, passiivisia 21 ja suosittelijoita 14 kappaletta.



KUVIO 8: Vastaajien jako arvostelijoihin, passiivisiin ja suosittelijoihin.

Toimittajien antamaa arvosanaa peilattiin ristiintaulukoinnin avulla vastaajien kokoon sekä aiempiin kilpailutuksiin osallistumisten määrällä (Taulukko 5 ja 6). Taulukosta 5 voimme havaita, että toimittajista, jotka ovat osallistuneet vain kerran Poliisihallituksen järjestämään kilpailutukseen, on eniten sekä arvostelijoita, että suosittelijoita. Voikin olla, että ensimmäinen kokemus kilpailutuksesta muo- vaa osanottajien mielipiteitä tulevia kilpailutuksia ajatellen ja näin ollen kokonaisarvosana on polarisoituneempi, kuin niillä vastaajilla, joilla on kokemuksia useammasta erilaisesta hankinnasta. Sen sijaan 2–10 kertaa osallistuneista toimit- tajista puolet tai yli puolet kuuluivat luokittelun passiivisiin vastaajiin. Sen sijaan ääripäiden vastauksista 2–5 kertaa osallistuneet kuuluivat todennäköisemmin suosittelijoihin kuin 5–10 osallistuneet, joista kukaan ei kuulunut tähän ryhmään. Yli kymmenen kertaa osallistuneiden toimittajien jakauma oli yhtäläinen passiivisten ja suosittelijoiden välillä.

TAULUKKO 5: Osallistumiskertojen määrän vaikutus annettuun kokonaisarvosanaan

Tarjouskilpailuihin osallistumisten määrän vaikutus annettuun kokonaisarvosanaan

		Osallistumiskerrat			
		1	2-5	5-10	>10
Arvostelijat	Count	2	1	3	1
	% within Tarjouskilpaan osallistumisten määrä	33,3 %	6,3 %	27,3 %	11,1 %
	% of Total	4,8 %	2,4 %	7,1 %	2,4 %
Passiiviset	Count	1	8	8	4
	% within Tarjouskilpaan osallistumisten määrä	16,7 %	50,0 %	72,7 %	44,4 %
	% of Total	2,4 %	19,0 %	19,0 %	9,5 %
Suosittelijat	Count	3	7	0	4
	% within Tarjouskilpaan osallistumisten määrä	50,0 %	43,8 %	0,0 %	44,4 %
	% of Total	7,1 %	16,7 %	0,0 %	9,5 %

Taulukosta 6 voimme sen sijaan havaita, että kokoluokkien välillä kokonaisarvosananajakauma vastaa vastausten kokonaisjakaumaa eli passiivisia on kaiken kokoisten yritysten keskuudessa eniten, seuraavaksi suosittelijoita ja vähiten kaikissa kokoluokissa oli arvostelijoita.

TAULUKKO 6: Toimittajien kokoluokan vaikutus annettuun kokonaisarvosanaan

Toimittajan kokoluokan vaikutus annettuun kokonaisarvosanaan

		Yrityksen kokoluokka			
		Mikroyritys	Pienyritys	Keskisuuri yritys	Suuryritys
Arvostelijat	Count	1	1	1	4
	% within Yrityksen kokoluokka	12,5 %	7,7 %	20,0 %	25,0 %
	% of Total	2,4 %	2,4 %	2,4 %	9,5 %
Passiiviset	Count	4	7	2	8
	% within Yrityksen kokoluokka	50,0 %	53,8 %	40,0 %	50,0 %
	% of Total	9,5 %	16,7 %	4,8 %	19,0 %
Suosittelijat	Count	3	5	2	4
	% within Yrityksen kokoluokka	37,5 %	38,5 %	40,0 %	25,0 %
	% of Total	7,1 %	11,9 %	4,8 %	9,5 %

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös toimittajien järjestelyihin liittyvän tyytyväisyyden vaikutusta toimittajien antamiin arvosanoihin (Taulukko 7). Kukaan järjestelyihin tyytymätön toimittaja ei antanut kokonaisarvosanaksi yhdeksän tai kymmenen. Sen sijaan kolme vastaajaa on ollut tyytyväisiä järjestelyihin, mutta arvosanaksi on annettu alle kuusi, mikä viittaa siihen, että kokonaisarvosanaan

vaikuttavat muutkin tekijät kuin tarjouskilpailun järjestelyt. Suurin osa tyytyväisistä toimittajista on antanut arvosanan 7–10.

TAULUKKO 7: Toimittajien tyytyväisyyden vaikutus kokonaisarvosanaan

Toimittajien tyytyväisyys tarjouskilpailun järjestelyihin kokonaistasolla

		Onko toimittaja tyytyväinen?	
		Kyllä	Ei
Arvostelijat	Count	3	4
	% within Tyytyväisyys tarjouskilpailun järjestelyihin kokonaistasolla	8,6 %	57,1 %
	% of Total	7,1 %	9,5 %
Passiiviset	Count	18	3
	% within Tyytyväisyys tarjouskilpailun järjestelyihin kokonaistasolla	51,4 %	42,9 %
	% of Total	42,9 %	7,1 %
Suosittelijat	Count	14	0
	% within Tyytyväisyys tarjouskilpailun järjestelyihin kokonaistasolla	40,0 %	0,0 %
	% of Total	33,3 %	0,0 %

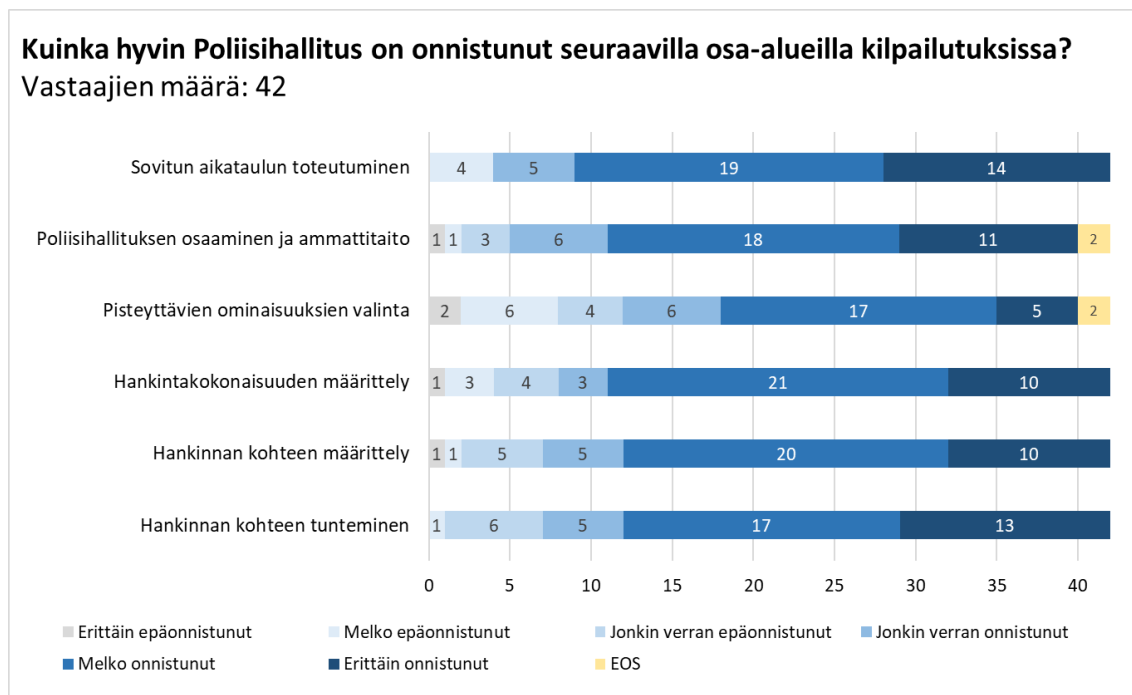
Vastaajien POHAlle antamat kokonaisarvosanat ovat painottuneet jakauman oikeaan laitaan ja selvästi suurin osa vastaajista on antanut kokonaisarvosanaksi 7–9. Kokonaisarvosanaan ei ristiintaulukoinnin perusteella vaikuta toimittajan koko, sillä kaiken kokoisten yritysten jakauma vastaa kokonaisjakaumaa. Myöskään osallistumiskertojen lukumäärällä ei ole vaikutusta arvosanaan, mutta toimittajien tyytyväisyys kilpailutusprosessin järjestelyihin heijastelee toimittajien antamia arvosanoja. Arvosanaan voi tyytyväisyyden lisäksi vaikuttaa muutkin tekijät, kuten toimittajien positiiviset ja negatiiviset kokemukset hankintaprosessin eri osa-alueilta prosessin aikana. Näitä kokemuksia käydään lävitse seuraavissa luvuissa.

6.3 Hankintaprosessin onnistuminen

Hankintaprosessin osalta kyselyyn vastanneita toimittajia pyydettiin arvioimaan Poliisihallituksen onnistumista eri osa-alueilla. Väittämät koskien tarjouskilpailuja oli jaettu kolmeen osa-alueeseen: kilpailutus, tarjouspyyntö sekä viestintä ja tiedottaminen. Poliisihallituksen onnistumista arvioitiin puolestaan hankinnan kohteeseen ja hankintakokonaisuuteen liittyvillä kysymyksillä. Edellä mainittuja osa-alueita käsitellään omina kokonaisuuksinaan seuraavissa alaluvuissa ja Likert-asteikolla saatuja vastauksia täydennetään avoimiin kysymyksiin saaduilla vastauksilla. Vastaajia oli 42 kappaletta kaikkiin väittämiin.

6.3.1 Poliisihallituksen onnistuminen eri osa-alueilla

Tutkielman tarkoituksena on selvittää toimittajien kokemuksia hankintayksikön ammattitaidosta sekä hankintojen vaatimusmäärittelyn ja hankintakokonaisuuden määrittämisestä. Vastaajilta kysyttiin muun muassa Poliisihallituksen osaamisesta ja ammattitaidosta, hankintakokonaisuuden määrittelystä ja hankintakohteen ominaisuuksista ja tuntemisesta (Kuvio 7). Kyselyyn vastanneet toimittajat olivat keskimäärin varsin tyytyväisiä Poliisihallituksen suoriutumiseen ja määritettyihin ominaisuuksiin, sillä keskiarvot olivat kaikissa vastauksissa kuusiportaisella asteikolla yli 4.



KUVIO 9: Kysymys 11 - Kuinka hyvin Poliisihallitus on onnistunut seuraavilla osa-alueilla kilpailutuksissa?

Kaikista kyselyyn vastanneista (n=42) aikataulun toteutumista piti melko tai erittäin onnistuneena 78,6 % (33). Lisäksi 11,9 % (5) piti sitä jonkin verran onnistuneena. Vain neljä vastaajaa (9,5 %) piti aikataulutusta melko epäonnistuneena. Vastaajien keskuudessa avoimissa vastauksissa annettiin tunnustusta aikatauluista ja niiden paikkansapitävyydestä. Hankintayksiköillä on julkisia hankintoja tehdessään mahdollisuus määrittää määräajat pääasiallisesti itse, sillä niitä ei ole määrätty laissa. Kuitenkin EU-hankintojen yhteydessä (JulkHankL 56 §) sekä sosiaali- ja terveystalouden (JulkHankL 121 §) osalta on määritetty vähimmäismääräajat. Määräajoissa tulee ottaa huomioon hankinnan hankintamenettely, hankinnan monitahoisuus sekä tarjousten laatimisen vaatima aika (JulkHankL 56 §).

Aikataulun epäonnistumisen syiksi mainittiin avoimissa vastauksissa muun muassa se, että aika tarjouspyyntöjen jättämiselle on liian lyhyt, sillä

tarjouspyyntöihin vastaaminen vie paljon aikaa. Aikataulujen paikkansapitävyydestä annettiin kuitenkin tunnustusta.

"Aikataulu tarjouksen täytölle tulisi olla pidempi, koska yleensä tarjoukset ovat kovatöisiä."

"Liikaa vaaditaan selvityksiä saatuihin toimeksiantoihin nähden, kireät aikataulut."

"Joko perehtyneisyys alaan puutteellista tai aikataulu kilpailutukselle liian tiukka."

"Aikataulut ovat pitäneet."

"Selkeys-aikataulut."

"Laajempien hankintojen sopimusten allekirjoittaminen/loppuunsaattaminen on viivästynyt."

Poliisihallituksen osaamista ja ammattitaitoa pidettiin kyselyyn vastanneiden keskuudessa myös onnistuneena. Poliisihallituksen hankintatyöryhmän ammattitaito ja osaaminen perustuu hankintojen teknisten asiantuntijoiden ja käyttäjien koulutautumiseen, tietoon markkinoilla olevista tuotteista sekä käyttäjien vaatimuksista (POL MAT Hankinta 3). Kyselyssä (n=42) 69 % (29) vastaajista piti Poliisihallituksen osaamista ja ammattitaitoa melko tai erittäin onnistuneena. Sen sijaan jonkin verran, melko tai erittäin epäonnistuneena sitä piti 11,9 % (5) vastaajista. Loput pitivät osaamista jonkin verran onnistuneena. Tyytyväisyys heijastuu myös toimittajien vastauksista kyselyn muihin väitteisiin. Hankintakokonaisuuden ja hankinnan kohteen määrittely sekä hankinnan kohteen tunteminen koettiin vastaajien keskuudessa keskimäärin onnistuneeksi. Eniten kehitysehdotuksia vastauksissa annettiin sen sijaan hankinnan kohteelle asetetuille vaatimuksille, teknisen vuoropuhelun määrälle sekä Poliisihallituksen hankintamäärille.

Hankinnan kohteen pisteyttävien ominaisuuksien valintaa piti melko tai erittäin onnistuneena hieman yli puolet, 52,4 % (22). Sen sijaan erittäin tai melko epäonnistuneena valittuja ominaisuuksia piti 19,0 % (8). Muut vastaukset sijoituivat asteikon keskivaiheille. Tyytymättömiä vastaajia oli keskimäärin enemmän kuin muissa väitteissä. Pisteytettyjen ominaisuuksien avulla hankintayksikkö määrittelee ne tekijät, joiden perusteella kilpailutuksen voittaja valitaan. Ominaisuuksien valinnassa tulee olla erityisen huolellinen, jotta hankittava hyödyke vastaa hankintayksikön toiveita (Young, 2002, s. 4–7).

Julkisissa hankinnoissa pisteytettävien ominaisuuksien laatupisteiden painoarvo on usein noin 50 prosenttia ja loput pisteistä määrittää hinta (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). Pelkällä hinnalla ratkaistavat kilpailutukset voidaan kokea epätasa-arvoisiksi, sillä pienemmillä toimijoilla ei välttämättä ole mahdollisuutta kilpailla hinnalla (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019; Aine, 2019). Hankintayksikön tulee ominaisuuksia määriteltessään punnita, miten se varmistuu siitä, että hankinnan lopputuloksena saadaan hinta-laatusuhteeltaan paras vaihtoehto, eikä vain halvin vaihtoehto (POL MAT Hankinta 3).

Laadun määrittäminen pisteytettäväksi kriteeriksi voi olla haastavaa, sillä laatua mittaavat ominaisuudet eivät ole aina helposti absoluuttisesti mitattavissa. Laatua voidaan kuitenkin mitata esimerkiksi vähimmäisvaatimukset ylittävillä ominaisuuksilla, sertifikaatein tai käytettävyydestein. (POL MAT hankinta 1; Sisäministeriö, 2018.) Vastaajien keskuudessa pidettiin positiivisena sitä, kun kilpailutuksen pisteytyksessä otetaan huomioon muitakin tekijöitä kuin vain hinta yksinään.

”Kilpailutus vaatimuksineen ja määrittelyineen oli selkeä ja onnistunut.”

”Olen ollut iloinen siitä, että kilpailutukseen ovat voineet osallistua yksittäiset kääntäjät ja niissä on nimenomaan painotettu kääntäjän osaamista ja ammattitaitoa.”

”Useimmiten laadulle on annettu painoarvoa ja pisteytettävät kriteerit ovat tarpeeksi haastavia, jotta kaikki ei automaattisesti saa täysiä pisteitä, jolloin olisi efektiivisesti vain hintakilpailu.”

”Tuotteiden vertailtavuutta tulisi selvittää tarkemmin, sekä pyrkiä ottamaan paremmin huomioon tuotteiden laatu, sekä valmistuksen vastuullisuus.”

”Hinta 100 kisoista pois, esim. hinta 50 ja laatu 50 -> laadulliset vertailutekijät ilmoitettava ja pisteytettävä.”

”Halvin hinta ei ole aina paras vaihtoehto.”

”Alimman pätevyysluokan maksimihinta on järkyttävän matala. Tämä on täysin kohtuutonta harvinaisempien kielten tulkkeja kohtaa.”

Pisteyttäviä ominaisuuksia on mahdollista mitata myös käytettävyydestein. Käytettävyydestien käyttämisessä on omat haasteensa, sillä mitattavat ominaisuudet on määritettävä tarkasti. Testaajan kokemus tai henkilökohtainen mielipide ei voi vaikuttaa hankintayksikön ratkaisuun (POL MAT hankinta 2). Lisäksi hankintaryhmän tulee punnita tarkasti testauksen laajuutta ja siihen osallistuvien tarjoajien määrää. Liian laajat ja resursseja sitovat testaukset voivat vähentää tarjoajien kiinnostusta hankintaan osallistumiseen. Testaaminen sitoo myös Poliisihallituksen resursseja. Laajan testauksen sijaan voidaan esimerkiksi testata vain hankinnan voittaja, jotta varmistetaan voittajan täyttävän asetetut vaatimukset. (POL MAT, hankinta 2.) Pohjimmaisena ajatuksena onkin määrittää tekninen laatu vähimmäisvaatimusten avulla riittävän korkealle, niin että testauksen avulla vain varmistetaan, että asetetut vaatimukset täyttyvät (POL MAT hankinta 2). Testauksesta saatavat hyödyt tulee punnita suhteessa testauksen vaatimaan työmäärään. Osa vastaajistakin nosti esiin, testauksesta saatavia hyötyjä ja sitä, että testauksen avulla voidaan varmistua hankittavan hyödykkeen ominaisuuksista.

”Teknisissä tarjouspyynnöissä, asiakkaan pitäisi tehdä rinnakkaisvertailu. Jos kilpailutuksessa vastaa kyllä kaikkiin kohtiin ja on halvin, voittaa. Pahoin pelkään, että joskus tulee ilmi, ettei voittanut tuote täytäkään käytännössä kaikkia suorituskäytännön vaatimuksia. Toki tällöin tulee uusi kilpailutus jne., mutta menee vuosia ja yritysten työtä paljon hukkaan.”

”Tavarahankinnoissa kaikki kilpailutettavan tuotteen ominaisuudet eivät välttämättä näy paperilla. Esim. käyttömukavuus. Tällaisissa voisi harkita pisteytettävää käyttötestiä yms. tapaa, jolla tuotteiden ominaisuudet tulisivat paremmin esille ja huomiioon hankinnassa.”

Hankinnan kohteelle asetettujen pisteyttävien ominaisuuksien osalta toivottiin vastaajien keskuudessa myös vaatimusten kohtuullistamista, jotta mahdollisimman moni toimittaja voisi osallistua kilpailutukseen. Vaatimuksia käsiteltäessä tulee kuitenkin huomioida se, että Poliisihallituksen materiaalikeskuksella on oikeus määrittää hankinnan kannalta tarpeellisen tiukat vaatimukset, jotta hankinnan kohde vastaa hankintayksikön tarpeita riittävällä tasolla (Sisä-ministeriö, 2018). Tiukat vaatimukset voivat olla perusteltuja erityisesti PUTU-hankintojen yhteydessä. Tarkat vaatimukset ovat perusteltuja myös siksi, että toimittajien tarjousten vertailu on helpompaa, kun hankittavalle hyödykkeelle on määritetty tarkat vaatimukset. Jos liikkumavaraa on paljon, on tuotteiden vertailu ja pisteytys vaikeampaa. (POL MAT Hankinta 3.) Vaatimusten osalta tulee kuitenkin punnita, mitkä ominaisuudet todella vaikuttavat hankinnan kohteen käytettävyyteen tai ovat välttämättömiä ja realistisia hankinnan kohteen kannalta.

”Vaatimusten kohtuullistaminen niin, että ne paremmin vastaavat todellisuutta hankittavan palvelun osalta.”

”Toivomme että vaatimukset määriteltäisiin siten että mahdollisimman moni toimittaja voisi osallistua kilpailutuksiin ja säästettäisiin kustannuksissa.”

”Pätevyysvaatimukset suuressa osassa kieliä ovat sellaiset, ettei Suomessa ole yhtäkään kriteerit täyttävää tulkia.”

Toimittajat kiinnittivät lisäksi huomiota, erityisesti teknologiaan liittyvissä hankinnoissa, siihen, että hankintaprosessi kestää usein useita vuosia. Tänä aikana tekninen kehitys voi mennä eteenpäin huomattavia harppauksia, jolloin tarjouspyynnössä määritellyt ominaisuudet eivät ole enää ajantasaisia (Young, 2002, s. 4–7). Lisäksi markkinoilla oleva tarjonta ja vaihtoehdot voivat kehittyä ja tästä syystä tarjouspyynnössä määritelty tuote voi olla vanhentunutta teknologiaa jo ennen hankinnan toteuttamista.

”Vaihtoehtoisten ratkaisujen esittämisen mahdollistaminen, jos hankintakohteen määrittely ei esim. nopean teknisen kehityksen vuoksi enää ole ajankohtainen tai parempi ratkaisu on jo markkinoilla.”

Tällaisessa tilanteessa hankintamenettelyt, joissa dialogi toimittajan ja Poliisihallituksen välillä on sallittua, voivat johtaa huomattavasti parempiin tuloksiin, kuin avoin tai rajoitettu menettely. Tutkimuksen mukaan toimittajilla voikin olla erilainen ja ajantasaisempi tietämys ja käsitys markkinoilla olevista vaihtoehdoista kuin hankintayksiköllä (Moe, ym. 2017). Hankintoja, joissa dialogia on käytetty hyväksi, olikin kyselyn vastauksissa kommentoitu positiiviseen sävyyn.

”Laaja tekninen vuoropuhelu ennen varsinaista kilpailutusta antaa kaikille tasapuolisen mahdollisuuden kommentoida suunniteltuja vaatimuksia ennen varsinaista

kilpailutusta ja auttaa asiakasta muodostamaan ajantasaisen kuvan tarjolla olevista mahdollisuuksista.”

”On ollut hienoa, että Poliisihallitus on alkanut toteuttamaan kilpailutuksia useammin neuvottelumenettelyinä. Tällöin kaikilla tarjoajilla on mahdollisuus kommentoida alustavia teknisiä vaatimuksia ja -- näiden tietojen perusteella Poliisihallitus pystyy sitten laatimaan lopulliset tekniset vaatimukset omien tarpeidensa mukaisesti niin, että kilpailutukseen saataisiin mahdollisimman monta osallistujaa.”

”Tulisi käydä keskustelu teknisistä vaatimuksista ennen tarjouspyynnön julkaisemista.”

Vaikka hankintakohteen vaatimusmäärittelyssä löytyi vastaajien mielestä enemmän kehityskohteita, hankinnan kohteen tuntemiseen sekä hankinnan kohteen ja hankintakokonaisuuden määrittelyyn oltiin toimittajien keskuudessa keskimäärin tyytyväisiä. Asteikolla 1–6 vastausten keskiarvoksi muodostui 4,8 hankinnan kohteen tuntemisen ja 4,7 hankinnan kohteen ja hankintakokonaisuuden määrittelyn osalta. Hankintakokonaisuutta pidettiin keskimäärin varsin selkeänä usean vastaajan toimesta, erityisesti tuotevalikoiman valintaa ja ryhmitteilyä pidettiin onnistuneena.

”Selkeästi määritelty kokonaisuus, jonka kilpailutusvaiheessa käy ilmi kilpailutettavan tuotteen ja/tai palvelun käyttötarkoitus. Tämä auttaa tarjoajaa valitsemaan tuotteistaan ja/tai palveluistaan kilpailuun soveltuvan vaihtoehdon.”

”Tuotevalikoiman valinta, selkeä ryhmitys eri tuoteryhmiin.”

”Kilpailutuksen jakaminen riittävän useaan osa-alueeseen.”

Liian laajoista kokonaisuuksista esitettiin myös kritiikkiä kuten myös liian pienistä hankintamääristä. Hankintamääristä puhuttaessa toimittajat toivoivat erityisesti hankintojen keskittämistä ja yhteishankintoja, jotta hankittava kokonaisuus olisi suurempi ja kilpailutukseen osallistuminen kannattavampaa.

”Kilpailutusten tuotekokonaisuuksia tulisi miettiä ennen kilpailutuksen julkaisua, jotta kokonaisuudet olisivat järkevän kokoisia, eikä tarjouksia jää saamatta liian suurien kokonaisuuksien vuoksi.”

”Pienempiä kokonaisuuksia.”

”Toivoisimme myös näkevämme tulevaisuudessa eri ministeriöiden alaisien hankintayksikköjen yhteisiä kilpailutuksia.”

”Tulevaisuudessa poliisin hankintojen keskittäminen Poliisihallitukselle olisi varmasti järkevää jo pelkästään kustannussyistä.”

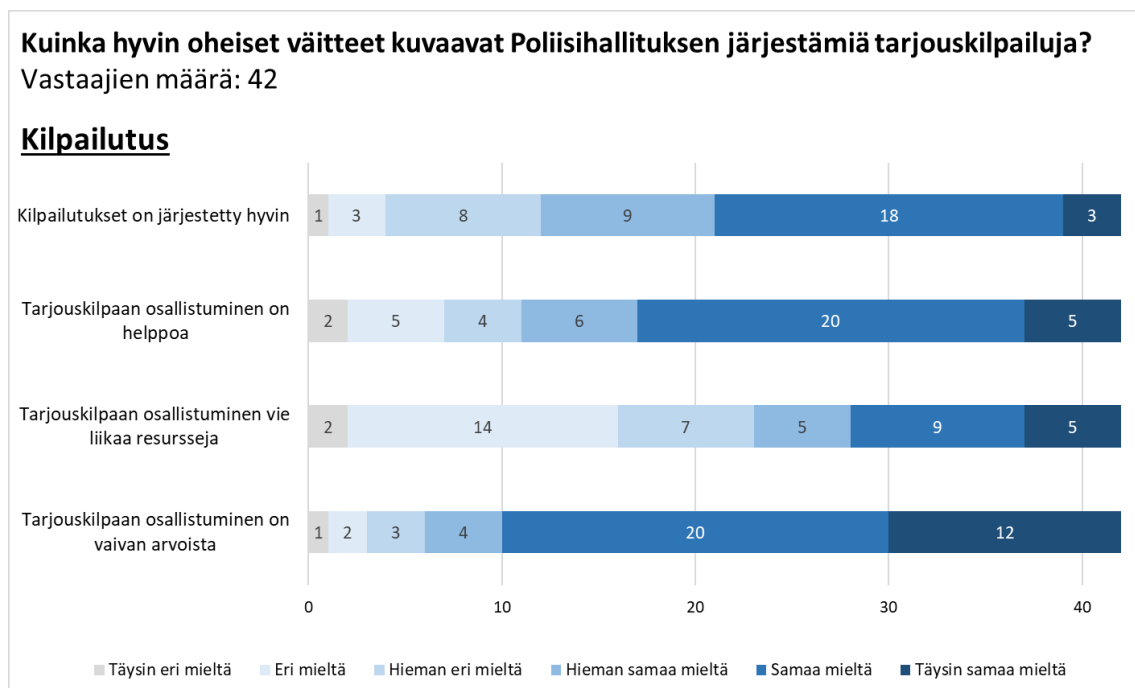
”Aina ei kannata tavoitella liian laajoja kokonaisuuksia, koska se voi muodostua kokonaistaloudellisesti kalliimmaksi ratkaisuksi.”

”IT alalla on hyvin monia eri osa-alueita ja näihin erikoistuneita yrityksiä. Kannattaa välttää liian laajoja asioiden niputtamista, koska eri yritykset ovat eri asioissa hyviä.”

Yhteenvedona voidaan todeta, että toimittajat olivat tyytyväisiä Poliisihallituksen osaamiseen ja ammattitaitoon kokonaistasolla. Yksittäisiä osa-alueita ja kehityskohteita oli, mutta siitä huolimatta vastaajat kokivat toteutuneet hankinnat onnistuneiksi. Seuraavassa osiossa käsitellään toimittajien mielipiteitä tarkemmin kilpailutusprosessin, tarjouspyynnön onnistumisen ja osapuolten välisen viestinnän osa-alueilla ja näiden osa-alueiden vaikutusta toimittajien antamiin kokonaisarvosanoihin.

6.3.2 Kilpailutus

Kilpailutusprosessin osalta kyselyssä kartoitettiin toimittajien mielipiteitä kilpailutuksen järjestelyihin, osallistumisen helppouteen ja kilpailutusprosessin sitomiin resursseihin (kuvio 8). Näiden avulla kartoitettiin vastaajien mielipidettä siitä, onko kilpailutuksiin osallistuminen tehty toimittajille helpoksi vai koetaanko tarjouspyynnössä määritellyt vaatimukset tai tarjouspyyntöön osallistumisen sitomat resurssit liian työläinä.



KUVIO 10: Kysymys 8 - Kuinka hyvin oheiset väittämät kuvaavat kilpailutukseen osallistumista kilpailutuksissa joihin toimittaja on osallistunut

Kilpailutuksen järjestelyitä ja tarjouskilpaan osallistumisen helppoutta pidettiin vastaajien (n=42) keskuudessa suhteellisen onnistuneina (kuvio 8). Molempien väitteiden keskiarvo oli 4,2. Puolet vastaajista 50 % (21) oli samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että kilpailutus on järjestetty hyvin. Ja vain neljä vastaajaa oli eri tai täysin eri mieltä. Sen sijaan 40,5 % vastaajista (17) oli vastaukannastaan epävarmoja ja vastasi hieman eri tai hieman samaa mieltä. Kruskal-Wallis testin mukaan (taulukko 8) ryhmien (arvostelijat, passiiviset ja suosittelijat) välillä on tilastollisesti merkittävä ero ($p = <.001$) siinä, miten he ovat vastanneet väitteeseen.

Suosittelijoiden ja arvostelijoiden välisten vastausten välillä vallitsee tilastollisesti merkittävä ero ($p = .000$) ja passiivisten ja suosittelijoiden välillä melkein tilastollisesti merkittävä ero ($p = .019$). Tämän perusteella voidaan todeta, että kokemus kilpailutusten järjestelyistä vaikuttaa toimittajien antamiin kokonaisarvosanoihin. Ne, jotka kokevat järjestelyt epäonnistuneina antavat todennäköisesti huonomman arvosanan kuin järjestelyihin tyytyväiset toimittajat.

TAULUKKO 8: Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen kilpailutuksen osa-alueiden onnistumisesta

Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen kilpailutuksen osa-alueiden onnistumisesta			
Väite	Arvostelijat - Passiiviset	Arvostelijat - Suosittelijat	Passiiviset - Suosittelijat
1. Kilpailutukset on järjestetty hyvin	.056	<.001	.019
2. Tarjouskilpaan osallistuminen on helppoa	.770	.009	.033
3. Tarjouskilpaan osallistuminen ei vie liikaa resursseja	.373	.007	.090
4. Tarjouskilpaan osallistuminen on vaivan arvoista	1.000	.004	.003

Toimittajien vastauksista erityisesti kokonaisuuden selkeys ja toimivuus nousi esiin järjestelyiden hyvin puolina. Selkeys jakoi vastaajien mielipiteitä, sillä se nostettiin esiin myös kritiikissä.

"Yleisesti ottaen jo kilpailutuksen alkuvaiheessa käy selväksi, mihin on realistisesti kannattavaa lähteä mukaan."

"Hankintaprosessi on ollut selkeää ja edennyt sujuvasti."

"Kokonaisuudessa melko selkeää ja toimivaa."

"Voisi olla selkeämpi ja yksinkertaisempi prosessi, viranomaisella on Suomessa pääsy yrityrekisteriin, mistä selviää tarjoajan tiedot."

Väitteen tarjouskilpaan osallistumisen helppoudesta kanssa samaa tai täysin samaa mieltä oli 59,5 % (25) vastaajista. Loput vastauksista jakautuivat tasaisesti muiden vastausvaihtoehtojen välille. Myös tämän väitteen kohdalla Kruskal-Wallis testi (taulukko 8) havaitsee tilastollisesti merkittävän eron vastausryhmien välillä. Tilastollisesti merkittävä ero on havaittavissa arvostelijoiden ja suosittelijoiden ($p = .009$) sekä melkein tilastollisesti merkittävä ero passiivisten ja suosittelijoiden ($p = .033$) välillä. Vastauksista voidaankin havaita, että suosittelijat ovat olleet väitteen kanssa pääosin samaa tai täysin samaa mieltä.

Helppouteen sisältyi edellisestikin kysymykseen liittynyt prosessin sujuvuus ja selkeys. Lisäksi helppouteen voivat vaikuttaa Poliisihallituksen käyttämät kanavat, tarjouspyyntölomakkeen selkeys ja mahdollisesti hankinnalle asetettujen vaatimusten sopiminen yhtiön tuotevalikoimaan, kuten seuraavalla vastaajalla:

”Kilpailutukset ovat soveltuneet hyvin yrityksemme palvelukokonaisuuteen ja ovat olleet helposti toteutettavissa. Kilpailutus on ollut selkää ja pienellä kynnyksellä on voinut tarjota yrityksemme palveluita ja tarvittaessa on saanut apua, jos on ollut kysyttävää.”

Vastaajilta tiedusteltiin lisäksi sitä, viekö kilpailutukseen osallistuminen liikaa yhtiön resursseja. Tämän kysymyksen tarkoituksena oli kartoittaa sitä, kuinka resursseja sitovana prosessi koetaan. Tässä kysymyksessä oli suurin hajonta kilpailutukseen liittyvistä kysymyksistä. Vastaajien (n=42) enemmistö 38,1 % (16) oli eri tai täysin eri mieltä väitteen kanssa eli koki, ettei tarjouskilpaan osallistuminen vie liikaa resursseja. Moni vastaajista kuitenkin koki, että prosessi sitoo liikaa resursseja. Samaa tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa oli 33,3 % (14). Syitä miksi koettiin prosessin sitovan liikaa resursseja, ovat muun muassa tarjouspyynnön dokumentointivaatimukset, tuotetestit, saavutettavien hyötyjen pieni määrä suhteessa käytettyihin resursseihin tai hankinnan kohteen sopimattomuus yhtiön tuotevalikoimaan. Etenkin pienillä yrityksillä tai yrittäjillä vaatimukset ja sidotut resurssit voivat olla suuria ja vaikuttaa kilpailutuksiin osallistumiseen (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). Kruskal-Wallis testin mukaan (taulukko 8) tilastollisesti merkittävä ero ($p = .007$) vastaajien välillä löytyy vain suosittelijoiden ja arvostelijoiden välillä. Suosittelijoiksi luokitellut vastaajat olivat väitteen kanssa pääasiassa eri tai täysin eri mieltä ja arvostelijat samaa tai täysin samaa mieltä. Sen sijaan passiivisten vastaajien osalta oli eniten hajontaa vastauskaalan molemmin puolin.

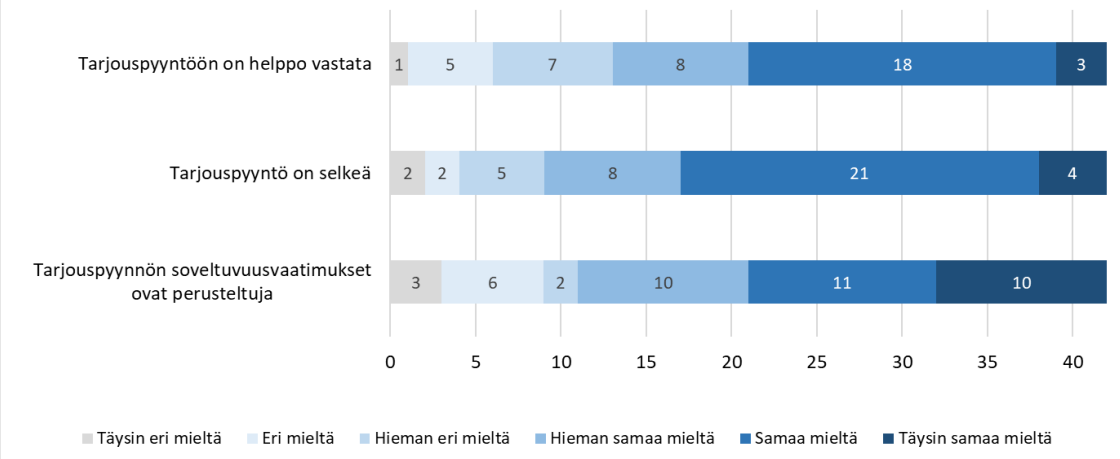
Siitä huolimatta, että tarjoajat kokevat tarjouskilvan vievän yrityksen aikaa ja resursseja, suurin osa kuitenkin kokee, että kilpailutusprosessista saatava hyöty on suurempi kuin sen aiheuttama haitta. Jopa 76,2 % (32) vastaajista (n=42) oli samaa tai täysin samaa mieltä väitteen ”Tarjouskilpaan osallistuminen on vaivan arvoista” kanssa. Tätä voi osaltaan selittää Poliisihallituksen kanssa tehtävien hankintojen olennaisuus yrityksen toiminnan kannalta, hyvä kilpailutusprosessi tai referenssien saaminen isosta asiakkuudesta. Kruskal-Wallis testin mukaan (taulukko 8) jälleen arvostelijoiden ja suosittelijoiden välisistä vastauksista löytyy tilastollisesti merkittävä ero ($p = .004$) kuten myös passiivisten ja suosittelijoiden välisistä vastauksista ($p = .003$). Suosittelijoiksi luokitellut vastaajat olivat eniten samaa mieltä väitteen kanssa, kun taas muissa ryhmissä oli enemmän hajontaa.

6.3.3 Tarjouspyyntö

Tarjouspyynnön osalta toimittajilta tiedusteltiin mielipidettä tarjouspyynnön vastattavuuteen, selkeyteen sekä tarkasteltiin tarjouspyynnössä asetettujen vaatimusten soveltuvuutta hankinnan kannalta (kuvio 9).

Kuinka hyvin oheiset väitteet kuvaavat Poliisihallituksen järjestämiä tarjouskilpailuja?
Vastaajien määrä: 42

Tarjouspyyntö



KUVIO 11: Kysymys 8 – Kuinka hyvin oheiset väittämät kuvaavat tarjouspyyntöjä kilpailutuksissa joihin toimittaja on osallistunut

Toimittajat kokivat tarjouspyynnön rakenteen ja sisällön keskimäärin selkeäksi ja helpoksi vastata. Molemmissa väitteissä suurin osa vastaajista (n=42) valitsi vastausvaihtoehdon samaa mieltä. Tarjouspyynnön vastattavuuden helppoutta tiedusteltaessa samaa mieltä tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa oli 50 % (21). Epävarmoja vastaajia eli hieman eri tai hieman samaa mieltä oli 35,7 % (15) vastaajista. Tarjouspyyntöä selkeänä piti sen sijaan yli puolet vastaajista 59,5 % (25). Toimittajat nostivat esiin erityisesti tarjouspyynnön selkeyden sekä helpon täytettävyyden. Lisäksi kiitosta sai se, ettei lomaketta ole tarpeen täyttää kerralla valmiiksi vaan materiaaleja voi lisätä prosessin aikana.

”Asiat ovat hyvin selkeitä ja esitetty hyvin.”

”Tarjouksen tekeminen on suhteellisen helppoa ja kysymyksien kautta tehdyt korjausehdotukset käsitellään asianmukaisesti ja usein vaatimuksiin on tehty tarvittavia muutoksia.”

”All material and information can be uploaded and saved to later be adjusted during the work. It is a simple and good tool. It is a great advantage not to have to attach proof that you meet all the requirements, but that it can be submitted later when and if it is requested. As a supplier, you save a lot of time on this.”

Kruskal-Wallis testin mukaan (taulukko 9) molempien väitteiden osalta löytyy vastaajien vastauksista tilastollisesti merkittävä ero. Tarjouspyynnön selkeyden osalta tilastollisesti merkittävä ero löytyi suosittelijoiden ja arvostelijoiden väliltä (p = .006). Sen sijaan passiivisten ja suosittelijoiden tai passiivisten ja arvostelijoiden välillä ei löytynyt tilastollisesti merkittävää eroa. Passiivisten vastaajien vastaukset sijoittuvat arvostelijoiden ja suosittelijoiden välimaastoon.

Tarjouspyynnön vastattavuuden osalta tilastollisesti merkittävä ero löytyi sen sijaan sekä arvostelijoiden ja suosittelijoiden ($p = .001$) ja melkein tilastollisesti merkittävä ero passiivisten ja suosittelijoiden välillä ($p = .016$). Tämän väitteen osalta oli erityisen paljon epävarmoja vastaajia, jotka olivat hieman eri tai hieman samaa mieltä, ja juuri passiiviset vastaajat vastasivat poiketen suosittelijoista.

TAULUKKO 9: Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen tarjouspyynnön onnistumisesta

Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen tarjouspyynnön onnistumisesta			
Väite	Arvostelijat - Passiiviset	Arvostelijat - Suosittelijat	Passiiviset - Suosittelijat
1. Tarjouspyyntöön on helppo vastata	.338	<.001	.016
2. Tarjouspyyntö on selkeä	.272	.006	.138
3. Tarjouspyynnön soveltuvuusvaatimukset ovat perusteltuja	.267	<.001	<.001

Tarjouspyynnössä määritellään hankinnan kohde ja sille asetetut vaatimukset (Sisäministeriö, 2018). Hankintayksikkö voi asettaa kriteereitä teknisille ja toiminnallisille ominaisuuksille, käyttövaatimuksille, standardeille, toiminta- ja varastointiolosuhteille ja kestävyydelle, materiaalille, toiminta-ajalle sekä tarvikkeille ja varaosille (POL MAT Hankinta 3; Valtionvarainministeriö, 2017a). Tarjouspyynnön selkeyteen pyritään kiinnittämään huomiota muun muassa aiemmista hankintaprosesseista opituin keinoin, jotta yksikkö voi tehostaa tulevia hankintakierroksia. Tällaisia parannuksia voivat olla esimerkiksi minimivaatimusten tai vaatimusmäärittelyn tarkempi laadinta, niin että hankittava hyödyke tai palvelu vastaa hankintayksikön toiveisiin paremmin, hankintamenettelyn tai vaihtoehtoisesti pisteytettävien ominaisuuksien valinta (POL MAT Hankinta 3). Toimittajien työtä voidaan myös helpottaa jakamalla hankintaa erikokoisiin osaluueisiin (Sisäministeriö, 2018). Jos hankinnan kohde on laaja ja hankittavia hyödykkeitä on hankintakokonaisuudessa useita, ei kaikilla tarjoajilla välttämättä ole kaikkea tarjolla. Osa-alueilla voi olla erilaiset tai toisistaan poikkeavat minimivaatimukset ja pisteyttävät ominaisuudet. (POL MAT Hankinta 3.)

Soveltuvuusvaatimusten osalta vastaajien keskiarvo oli samalla tasolla kuin tarjouspyynnön vastaamisen helppouden ja lomakkeen selkeyden. Vastausvaihtoehtoisissa oli kuitenkin selvää hajontaa. Jopa 10 vastaajista ($n=42$) vastasi olevansa täysin samaa mieltä siitä, että tarjouspyynnön soveltuvuusvaatimukset ovat perusteltuja, sen sijaan myös samaa mieltä (11), hieman samaa mieltä (10) ja eri mieltä (6) saivat vastauksia. Eli samaa ja täysin samaa mieltä oli selvästi suurin osa vastaajista, mutta myös epävarmojen vastaajien määrä oli suuri. Tämä näkyy myös Kruskal-Wallis testissä (taulukko 9), jossa tilastollinen merkittävyys on $p < .001$ molempien, arvostelijoiden ja suosittelijoiden sekä passiivisten ja suosittelijoiden välillä. Suosittelijat ovat vastanneet kysymykseen selvästi

positiivisemmin, kuin muut vastaajat. Avoimissa vastauksissa soveltuvuusvaatimuksia kritisoitiin erityisesti tulkkien ja kääntäjien toimesta.

"Pätevyysvaatimukset suuressa osassa kieliä ovat sellaiset, ettei Suomessa ole yhtäkään kriteerit täyttävää tulkkia. Vaihtoehtona on jättää tulkkaus hankkimatta niille tulkattaville, joiden kieli ei ole yleisimpien kielten joukossa tai tehdä suoraastoja kalliilla ilman mitään pätevyyskriteerejä."

"Koulutettuja tulkkeja ei Suomessa ole vielä riittävästi kaikissa kielissä ja todennäköisesti jatkossakin tulee aina olemaan kieliä, joissa ei ole tutkinnon suorittaneita tulkkeja. Suomi on pieni maa eikä ole realistista olettaa, että erittäin harvinaisten kielten tulkit suorittavat tutkinnon, jos heidän tulkkauskieltään tarvitaan pari kertaa vuodessa. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on erikoista, että muodollisesti pätevän tulkin puuttuessa joitakin henkilöitä ei esim. kuulla ollenkaan tai he eivät saa tulkkausta ollenkaan."

"EVK mukaisen B2 tason osoittaminen kielikokeella tai tutkintotodistuksella on käytännössä mahdotonta niiden kielten osalta, jotka eivät ole missään maassa sivistyskielen asemassa. Myöskin auktorisoitu käännös tutkintotodistuksesta on epärealistinen vaatimus."

Soveltuvuusvaatimusten olemassaolo on perusteltua, sillä näin Poliisihallituksen materiaalikeskus voi tehdä esikarsintaa osallistujien välillä. Rajaamisella pyritään siihen, että ne kaikki kilpailutukseen osallistuvat täyttävät tietyt vaatimukset, joilla ne voivat osoittaa osaamisensa tietyllä osa-alueella tai osoittaa kykynsä toimittaa tarjouspyynnössä esitetty määrä hyödykkeitä hankintayksikölle (Johansson, Lahtinen, 2012). Hankintayksikön tulee kuitenkin punnita, valitsee se kriteereiksi vain tiettyjä tutkintoja, sertifikaatteja tai mittaustuloksia vai salliiko se useampia tapoja osoittaa soveltuvuus.

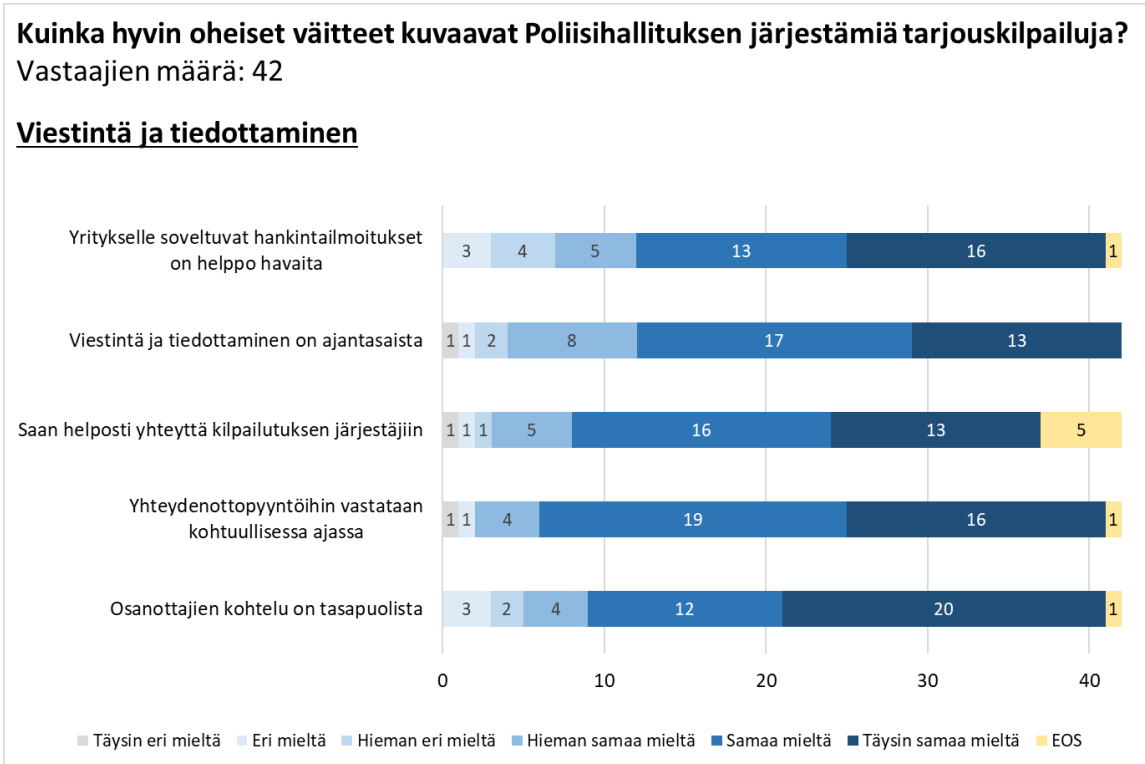
6.3.4 Viestintä

Kilpailutusprosessin ja tarjouspyynnön ominaisuuksien lisäksi toimittajilta tiedusteltiin viestinnän eri osa-alueiden onnistumista poliisin materiaalikeskuksen järjestämissä kilpailutuksissa. Viestinnän merkitys hankintaprosessissa on tärkeä prosessin alusta loppuun. Viestinnän avulla viestitään tarjoajille esimerkiksi se, mitä ollaan hankkimassa, mitä hankinnalta vaaditaan ja millainen aikataulu hankinnassa on. Hankintaan osallistuvilla tarjoajilla voi lisäksi olla kysyttävää hankinnan järjestelyistä tai hankinnan kohteelle asetetuista vaatimuksista.

Julkisessa hankintaprosessissa hankintayksikön tulee kuitenkin olla tarkkana, sillä viestintä kilpailutuksiin osallistuville tulee olla avointa, syrjimätöntä ja tasapuolista. Yksittäisille tarjoajille ei voi esimerkiksi antaa tietoa asioista, joita ei ole kerrottu muille tarjoajille. (Sisäministeriö, 2018.) Lisäksi erityisesti vaatimusmäärittelyä tai tuotetestausta tehtäessä tulee kommunikoida testattavat asiat, pisteytys ja niihin vaikuttavat asiat etukäteen: mitä vertaillaan, jos vertaillaan (POL MAT Hankinta 1.).

Viestinnän osa-alueesta tarjoajien mielipiteitä kartoitettiin sen osalta, kuinka hyvin tarjoajien tietoon tulee uusia, yrityksen portfolioon sopivia, hankintailmoituksia. Lisäksi pyydettiin arvioimaan viestinnän ja tiedottamisen ajantasaisuutta, tarjoajien mahdollisuutta saada yhteys kilpailutuksen järjestäjiin

sekä tarjoajien kokemusta siitä, kohdallaanko osanottajia viestinnän saralla tasa-
puolisesti (kuvio 10). Kaikkien kyselyssä kartoitettujen osa-alueiden joukosta Poliisihallituksen viestintään oltiin vastaajien keskuudessa eniten tyytyväisiä.



KUVIO 12: Kysymys 8 - Kuinka hyvin oheiset väittämät kuvaavat viestintää ja tiedottamista kilpailutuksissa joihin toimittaja on osallistunut

Suurin osa vastaajista (n=41) eli 69,1 % (29) on ollut väitteen kanssa samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että yritykselle soveltuvat hankintailmoitukset on helppo havaita. Kruskal-Wallis testissä (taulukko 10) vastaajien välillä ei havaittu tilastollisesti merkittäviä eroavaisuuksia. Voidaan siis tulkita, että hankintailmoitusten havaitseminen ei vaikuta kokonaisarvosanan muodostumiseen olennaisesti. Kaikki julkiset hankinnat julkaistaan julkisten hankintojen ilmoituskanavassa HILMAssa. Kaikilla yrityksillä on näin ollen mahdollisuus tutustua avoimena oleviin tarjouskilpailuihin ja päättää mihin heidän yhtiönsä haluaa osallistua. Hilmassa on kirjautuneena käyttäjänä mahdollista asettaa hakuvahti, jonka avulla toimittajat voivat asettaa valitsemiaan hakusanoja (max. 20 kpl) hakuvahtiin, niin että aina hakusanan sisältyvän hankinnan ilmestyessä, toimittajat saavat sähköpostiin ilmoituksia mahdollisesti soveltuvista hankinnoista (Hilma, 2023). Palvelu on päivitetty asiakkaiden käyttöön syyskuussa 2023, mutta kyselyyn vastaamisen aikana osalle vastaajista mahdollisuus hakuvahtiin ei ole ollut tuttu.

”Ilmoitukset kilpailutuksista voisivat tulla suoraan myös s-postilla potentiaalisille toimittajille.”

"Uusista kilpailutuksista voisi tulla automaattisia ilmoituksia, jos on aiemmin osallistunut kilpailutukseen. Voi olla, että jokin automaattinen systeemi on jo olemassa, mutta se lisäisi varmasti ainakin meidän osaltamme nopeampaa reagointia tarjouksen osalta. Handi-palvelua on käytetty, mutta jos ei aina säännöllisesti muista käydä etsimässä tarjouspyyntöjä, voi potentiaaliset tarjoukset jäädä tekemättä."

"Olisiko Poliisihallituksen mahdollista julkaista ennakoilmoituksia tulevista markkinakartoituksista, tietopyynnöistä sekä hankinnoista. Tämän avulla tarjoajat voisivat alkaa valmistautua ennakkoon. Ennakoilmoituksien avulla Poliisihallituksen olisi mahdollista saada useampi tarjoaja osallistumaan tuleviin kilpailutuksiin."

Kyselyn vastaajat (n=42) ovat olleen pääasiassa tyytyväisiä myös viestinnän ja tiedottamisen ajantasaisuuteen. Samaa tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa oli 71,4 % (30) ja hieman samaa mieltä oli 19 % (8) vastaajista. Vain neljä vastaajaa oli osittain tai täysin eri mieltä väitteen kanssa. Kruskal-Wallis testin mukaan (taulukko 10) vastaajat ovat vastanneet suhteellisen tasaisesti eri ryhmien välillä, mutta arvostelijoiden ja suosittelijoiden väliltä on mahdollista havaita melkein tilastollisesti merkittävä ero ($p = .032$). Väitteen kanssa samaa mieltä olleet vastaajat pitivät prosessia sujuvana ja tiedottamista selkeänä. Julkisen hankintaprosessin aikana toimittajilla on mahdollisuus olla yhteydessä hankintayksikön määräämään yhteyshenkilöön mahdollisten kysymysten tai epäselvyyksien esittämistä varten. Vuoropuhelua on kuitenkin rajattu niin, että tiedonanto toimittajille tulee olla tasapuolista eli mahdollisiin kysymyksiin annetut vastaukset tulee jakaa myös muille kilpailutukseen osallistuneille tahoille. (Sisäministeriö, 2018.)

TAULUKKO 10: Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen viestinnän onnistumisesta

Poliisihallitukselle annetun kokonaisarvosanan suhde toimittajien kokemukseen viestinnän onnistumisesta			
Väite	Arvostelijat - Passiiviset	Arvostelijat - Suosittelijat	Passiiviset - Suosittelijat
1. Yritykselle soveltuvat hankintailmoitukset on helppo havaita ajantasaisesti	1.000	.655	.921
2. Viestintä ja tiedottaminen on ajantasaista	.683	.032	.171
3. Saan helposti yhteyttä kilpailutuksen järjestäjiin	.526	.077	.601
4. Yhteydenottopyyntöihin vastataan kohtuullisessa ajassa	.402	.008	.103
5. Osanottajien kohtelu on tasapuolista	.020	<.001	.337

Kysymykseen siitä, kokivatko toimittajat saaneensa kilpailutuksen järjestäjiin helposti yhteyttä jätti viisi vastaajaa vastaamatta. Vastaajista (n=37) samaa tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa oli 69 % (29). Hieman samaa mieltä oli viisi vastaajaa ja loput kolme yksi kutakin vastausvaihtoehtoa. Kruskal-Wallis testissä (taulukko 10) ei löydetty tilastollisesti merkitsevää eroa. Sen sijaan yhteydenottopyyntöihin vastaajista (n=41) 83,3 % (35) koki saaneensa vastauksen

kohtuullisessa ajassa ja arvostelijoiden ja suosittelijoiden välillä havaittiin Kruskal-Wallis testissä tilastollisesti merkittävä ero ($p = .008$) ja havaittiin, että ainoastaan arvostelijaryhmään kuuluvat toimittajat antoivat eri mieltä olevia vastauksia väitteeseen. Yksi vastaaja ei vastannut kysymykseen. Kehuja järjestäjille annettiin erityisesti kommunikoinnin helppoudesta, nopeudesta.

”Kommunikointi kilpailutuksen järjestäjän kanssa. Kommunikointi on helppoa ja luontevaa.”

”Yhteistyö esim. lisätietojen saamiseksi on ollut helppoa ja kyselyihimme on myös vastattu nopeasti.”

”Yhteyshenkilöiltä saa hyvin lisäinformaatiota.”

Hankintalaki velvoittaa hankintayksikköä kohtelevaan hankintamenettelyyn osallistuvia toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi (JulkHankL 3 §). Tämä koskee myös viestintää hankinnan aikana. Vastaajista ($n=41$) 76,2 % (32) piti osanottajien kohtelua tasapuolisena eli oli väitteen kanssa samaa tai täysin samaa mieltä. Kruskal-Wallis testistä (taulukko 10) löydettiin merkittävä tilastollinen ero ($p < .001$) arvostelijoiden ja suosittelijoiden välillä sekä melkein tilastollisesti merkitsevä ero arvostelijoiden ja passiivisten vastaajien välillä ($p = .020$) Tyytyväisiä oltiin muun muassa tekniseen vuoropuheluun ennen kilpailutusta.

”Laaja tekninen vuoropuhelu ennen varsinaista kilpailutusta antaa kaikille tasapuolisen mahdollisuuden kommentoida suunniteltuja vaatimuksia ennen varsinaista kilpailutusta ja auttaa asiakasta muodostamaan ajantasaisen kuvan tarjolla olevista mahdollisuuksista.”

Avoimissa kysymyksissä korostuikin erityisesti toive teknisen vuoropuhelun ja markkinakartoitusten lisäämisestä toimittajien kanssa. Hankintayksikköjen on mahdollista hankintoja tehtäessä tehdä tietopyyntö tai markkinakartoitus markkinoilla olevista tuotteista. Tietopyynnön ja markkinakartoituksen tarkoituksena on auttaa hankintayksikköä hankinnan valmisteluissa ja kartoittaa hankintayksikön markkinatuntemusta, toimittajien mielipiteitä sekä kerätä markkinoilta tietoa siitä, miten hankinta kannattaa toteuttaa (Valtiovarainministeriö, 2017; JHNY, ei pvm, e). Markkinakartoitus, tietopyyntö ja tekninen vuoropuhelu tarkoittavat kaikki Hilman kautta toteutettavia avoimia markkinakartoituksia. Tietopyyntö ei ole varsinainen tarjouspyyntö eikä se velvoita hankintayksikköä toteuttamaan hankintaa (JHNY, ei pvm, e). Toimittajat vaikuttavat avoimissa kysymyksissä suhtautuvan dialogin lisäämiseen toiveikkaasti.

”Tämä on ehkä yleisemmin julkisia hankintoja koskeva kommentti: Kommunikointi kilpailutuksen aikana voisi olla avoimempaa. Asiakas ei välttämättä saa parhaiten itselleen sopivaa järjestelmää / suorituskykyä keskustelematta tarjoajien kanssa. Toki keskustelun tulee olla tasapuolista kaikkien kanssa.”

”Markkinakartoitukset ennen kilpailutuksien julkistamisia ovat olleet hyviä ja parantavat kokonaisuutta.”

”Ehkä lisätä teknistä vuoropuhelua.”

”Markkinakartoitusten ja tietopyyntöjen hyödyntäminen ennen varsinaista kilpailutusta tulisi ottaa myös käyttöön useammin.”

”Markkinavuoropuhelun käyttöä voisi entisestään lisätä.”

Sen sijaan kolme vastaajaa oli eri mieltä väitteen kanssa, mitä on perusteltu muun muassa epäselvyyksillä viestinnässä.

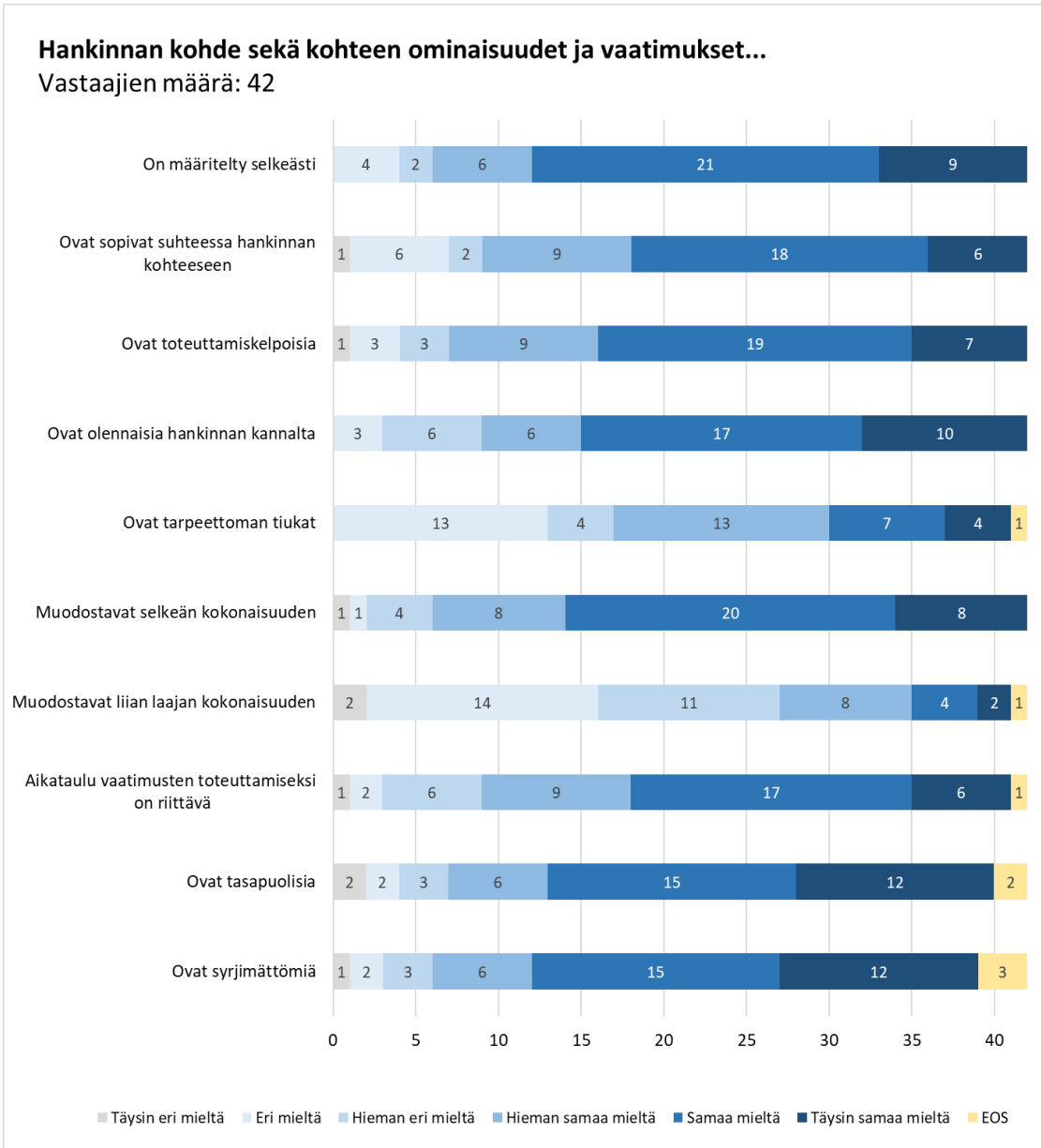
”Kilpailutus on itsessään selkeä, mutta loppukäyttäjien sekä Pohan dialogi ei ole kaikissa tapauksissa kitkatonta tai suoraa, jolloin määräyksissä tai ratkaisuissa ei aina puhuta samaa kieltä.”

Hankintayksikön suurimpana haasteena hankinnan toteuttamisessa on onnistua vaatimusmäärittelyssä niin, että tarjoajat kokevat vaatimukset tasapuoliseksi, mutta samalla niin, että hankintayksikkö saa hankinnan päätteeksi itselleen käyttöön hyödykkeen, joka vastaa hankintayksikön ja loppukäyttäjien tarpeita ja on hinta-laatusuhteeltaan paras markkinoilta löytyvän tarjonnan joukosta (POL MAT Hankinta 3). Seuraavassa kappaleessa käydään lävitse erityisesti vaatimusmäärittelyn onnistumista tarjoajien näkökulmasta.

6.4 Vaatimusmäärittelyn onnistuminen

Ammattitaidon lisäksi kyselytutkimuksessa selvitettiin toimittajien mielipidettä hankinnan kohteelle asetettuihin vaatimuksiin. Väitteillä selvitettiin hankinnan kohteelle asetettujen vaatimusten tarpeellisuutta ja olennaisuutta hankinnan kannalta sekä hankittavan kokonaisuuden järkevyyttä (Kuvio 11). Lisäksi selvitettiin vaatimusten tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä toimittajien kokemusten perusteella.

Poliisin materiaalikeskuksen hankintaryhmät harkitsevat tarkasti hankinnan kohteelle asetettuja vaatimuksia. Vaatimusmäärittelyn valmistelussa voidaan hyödyntää esimerkiksi asiantuntijaryhmää tai käyttää luonnosteltuja vaatimuksia kommenttikierroksella tuotteen käyttäjillä tai muilla asiantuntijoilla, jotka ovat perillä markkinoilla olevien tuotteiden ominaisuuksista (Sisäministeriö, 2018; POL MAT Hankinta 1 & Hankinta 2). Liian tiukat tai perusteettomat vaatimukset voivat vähentää toimittajien halua osallistua tarjoukseen, minkä vuoksi hankintayksikön tulee tarkkaan punnita mitä vaatimuksilla tavoitellaan ja mitkä ovat tuotteen minimivaatimukset ja mitkä ovat lisäominaisuuksia, jota tuotteelta toivotaan (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019; POL MAT Hankinta 2). Hankinnan kohteen vaatimusmäärittelyä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti muuteta kesken tarjousprosessin ja aloiteta uutta hankintaa, ellei haitta ole olennainen, vaan kommentteista opitaan tulevia hankintoja varten (JulkHankL 122 §; POL MAT Hankinta 3). Lopullinen vaatimusmäärittely tulee hyväksyttäväksi Poliisihallituksen toimintayksikössä ennen tarjouspyynnön julkaisua (Sisäministeriö, 2018).



KUVIO 13: Kysymys 12 - Hankinnan kohteen vaatimusmäärittelyn onnistuminen

Kyselyyn saatuja vastauksia käsitellään seuraavissa alaluvuissa aihepiireittäin ja vastauksia on täydennetty avoimiin kysymyksiin saaduilla vastauksilla. Avoimissa kysymyksissä pyydettiin toimittajia nostamaan esiin yleisimpiä epäselvyyksiä tai ongelmakohtia tarjouspyynnöissä esitettyihin vaatimuksiin. Vastaajista (n=42) lähes kaikki vastasivat avoimiin kysymyksiin, vain kolme jätti vastaamatta. Muutama vastaaja ei keksinyt epäselvyyksiä vaan totesi vaatimusten olleen selkeitä ja perusteltuja.

”Ei tule mieleen epäselvyyksiä.”

”Tähän kysymykseen on todella vaikea vastata, sillä mielestäni ei ole mitään yleisiä epäselvyyksiä tai ongelmakohtia Poliisihallituksen tarjouspyynnöissä ja hankintailmoituksissa asetetuissa vaatimuksissa, jotka olisivat toistuneet useissa

kilpailutuksissa. Neuvottelumenettelynä toteutetuissa kilpailutuksissa epäselvyydet tai ongelmakohdat saadaan huomioitua ennen lopullisen tarjouspyynnön julkaisua.”

”Vaatimuksissa en ole huomannut epäselvyyksiä. Aiemmin tehdyissä tarjouksissa on ollut meidän näkökulmastamme selkeät vaatimukset.”

Siitä huolimatta, että suurin osa vastaajista oli tyytyväisiä hankintaprosessiin ja vaatimusmäärittelyyn, tutkimuksessa haluttiin kartoittaa erityisesti kehityskohteita, jotta hankintaprosessin osa-alueita ja vaatimusmäärittelyn laatua voitaisiin jatkossa kehittää. Lisäksi vaatimusmäärittelyn osa-alue oli eniten mielipiteitä herättävä, joten on mielekästä käsitellä mistä erot vastaajien välillä ovat voineet johtua.

Tutkimuksessa testattiin myös vaatimusmäärittelyn onnistumista mittavien väitteiden osalta niiden yhteyttä Poliisihallitukselle annettuihin kokonaisarvosanoihin. Tutkimme tilastollista merkittävyyttä Kruskal-Wallis testin avulla (Taulukko 8). Taulukosta voidaan havaita, että arvostelijoiden ja suosittelijoiden välillä on usean väitteen kohdalla tilastollisesti merkitsevä tai erittäin merkitsevä tilastollinen eroavaisuus samoin kuin passiivisten ja suosittelijoiden antamien vastausten välillä. Sen sijaan arvostelijat ja passiiviset vastaajat ovat testin mukaan vastanneet samankaltaisesti väitteisiin, jolloin ryhmien välillä ei ole havaittavissa tilastollisesti merkittäviä eroavaisuuksia. Kaksi väitteistä (5 ja 7) on käännetty negatiivisesta positiiviseksi vastausten tarkastelun helpottamiseksi.

TAULUKKO 11: Hankinnan kohteen ominaisuuksien ja vaatimusten määrittelyn onnistumisen suhde Poliisihallitukselle annettuun kokonaisarvosanaan

Vaatimusmäärittelyn onnistumisen suhde Poliisihallitukselle annettuun kokonaisarvosanaan			
Väite	Arvostelijat - Passiiviset	Arvostelijat - Suosittelijat	Passiiviset - Suosittelijat
1. Vaatimukset on määritelty selkeästi	.781	<.001	.020
2. Ovat sopivat suhteessa hankinnan kohteeseen	.324	<.001	.001
3. Ovat toteuttamiskelpoisia	.039	<.001	.003
4. Ovat olennaisia hankinnan kannalta	.524	<.001	<.001
5. Ovat sopivan tiukat	.092	<.001	.040
6. Muodostavat selkeän kokonaisuuden	.533	<.001	.002
7. Eivät muodosta liian laajaa kokonaisuutta	1.000	.350	.105
8. Aikataulu vaatimusten toteuttamiseksi on riittävä	.483	.004	.038
9. Ovat tasapuolisia	.181	<.001	.005
10. Ovat syrjimättömiä	.034	<.001	.032

Väite numero 7 erottuu muista, sillä sen osalta ei ole havaittavissa tilastollista eroavaisuutta minkään ryhmien vertailun osalta. Väite on esitetty toimittajille

kyselyssä negatiivisena väitteenä ”vaatimukset muodostavat liian laajan kokonaisuuden”, joten on mahdollista, että osa vastaajista ei ole havainnut väitteen olleen negatiivinen ja vastannut kysymykseen epäjohdonmukaisesti.

6.4.1 Vaatimusmäärittely

Vaatimusmäärittelyn lähtökohtana on, että hankintayksikkö saa hankintaprosessin päätteeksi käyttöönsä hyödykkeen, joka vastaa käyttäjien vaatimuksiin hankintalain puitteissa (Valtion hankintakäsikirja, 2017). Vaatimusmäärittelyn tulee olla syrjimätön, eivätkä vaatimukset saa sisältää sellaisia vaatimuksia, jotka voi tulkita räätälöidyksi tietyille valmistajalle (JulkHankL 71 §). Hankinnan vaatimusten määrittelyssä tuleekin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kilpailutus tarjoaa mahdollisimman monelle tarjoajalle mahdollisuuden osallistua kilpailutukseen ja menestyä siinä. Hyödykkeet tai palvelut tulee määrittellä selkeästi ja tarjouspyyntöä varten tulee tehdä jako minimivaatimusten ja lisävaatimusten välillä. Minimivaatimukset ovat pakollisia vaatimuksia, jotka kaikkien tulee täyttää ja ei-pakollisista vaatimuksista tai lisävaatimuksista vastaaja voi saada lisäpisteitä, mutta niitä ei ole pakollista sisällyttää mukaa tarjoukseen. (Sisäministeriö, 2018; POL MAT Hankinta 2.)

Toimittajille lähetetyssä kyselyssä haluttiin selvittää toimittajien mielipidettä siitä, onko tarjouspyynnössä esitetyt hankinnan kohteen ominaisuudet ja vaatimukset määritelty selkeästi. Vastaajista (n=42) 71,4 % oli samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että vaatimukset on määritelty selkeästi. Vaatimusten määrittelyä pidettiin näin ollen selkeyden puolesta onnistuneena. Vastaajista neljä oli eri mieltä väitteen kanssa ja kaksi hieman eri ja kuusi hieman samaa mieltä. Kehityskohteiksi oli avoimissa kysymyksissä nostettu esiin Poliisihallituksen tuotetietämys sekä asetettujen vaatimusten tulkinnanvaraisuus tai olennaisuus.

”Joidenkin vaatimusten sanamuodot ovat voineet olla liian tulkinnallisia.”

”Tuotetietämys ei ehkä asiakkaalla aina täysin riittävä.”

”Huomaa että ominaisuudet mitä tarjottavilta tuotteilta haetaan eivät ole selviä tarjouspyynnön tekijöille.”

”Kuten laajoissa kilpailutuskokonaisuuksissa yleensä myös Poliisihallituksen kilpailutuksissa tuotemäärityksissä epätarkkuutta ominaisuuksien ja materiaalien osalta.”

”Maahantuojayritys ei aina pysty vaikuttamaan tuotteiden toimitusaikoihin esim. räätälöityjen, käyttöikänsä vanhenevien tuotteiden tai globaalisti suuren kysynnän alla olevien tuotteiden osalta. (Tuotteita, joita maahantuojat ei pysty syystä tai toisesta varastoimaan.)”

Vaatimusten asetannan tärkeyttä korostaa se, että vaatimuksia ei voi muuttaa enää kesken hankinnan, ellei kyse oli kilpailullisesta neuvottelumenettelystä, ja silloinkin minimivaatimukset tulee määrittää jo aluksi (Sisäministeriö, 2018). Tarjouspyynnön perusteella toimittajat punnitsevat, onko heillä mahdollisuuksia

lähteä hankintaprosessiin tarjoajaksi. Liian tiukasti määritellyt vaatimukset voivat sulkea pois potentiaalisia tarjoajia, mutta toisaalta liian löyhästi määritellyt vaatimukset voivat johtaa siihen, ettei hankinta vastaa Poliisihallituksen käyttäjien tarvetta.

Yksinkertaisesti sopivia vaatimuksia on vaikea määrittää, sillä tarjoaja, jonka tuotteet eivät sovellu tarjouspyynnön vaatimuksiin, ei luultavasti pidä vaatimuksia sopivina, kun taas tarjoajat, joiden tuoteportfoliota tarjouspyynnössä esitetyt vaatimukset vastaavat, pitävät niitä sopivina. Tällöin tulee kuitenkin huomioida se, että vaatimuksia ei voi räätälöidä vain tietyille tarjoajille, vaan nimenomaan mahdollistaa mahdollisimman monen tarjoajan osallistuminen sekä mahdollisimman hyvän hankinnan tekeminen (JulkHankL 71 §). Kyselyyn vastanneista toimittajista (n=42) 57,1 % (24) piti vaatimuksia sopivina, samaa tai täysin samaa mieltä, huomioiden hankinnan kohde. Loput olivat hieman epävarmoja, sillä hieman samaa mieltä oli 21,4 % (9) vastaajista ja 16,7 % (7) eri tai täysin eri mieltä. Sen sijaan vaatimuksia olennaisena hankinnan kannalta piti 64,3 % (27), kuusi vastaajista oli hieman eri, kuusi hieman samaa mieltä ja vain 3 vastaajaa oli eri mieltä. Avointen vastausten perusteella erityisesti hintaan perustuvat kilpailutukset ja hankinnat tarkoilla vaatimuksilla koettiin joidenkin vastaajien keskuudessa epäoikeudenmukaisina.

"Hintapainotteiset perusteet ohittavat joissakin tapauksissa laatu- ja elinkaariperusteet. Tämä ei puolla kokonaisedullista valintaperustetta."

"Halvin hinta on liian usein ainoa valintaan vaikuttava asia, eikä tuotteen laatuun tai esimerkiksi vastuullisuuteen kiinnitetä mitään huomiota."

"Tekninen määrittely vaadittaville ominaisuuksille voi olla hyvinkin tarkka, mutta niiden merkitys tuotteen käytön kannalta vaikuttaa toisinaan epäolennaiselta. Jos lisäksi vastausvaihtoehdot ovat ainoastaan KYLLÄ/EI ilman vapaakenttää, ei vastavaa, mahdollisesti uudempaa tai teknisesti parempaa vaihtoehtoa voi tarjota."

"Joskus kysytään tuotetta, jota ei ole olemassakaan. Mutta se on ymmärrettävää, että halutaan poimia useasta eri tuotteesta parhaat piirteet."

"Vaatimukset autojen ominaisuuksissa. Esim. joissakin pakettiautojen kilpailutuksissa on ollut vaatimuksena led-ajovalot. Markkinoilla on pakettiautoja, joissa tehokkaimmat valot ovat xenon-tekniikkaa eikä ledejä ole saatavana."

Sopivien vaatimusten lisäksi kartoitettiin, pitivätkö toimittajat tarjouspyynnössä asetettuja vaatimuksia liian tiukkoina suhteessa hankinnan kohteeseen. Tämä väite aiheutti suurinta hajontaa. Tutkimusmateriaalia on analysoitu niin, että on havaittu, ettei kukaan vastaajista ole systemaattisesti vastannut vain yhtä riviä, mutta on mahdollista, että vastaajat eivät ole havainneet väitteen kielteisyyttä muiden väitteiden rinnalla. Vastaajista (n=41) vain 31 % (13) oli eri mieltä väitteen kanssa ja sen sijaan hieman samaa mieltä oli myös 31 % (13) ja samaa tai täysin samaa mieltä oli 26,2 % (11) vastaajista. Tätä voi selittää sillä, että monet vastaajista kommentoivat dokumentaatiovaatimuksia ja mittatoleranssien tiukkuutta avoimissa vastauksissa.

"Turhia dokumentaatiovaatimuksia"

"Mittatoleranssit ovat liian pieniä, esimerkkituote on toimitettavissa vain yhdellä toimittajalla. Materiaalit ovat haastavia."

"Tuotteille asetettavat suhteettoman tiukat vaatimukset. Liian laajat kilpailutuskokonaisuuudet, jotka eivät palvele kilpailutuksen tarkoitusta ja rajaavat osallistujia ulos. Toisinaan dokumentaatiovaatimukset ovat liian laajat ja osallistujille vaikeat toteuttaa."

"Kääntäjille asetetut vaatimukset ovat erittäin tiukat. On vaikea löytää kääntäjiä, jotka täyttävät tarjouskilpailuun asetetut vaatimukset."

"Vaatimus kääntäjien koulutuksesta ja siitä, että täytyy olla auktorisoitu kääntäjä molempiin kielipareihin."

"Joskus voi olla auktorisoitu kääntäjä mutta koulutus ei vastaa vaatimuksia. Lisäksi kääntäjät ovat harvoin auktorisoituja molempiin suuntiin. Karsii liikaa hyviä kääntäjiä kilpailutuksen ulkopuolelle."

Vaatimusten tarkkuus voi vaikuttaa myös siihen pitävätkö toimittajat tarjouskilpaa tasapuolisina. Tilanteessa, jossa toimittaja kokee, että vaatimukset on räätälöity jollekin yksittäiselle tarjoajalle tai muuten kilpailutuksen epätasa-arvoisena, voi tarjoaja tehdä kilpailutuksesta valituksen ja viedä asian markkinaoikeuden ratkaistavaksi (POL MAT Hankinta 2).

Vaatimuksia arvioidessa on myös tärkeää arvioida vaatimusten toteuttamiskelpoisuutta. Toteuttamiskelpoisuudella tarkoitetaan sitä, onko toimittajilla tosiasiallisesti mahdollista tarjota tarjouspyynnössä listatuilla ominaisuuksilla varustettuja tuotteita tai palveluita. Vastaajista (n=42) 61,9 % (26) piti vaatimuksia toteuttamiskelpoisina ollen väitteen kanssa samaa tai täysin samaa mieltä ja 21,4 % (9) vastaajaa oli hieman samaa mieltä. Vastaajat, jotka olivat väitettä vastaan 16,7 %, kokivat, että osa vaatimuksista oli epärealistisia tai epäselviä, jolloin ne vaatisivat tarkennusta.

"Tekniset vaatimukset vaativat muutoksia."

"Käännöspalvelujen vaatimukset esim. kääntäjien osaamiseen liittyvät nk. vähimmäisvaatimukset ovat olleet epärealistisia ja kohtuuttomia, mikä on johtanut siihen, että tarjouspyynnön mukaisia kääntäjiä on erittäin vaikea tai suorastaan mahdoton nimetä."

"Käytännön toteutus esim. valmistautumisajan korvaaminen. Käyttäjille on epäselvää, miten heidän tulee toimia (esim. tilaajat eivät osaa määritellä mitä tilaavat ja mistä pitää tilata mitään, käyttäjille liian monimutkainen). Tulkkien työehtoja on heikennetty alan standardeihin nähden (mm. peruutusehdot). Suuri määrä / tarve tehdä suoraostoja ja suoraostoissa ei noudateta edes kilpailutuksen minimipätevyysvaatimuksia. Tilaaminen on vaikeaa ja hidasta käyttäjille ja tilaajat vaikuttavat erittäin turhautuneilta. Mukana olevat organisaatiot eivät noudata kilpailutuksen/sopimuksen ehtoja."

Kokonaisuudessaan vastaajat pitivät vaatimusten määrittelyä suhteellisen onnistuneena, suurimmat haasteet koettiin vaatimusten tiukkuudessa, jonka osalta moni tarjoaja koki, että vaatimukset tulisi määritellä laajemmin vaihtoehtojen tarjoamiseksi. Vaatimusten lisäksi toimittajien mahdollisuuksiin osallistua kilpailutukseen tuotteillaan vaikuttaa hankintakokonaisuus. Hankintayksikkö ei lain

mukaan saa pilkkoa hankintaa pienempiin osiin hankinnan arvon pienentämiseksi (Sisäministeriö, 2018), mutta tarjoajille suotuisempien pienempiin osiin jaettujen hankintakokonaisuuksien tarjoaminen voi mahdollistaa useamman tarjoajan osallistumisen.

6.4.2 Hankintakokonaisuus ja aikataulu

Hankintayksikkö voi jakaa yhden hankinnan useampaan osaan, joita se pisteyttää eri kriteerein ja joille se asettaa eri minimivaatimukset (Sisäministeriö, 2018). Tarjoajat voivat valita mihin osiin he haluavat osallistua ja tarjota tuotteitaan, eikä heillä ole velvollisuutta tarjota kaikkiin osiin. Kokonaisuutta jaetaan pienempiin osiin, jotta mahdollistetaan mahdollisimman monen tarjoajan osallistuminen ja mahdollisesti erilaisten osa-alueiden eriyttäminen (POL MAT Hankinta 1.)

Toimittajilta tiedusteltiin mielipidettä hankinnan kokonaisuuden selkeydestä sekä kokonaisuuden laajuudesta niiden hankintojen osalta, joihin he ovat osallistuneet tai harkinneet osallistuvansa. Selvästi suurin osa vastaajista (n=42) 69,6 % oli samaa tai täysin samaa mieltä sen kanssa, että hankinta muodostavat selkeän kokonaisuuden. Lisäksi 19,1 % (8) vastaajista oli hieman samaa mieltä. Sen sijaan (n=41) kokonaisuutta liian laajana piti (samaa tai täysin samaa mieltä) 14,3 % ja hieman samaa mieltä 19 %. Suurin osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, etteivät kokonaisuudet ole olleet liian laajoja. Hieman eri mieltä oli nimitäin 26,2 % (11) vastaajista, eri mieltä 33,3 % vastaajista ja täysin eri mieltä 2 vastaajaa. Kritiikkiä vastaajien keskuudessa syntyi muun muassa kokonaisuuden selkeydestä ja lisäpalveluiden määrittämisestä. Hankintakokonaisuuksien osalta kritisoitiin lisäksi kokonaisuuksien laajuutta ja hankintojen hankintamääriä sekä toivottiin hankintojen keskittämistä.

”Ei merkittävästi ongelmaa, mutta joskus ehkä, että mitä kuuluu tai ei kuulu hankittavaan kokonaisuuteen, millaisia palveluita meinataan ostaa ko. kokonaisuuden alla.”

”Tuotteen kilpailutus saattaa olla selkeä, mutta esimerkiksi koulutukseen, huoltoon tai varaosiin liittyviä kokonaisuuksia ei välttämättä olla kiinnitetty riittävästi huomiota. Tällöin muodostuu tilanteita, joissa toimittaja saattaa näyttäytyä negatiivisessa valossa. Tarkoitin ns. after sales toimenpiteitä.”

”Kilpailutusten tuotekokonaisuuksia tulisi miettiä ennen kilpailutuksen julkaisua, jotta kokonaisuudet olisivat järkevän kokoisia, eikä tarjouksia jää saamatta liian suurien kokonaisuuksien vuoksi.”

Hankinnan kannalta olennaista on, että toimittajien tulee täyttää hankinnalle asetetut minimivaatimukset ja toimittaa tarjouspyynnössä pyydytyt dokumentit. Siksi toimittajilta haluttiin tiedustella heidän mielipidettään siihen, onko heille annettu aikataulu riittävä kaiken selvitystyön ja tarjouksen laatimiseksi. Vastaajista (n=41) 54,8 % (23) piti aikataulua riittävänä ollen samaa tai täysin samaa mieltä ja lisäksi 21,4 % (9) oli hieman samaa mieltä. Kuusi vastaajaa oli eri mieltä

ja kolme eri tai täysin eri mieltä. Erityisesti tarjousaika nousi avoimissa vastauksissa esiin liian lyhyenä verrattuna prosessin vaatimiin resursseihin.

”Vastausaika ja varsinkin toimitusaika on liian lyhyt.”

”Kohtuullisen yksinkertaisia tuotteita hankittaessa, erittäin raskas tarjouspyyntöprosessi.”

”Tarjousaika saisi olla pitempi.”

Kokonaisuuden ja aikataulujen lisäksi vastaajilta tiedusteltiin mielipidettä hankinnan ja vaatimusten tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta, joita käsitellään seuraavassa luvussa.

6.4.3 Tasapuolisuus ja syrjimättömyys

Hankintalain 3 §:ssä todetaan, että hankintayksikön tulee kohdella hankintaan osallistuneita tahoja tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Syrjimättömyydellä tarkoitetaan sitä, että kaikkia tulee kohdella yhdenvertaisesti ja että kaikilla osallistujilla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua ja voittaa tarjouskilpailu. Tasapuolisuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, että tarjouskilpaan osallistuneita tarjoajia kohdellaan yhdenvertaisesti hankintaprosessin aikana, esimerkiksi jakamalla sama tieto kaikille osallistujille. (Valtion hankintakäsikirja, 2017.)

Epäkohtia hankintaprosessissa voi löytyä muun muassa hankinnan vertailuperusteista tai minimivaatimuksista. (POL MAT Hankinta 3.) Vastaajien keskuudessa vastattiin väitteisiin tasapuolisuudesta ja syrjimättömyydestä yhdenmukaisesti. Molemmissa kysymyksissä vastaajat (n=41/40) olivat 64,3 % samaa (15) tai täysin samaa mieltä (12) väitteen kanssa, että vaatimukset ovat tasapuolisia ja syrjimättömiä. Sen sijaan eri mieltä väitteiden kanssa oli tasapuolisuutta mittaavassa kysymyksessä 7 vastaajaa ja syrjimättömyyttä 6 vastaajaa. Tähän väitteeseen ei tullut erityisiä avoimia vastauksia, jotka viittaisivat tarjoajien syrjivyyteen.

”Tuotteet määriteltä liian tiukasti tietyille toimittajille, joka ei mahdollista tasapuolista kilpailutusta osallistuville toimittajille.”

Kokonaistasolla vastaukset vaatimuksia koskeviin kysymyksiin olivat pääosin positiivisia. Suuri osa vastaajista on kokenut hankinnat onnistuneiksi ja vaatimukset hankinnan kannalta sopiviksi ja järkeviksi. Sen sijaan ne vastaajat, jotka ovat olleet tyytymättömiä yhteen osa-alueeseen ovat hyvin todennäköisesti tyytymättömiä muihinkin osa-alueisiin sekä Poliisihallitukseen kokonaisuudessaan.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA ARVIOINTI

7.1 Tulosten pohdinta

Tässä luvussa vertaillaan kirjallisuuskatsauksessa esitettyjä havaintoja kyselytutkimuksessa saatuihin tuloksiin. Tulosten perusteella vastataan tutkielman alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tässä luvussa pohditaan muun muassa julkisten hankintojen vaatimusmäärittelytyötä sekä elementtejä, joiden avulla vaatimusmäärittelyssä onnistutaan mahdollisimman hyvin. Lisäksi käsitellään toimittajien näkökulmaa ja selvitetään, millaisena vaatimusten määrittely näyttäytyy heidän näkökulmastaan. Luvun lopussa käsitellään tutkielman luotettavuutta ja rajoituksia sekä pohditaan kehitysehdotuksia jatkotutkimuksia ajatellen.

Kirjallisuuskatsauksen avulla pyrittiin ymmärtämään ensin lain asettama viitekehys julkisten hankintojen hankintaprosessille, luomaan yleiskatsaus investointiprosessiin sekä ymmärtämään erityisesti vaatimusmäärittelyn merkitys hankintaprosessissa. Tutkimus toteutettiin kyselytutkimuksena poliisin materiaalikeskuksen toimittajarekisterissä olleille yrityksille. Tutkimuksen tuloksia on mahdollista hyödyntää hankintaprosessin alkuvaiheen suunnittelussa ja toimittajayhteistyössä, esimerkiksi pohdittaessa vaatimusmäärittelytyön kehittämistä tai osallistavuutta. Tutkielmassa etsittiin vastausta seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Tutkimuskysymys 1:

Ovatko tarjoajat tyytyväisiä Poliisihallituksen toimintaan hankintaprosessin aikana?

Tutkimuskysymys 2:

Millaisena kilpailutukseen osallistuneet tarjoajat kokevat hankinnalle asetetut vaatimukset?

Kyselytutkimukseen vastanneet toimittajat vastasivat kattavasti avoimiin kysymyksiin, ja kyselyn vastauksissa löytyi useita positiivisia asioita

hankintaprosessista sekä myös kehitysehdotuksia. Sekä positiivisen palautteen että kehitysehdotusten joukossa oli havaittavissa toistuvia teemoja, joita seuravaksi vertaillaan teoriaosuudessa esiteltyihin aiempiin tuloksiin.

Ensimmäinen tutkimuskysymys etsii vastausta kysymykseen: Ovatko kilpailutukseen osallistuneet toimittajat olleet tyytyväisiä Poliisihallituksen toimintaan hankintaprosessin aikana. Poliisihallituksen toimittajien tyytyväisyyttä ei ole mitattu aiemmissa tutkimuksissa, joten erityistä vertailutietoa ei ole. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että Poliisihallituksen ja toimittajien väliset asiakassuhteet ovat tärkeä osatekijä molemmille osapuolille. Asiakastyytyväisyys kuvastaa POHA:n tyytyväisyyttä toimittajiin ja toimitettuun hankinnan kohteeseen. Toimittajatytyväisyys puolestaan kuvastaa toimittajien tyytyväisyyttä Poliisihallituksen toimintaan, hankintaprosessin kulkuun ja heijastelee prosessin sujuvuutta ja yrityksen kokemusta oikeudenmukaisesta kohtelusta (Essig & Amann 2009, s. 104). Toimiva asiakassuhde, joka tyydyttää molempia osapuolia, onkin menestyvän liiketoiminnan perusta ja voi lisätä toimittajien tyytyväisyyttä hankintaprosessiin.

Valtion yhteishankintayhtiö Hansel on toteuttanut toimittajien tyytyväisyyttä ja kehitystoiveita kartoittavaa kyselyä, kahden vuoden välein, vuodesta 2014 (Hansel, 2020). Vuonna 2021 toteutetussa tutkimuksessa vastaajien toimittajatytyväisyys oli 3,9 / 5. Hanselin mukaan vahvuuksina kyselyn perusteella on pidetty asiantuntijoiden hankintalain tuntemusta sekä kilpailutusosaamista. Lisäksi viestintää yhteyshenkilöiden kanssa on pidetty onnistuneena. Tämän tutkielman kyselytutkimuksen vastaukset antavat samansuuntaisia vastauksia. Poliisihallitukselle annettu kokonaisarvosana oli kyselytutkimukseen vastanneiden keskuudessa 7,6 / 10 ja erityisen positiivisena aiheena on vastaajien keskuudessa pidetty Poliisihallituksen viestintää, aikatauluissa pysymistä, Poliisihallituksen osaamista ja ammattitaitoa sekä hankinnan kohteen tuntemista.

Eroa toteutetun kyselytutkimuksen ja Hanselin toteuttamien kyselyiden välillä on toimittajien kokemus hankinnan kohteen tuntemisesta, sillä Hanselin teettämässä toimittajatytyväisyyskyselyssä kehityskohteiksi on mainittu juuri hankinnan kohteen tuntemus ja kilpailutusprosessin sujuvuus. Tämän tutkielman vastaajien keskuudessa hankinnan kohteen tuntemista on sen sijaan pidetty onnistuneena ja kehityskohteita ovat sen sijaan olleet pisteyttävien ominaisuuksien valinta, kilpailutuksen järjestelyiden onnistuminen, osallistumisen helppous ja prosessin viemät resurssit. Havaittuja eroja vastauksissa voivat aiheuttaa kyselyissä mitattavat ominaisuudet, kyselyyn vastanneet toimittajat sekä kyselyn rakenne, sillä esitetyt kysymykset eivät ole täysin samoja. Lisäksi se, että Poliisihallitus on eri yksikkö kuin Hansel, ja se voi toimia hankinnan järjestelyiden suhteen osin eri tavoin, voi vaikuttaa toimittajien vastauksiin.

Toinen tutkimuskysymys etsii puolestaan vastausta siihen millaisena kilpailutukseen osallistuneet tahot kokevat hankinnalle asetetut vaatimukset. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on painotettu erityisesti hankintayksikön omaa tyytyväisyyttä tai laskennallista onnistumista hankinnassa toimittajien tyytyväisyyden sijaan. Vaikka hankinta toteutetaankin poliisin tarpeita peilaten, on tärkeää ottaa huomioon myös toimittajien tyytyväisyys. Toimittajien

tyytyväisyys hankintaprosessiin ja kokemus vaatimusten tasapuolisuudesta, toteutettavuudesta ja olennaisuudesta voivat vaikuttaa tulevien kilpailutusten osallistujamääriin sekä kokemukseen siitä, onko toimittajalla todelliset mahdollisuudet voittaa kilpailutus.

Julkiset hankinnat voivat olla olennainen osa yhtiöiden liiketoimintaa ja ne vaikuttavat olennaisessa määrin valtioiden talouteen (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). Hankinnan kohteen vaatimusten asettaminen on tärkeää sekä hankintayksikölle että kilpailutukseen osallistuvalla toimittajalla. Vaatimukset määrittävät sen mitä toimittajat voivat tarjota ja ketkä voivat osallistua kilpailutukseen, sekä sen mitä hankintayksikkö hankkii. (Johansson & Lahtinen, 2012.) Kyselytutkimuksen avoimissa kysymyksissä sekä monivalintojen vastauksissa toimittajat nostivat kehityskohteina esiin Poliisihallituksen määrittämän kokonaisuuden selkeyden ja laajuuden sekä asetettujen vaatimusten tulkinnanvaraisuuden ja olennaisuuden hankinnan kannalta.

Keskeiseksi kehityskohteeksi julkisten hankintojen hankintaprosessissa ovat nousseet sekä kyselytutkimuksessa että aiemmissä tutkimuksissa hankinnan kohteelle asetetut vaatimukset (Young, 2002, s. 4–7; Moe ym., 2017). Vaatimusten määrittelyn avulla hankintayksikkö määrittää hankinnan kohteen ominaisuudet (Young, 2002, s. 4–7). Tutkimukseen vastanneiden keskuudessa huomautettiin etenkin hankinnan tiukoista vaatimuksista ja laajoista kokonaisuuksista. Kyselyyn vastanneet toimittajat huomauttivat lisäksi, että kun vaatimuksiksi määritetään olemassa olevien tuotteiden parhaat ominaisuudet, voi hankintakokonaisuudeksi muodostua tuote, jota ei ole todellisuudessa olemassa. Liian laajat kokonaisuudet puolestaan rajaavat toimittajia pois, jos heillä ei ole tarjolla kaikkia hankintailmoituksessa pyydettyjä hankinnan osia.

Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa ei siis suoranaisesti vastata kysymykseen siitä, miten toimittajat ovat kokeneet vaatimusmäärittelyn, vaan enemmänkin miten hankintayksikön vaatimusmäärittely kannattaa järjestää ja miten hyvin tehty vaatimusmäärittely vaikuttaa hankinnan onnistumiseen (Young, 2002; Moe ym., 2017; Ovaska ym., 2005). Voimme kuitenkin tuloksissa käsitellä sitä, kuinka vaatimusten rajaaminen on onnistunut ja sitä millaisia vaikutuksia sillä on toimittajien mielipiteeseen, hankintojen vaatimusten toteuttamiskelpoisuutta, toimittajien resursseja sekä dialogia hankinnan aikana.

Vaatimusmäärittelyn tärkeyttä on korostettu useissa hankintoihin, ja erityisesti julkisiin hankintoihin, liittyvissä tutkimuksissa. Erityisesti vaatimusmäärittelyn selkeyttä, vaatimusten rajausta sekä siihen käytettyjen resurssien määrän vaikutusta on korostettu (Young, 2002, s. 4–8). Kyselyyn vastanneet toimittajat pitivät kokonaisuudessaan vaatimusten rajaamista onnistuneena. Esiin nostetut haasteet liittyvät pääasiassa asetettujen vaatimusten tiukkuuteen sekä tuotemäärittelysten epätarkkuuteen. Avoimissa vastauksissa vastaajat nostivat esiin erityisesti mittatoleranssien rajallisuuden ja tietyt koulutus- ja sertifikaattivaatimukset haastavina toteuttaa. Myös kirjallisuudessa on nostettu esiin julkisten hankintojen osalta se, että liian tiukasti määritellyt vaatimukset voivat rajoittaa kilpailutuksiin osallistumista ja sulkea potentiaalisia toimittajia pois kilpailusta (Johansson & Lahtinen, 2012). Huolimatta siitä, että tiukat vaatimukset voidaan nähdä

poissulkevinä tai epätasa-arvoisina, ovat tarkasti määritellyt vaatimukset perusteltuja, jotta hankinta vastaa hankintayksikön tarpeita riittävällä tasolla. Kaikissa hankinnoissa vaatimuksia ei ole mahdollista lieventää osallistujamäärän kasvattamiseksi. (Sisä-ministeriö, 2018.)

Vaatimusmäärittelyn tarkkuuteen liittyen vastaajat kommentoivat lisäksi tulkinnallisia sanamuotoja ja osa vastaajista kiinnitti huomiota hankintayksikön tuotetietämykseen. Etenkin Young (2002) on kirjallisuudessaan painottanut sanamuotojen valinnan tärkeyttä, kehottanut välttämään epämääräistä terminologiaa ja toiveajattelua vaatimusten asetannassa. Näiden avulla hankintayksikön on mahdollista välttää epäselvyydet ja väärinymmärrykset sekä määritellä hankinnan kohde vastaamaan tarpeita. Puutteellisen vaatimusmäärittelyn taustalla on aiemman tutkimustiedon valossa epäselvien vaatimusten kirjaamisen lisäksi riittämätön käyttäjien osallistaminen tai puutteellinen tietämys hankinnan kohteesta (Ovaska ym., 2005; Young, 2022, s. 35; Browne & Rogich, 2001). Poliisin materiaalikeskus pyrkii vaatimusmäärittelyssä käyttämään alan asiantuntijoita, markkinakartoituksia sekä osallistamaan käyttäjiä, jotta vaatimukset olisi mahdollista määrittää ja sanallistaa tarkasti (Valtiovarainministeriö, 2017). Kun hankintayksikkö suunnittelee vaatimusten määrittelyyn käytettävät resurssit huolellisesti ja riittävässä laajuudessa, voi se tehostaa vaatimusten määrittelyä ja tehdä hankinnan lopputuloksesta onnistuneemman (Johansson, Lahtinen, 2012).

Hankinnalle asetettujen vaatimusten tiukkuuden ja selkeyden lisäksi olennaista on vaatimusten toteuttamiskelpoisuus. Jos hankintayksikkö hankintailmoituksessa listaa ominaisuuksia, jota markkinoilla olevilla tuotteilla ei ole, ei potentiaalisilta toimittajilta saada tarjouksia (Johansson & Lahtinen, 2012). Kyselyyn vastanneet toimittajat pitivät hankintojen vaatimuksia pääsääntöisesti toteuttamiskelpoisina. Seitsemän vastaajista oli kuitenkin osittain eri mieltä väitteen kanssa, ja osa heistä perusteli vastauksiaan avoimissa kysymyksissä muun muassa epärealistisilla tai kohtuuttomilla vaatimuksilla. Hankintojen vaatimusten määrittelyssä on mahdollista käyttää hyödyksi markkinoilta löytyvää tietoa olemassa olevista tuotteista ja palveluista sekä niiden ominaisuuksista, joiden pohjalta hankintayksikkö voi määritellä hankittavalle tuotteelle ominaisuuksia (Valtiovarainministeriö, 2017). Hankintayksikön tulee kuitenkin huomioida, ettei se voi valikoida tietyn yrityksen tuotetta tai suunnata hankintaa tälle yhtiölle, jonka tuotteet ovat mieluisampia (JulkHankL 71 §).

Vaatimusmäärittelyn kannalta olennaista on myös dialogi hankintayksikön ja potentiaalisten tarjoajien välillä etenkin, jos hankinta vaatii innovointia, testausta tai uudenlaista kehitystyötä (Ovaska ym., 2005). Moni kyselyyn vastanneista toimittajista kiitteli, että hankintayksiköt ovat lisänneet neuvottelumenetelyitä hankintaprosesseissa, sillä niiden avulla voidaan vaikuttaa ja keskustella hankinnan vaatimuksista niin, että hankintailmoitukseen päättyy realistinen ja mahdollisimman monia tarjoajia sekä hankintayksikköä miellyttävä kuvaus. Etenkin monimutkaisissa ja kehitystyötä vaativissa hankinnoissa vaatimusten määrittely voi olla haastavaa ja siinä hankintayksikkö voi tarvita markkinoilla olevilta yrityksiltä apua vaatimusten parhaassa mahdollisessa määrittelyssä (Moe ym., 2017).

Tutkimuksissa on kiinnitetty myös huomiota hankintojen valintaperusteisiin. Jos valintaperusteena on vain hinta, voi se olla hyödyllisempi suuremmille yhtiöille, joilla on mahdollisuus kilpailla hinnalla. Sen sijaan pienemmät yhtiöt eivät välttämättä omaa resursseja kilpailla hinnalla, vaikka heidän tuotteensa olisivat yhtä hyvä tai parempi kuin toisten yhtiöiden. (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019.) Myös tutkimukseen vastanneet pienemmät yhtiöt huomauttivat hankinnan viemistä resursseista sekä sitä, että valintaperusteena tulisi olla hinnan lisäksi muitakin ominaisuuksia, kuten laatu tai vastuullisuus. Jääskeläinen ja Tukiainen (2019) ovatkin tutkimuksessaan kiinnittäneet huomiota siihen, että pienyrityksille julkisten hankintojen hankintaprosessi voi olla työläs ja vaatia dokumentointi tai testausvaatimusten osalta liikaa, vaikka julkisten hankintojen prosessilla ja lainsäädännöllä on erityisesti pyritty siihen, että kaikki yritykset voisivat osallistua kilpailutukseen.

Tulosten analysoinnin lopuksi voidaan todeta, että tarjoajat ovat kokonaistasolla tyytyväisiä Poliisihallituksen toimintaan hankintaprosessin aikana ja kokevat Poliisihallituksen tekemät hankinnat merkittävinä oman liiketoimintansa kannalta. Tyytyväisyys Poliisihallitukseen heijastelee myös vastaajien vastauksia muihin tutkimuskysymyksiin, sillä pääasiassa vastaajat ovat tyytyväisiä hankintaprosessiin ja hankinnalle asetettuihin vaatimuksiin. Kuitenkin asetetuille vaatimuksille, hankinnan valintaperusteille sekä hankinnan vaatimille resursseille vastaajat esittivät kehityskohteita. Vaatimusmäärittelyn osalta vastaajat painottivat erityisesti hankintakokonaisuutta, hankinnan kohteelle asetettuja liian tiukoja vaatimuksia sekä hinnan painotusta valintaperusteena. Lisäksi moni vastaaja koki prosessin työläänä ja resursseja vievänä.

7.2 Tutkielman luotettavuus ja rajoitukset

Tutkielman suunnittelussa ja toteutuksessa tulee ottaa huomioon tutkielman validiteetti ja reliabiliteetti (Heikkilä, 2014, s. 27–28). Hirsjärven ja muiden (2009) mukaan reliabelius tarkoittaa tutkimuksen mittaustulosten toistettavuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksen tulokset tulisi olla toistettavissa, eikä niin että tulokset olisivat sattumanvaraisia. Validiudella sen sijaan tarkoitetaan tutkimuksen pätevyyttä eli sitä että tutkimuksessa asetetut mittarit tai tutkimusmenetelmät mittaavat sitä mitä tutkija on halunnutkin mitata. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 231.) Jotta tutkimus täyttää luotettavuuden ja pätevyyden kriteerit, tulee tiedonkeruussa kiinnittää huomiota mitattaviin asioihin (Heikkilä, 2014, s. 27–28). Tutkimuksessa pyritään välttämään virheitä suunnittelun ja toteutuksen aikana, mutta siitä huolimatta eri tutkimusten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat (Hirsjärvi ym., 2009, s. 231). Kvantitatiivisessa tutkimuksessa huomio tulee kiinnittää erityisesti edustavaan otokseen. Edustavalla otoksella tarkoitetaan perusjoukkoa hyvin kuvaavaa ja riittävän suurta otosta. Lisäksi vastausprosentti vaikuttaa tulosten analysointiin ja yleistettävyyteen. Tulosten käsittelyssä tulee sen sijaan kiinnittää erityistä huomiota huolellisuuteen ja siihen, että mitataan oikeita asioita. (Heikkilä, 2014, s. 27–28.)

Tutkielman reliabiliteettiin eli luotettavuuteen on kiinnitetty huomiota tutkielman suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Tutkimusmenetelmän ja aineiston analysointimenetelmä sekä niiden perustelut on kuvattu tutkielman luvussa 5. Lisäksi kyselytutkimuksen kysymykset on dokumentoitu tutkielman liitteissä (liite 1). Tutkielmaan vastanneiden toimittajien valinnassa ei ole käytetty otantamenetelmää, sillä vastaajiksi on päätetty rajata POHAn kilpailutuksiin osallistuneet toimittajat vastaajien yhteystietojen olemassaolon ja tavoitettavuuden perusteella. Tutkielman heikkoutena voidaan lisäksi nähdä näytteen melko pieni koko. Koska näyte on valittu harkinnanvaraisesti ja se on kooltaan pieni, vaikuttaa se tulosten yleistettävyyteen. Vastaajajoukko koostui 116 toimittajasta ja vastaus saatiin 47 toimittajalta, mikä vastaa 40 prosenttia vastaajista. Tämä on pyritty ottamaan huomioon tutkielman tuloksia kuvaavassa luvussa 6. Tutkielman luotettavuutta lisää se, että kyselyyn vastanneiden toimittajien vastaukset olivat linjassa toistensa kanssa ja niistä löytyi myös yhteneväisyyksiä aiemman tutkimuksen kanssa.

Tutkimuksen validiteettiin eli pätevyyyteen on kiinnitetty huomiota tutkimus- ja aineistonkeruumenetelmän avulla. Kyselytutkimus mahdollistaa kyselyn keskeyttämisen missä vaiheessa tahansa ja aloittamisen uudelleen. Lisäksi kyselyn täyttämiseksi ei ollut aikarajaa eli vastausten antamisessa ei ollut kiirettä. Tutkielman tekijän yhteystiedot liitettiin saatekirjeeseen (liite 2), jotta kyselyyn osallistujat voivat ottaa yhteyttä epäselvissä tilanteissa. Kysymysten ymmärtämiseen liittyvää riskiä pyrittiin hallitsemaan testaamalla kysymyksiä testiryhmällä ja keskustelemalla poliisin materiaalikeskuksen henkilöstön ja työn ohjaajan kanssa kysymyksen asettelusta ja muista valinnoista.

Reliabiliteetin ja validiteetin lisäksi tutkielmassa tulee kiinnittää huomiota tutkielman objektiivisuuteen. Jokaisessa tutkimuksessa tutkielman tekijä tekee subjektiivisia valintoja kysymysten muotoilun, analysointimenetelmän tai raportointitavan suhteen. Tästä syystä tutkielman tekijän tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tutkimuksen tulokset eivät saa olla riippuvaisia tutkijasta ja tämän asenteista. (Heikkilä, 2014, s. 28–29.)

Neljäs osa-alue, jota tulee tutkielman toteutusta suunnitellessa ottaa huomioon, on kyselytutkimukseen osallistuvien henkilöiden yksityisyyden suoja ja tietojen käsittely. Yleisen tietosuojasetuksen 2016/679 mukaan tietojen keruun ja käsittelyn perusteena on osallistujalta saatu suostumus. Suostumuksen taustalla on ajatus, että henkilö hyväksyy tietojen käsittelyn suostumukseen annettua käyttötarkoitusta varten (Euroopan unioni). Tämä on ratkaistu tutkimuksessa niin, että henkilötietoja tai yksilöitävissä olevia tietoja yrityksistä ei kerätä, sillä ne eivät ole tutkielman kannalta olennaisia. Taustakysymyksiä kysyttiin mahdollisten ryhmittelyjen mahdollistamiseksi. Tutkittaville on annettu tiedoksi kyselyn alussa tietosuojailmoitus, jonka he ovat lukeneet ja antaneet luvan vastauksensa käsittelyyn tutkielmassa.

Tässä Pro Gradu-tutkielmassa on noudatettu yllä mainittuja tieteellisen käytännön perusteita sekä huomioitu aiempien tutkijoiden tekemä työ tekemällä tutkielmaan asianmukaiset lähdeviittaukset.

7.3 Yhteenveto ja jatkotutkimusaiheet

Julkisten hankintojen merkitys valtion taloudelle on merkittävä. Hankinnoilla on olennaista merkitystä sekä Suomen, että koko Euroopan BKT:n tasolla (Tilastokeskus, 2021; Euroopan komissio, 2017). On näin ollen yleisen edun mukaista, että julkisia hankintoja säädellään lainsäädännön keinoin. Lainsäädännön avulla pyritään mahdollistamaan mahdollisimman monen yrityksen tai yrittäjän osallistuminen kilpailutuksiin sekä tekemään siitä mahdollisimman tasapuolista eri osapuolille (JulkHankL 2 §; Jääskeläinen & Tukiainen, 2019). Erityisesti koko EU-alueen kannalta olennaiset hankinnat halutaan altistaa kilpailutuksille myös ulkomaisille yrityksille, jotta tarjouksia saataisiin enemmän kuin muutamalta osallistujalta ja ne olisivat mahdollisimman hyviä (Euroopan komissio, 2017).

Tässä Pro Gradu tutkielmassa selvitettiin vastausta kahteen tutkimuskysymykseen. Tutkimuskysymys 1: ”Ovatko tarjoajat tyytyväisiä Poliisihallituksen toimintaan hankintaprosessin aikana?” ja tutkimuskysymys 2: ”Millaisena kilpailutukseen osallistuneet tahot kokevat hankinnalle asetetut vaatimukset?”. Kyselytutkimukseen saatujen vastausten perusteella Poliisihallituksen kilpailutuksiin osallistuneet toimittajat ovat olleet suhteellisen tyytyväisiä Poliisihallituksen järjestämiin kilpailutuksiin ja Poliisihallituksen toimintaan hankintaprosessien aikana. Vastaajat arvostivat erityisesti hankintayksikön ammattitaitoa, viestintää sekä tietämystä hankintaprosessista. Kyselyyn vastanneet toimittajat pitivät hankintojen vaatimusmäärittelyä niin ikään onnistuneena, erityisesti asetettujen vaatimusten ja kokonaisuuden selkeyttä, olennaisuutta hankinnan kannalta sekä tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Kritiikkiä Poliisihallitus sai muun muassa määriteltyjen vaatimusten tiukkuudesta ja toteuttamiskelpoisuudesta, niiden poisraaavan luonteen vuoksi sekä hankintakokonaisuuksista ja -määristä. Lisäksi toivottiin enemmän dialogia hankinnan osapuolten välille, jotta voitaisiin määrittää mahdollisimman hyvät vaatimukset, mutta samalla mahdollistaa mahdollisimman monen tarjoajan osallistuminen.

Tutkielman perusteella tärkeä osa-alue on luoda hyvä suhde toimittajien ja hankintayksikön välille, jotta tarjoajat kokevat tulevansa kohdelluiksi tasapuolisesti sekä kiinnittää huomiota vaatimusmäärittelyyn. Lisäksi ehtojen täytyessä hankintayksikön tulisi harkita neuvottelumenettelyn käyttöä, jotta vaatimukset voidaan määrittää mahdollisimman tarkasti sekä, jotta vastaanottajat eivät kokisi hankinnan kohdetta suunnatuksi tietylle tarjoajalle. Muun muassa vaihtoehtoisten sertifikaattien salliminen tai vähimmäisrajojen muokkaaminen ovat keinoja, jolla voitaisiin lisätä tarjoajien mahdollisuuksia osallistua kilpailutukseen. Lisäksi erityisesti hankinnat, jossa hankitaan useita tuotteita, jotka eroavat toisistaan, tulisi mahdollisuuksien mukaan ja lakien puitteissa jakaa osiin, jotta eri tarjoajilla olisi paremmat mahdollisuudet osallistua. Lisäksi peräänkuulutetaan, että Poliisihallituksen kannattaa ottaa huomioon myös pienempiä toimittajia, joilla ei ole mahdollisuutta suurten toimittajien tavoin kilpailla hinnalla, vaan vaatimusperusteena tulisi hinnan lisäksi olla joku toinen ominaisuus. Kyselyn perusteella Poliisihallitus on kuitenkin onnistunut luomaan jo olemassa oleville

toimittajille tunteen, että osallistujilla on mahdollisuus voittaa kilpailutus ja vakuuttanut ammattitaidollaan vaatimusmäärittelyssä.

Tutkimuksessa saatujen tulosten ja tehtyjen havaintojen perusteella jatko-tutkimusaiheiksi ehdotetaan tutkimusta laajemmalla otannalla keskittyen erityisesti myös niihin yrityksiin, jotka eivät ole osallistuneet kilpailutuksiin. Tässä tutkimuksessa vastaajat olivat poliisin materiaalikeskuksen toimittajarekisteriin kirjattuja toimittajia eli tarjoajia, jotka ovat osallistuneet aikaisemmin kilpailutukseen. Kilpailutukseen osallistuneet yritykset ovat hyvä lähde arvioida sitä, miten julkisia hankintoja jo tuntevat yritykset suhtautuvat vaatimuksiin. Olisi kuitenkin tutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoista selvittää sitä, miten ne, jotka päättävät olla osallistumatta kilpailutukseen kokevat julkiset hankinnat ja niiden vaatimusmäärittelyn sekä prosessit. Syvällisemmän ymmärtämisen saamiseksi olisi mielekästä toteuttaa myös laadullista tutkimusta muutaman tarjouskilpaan osallistuneen tai osallistumattoman kohdalta. Laadullisen tutkimuksen avulla olisi mahdollista kerätä tietoa ja syvällisempiä syitä ja selityksiä eri mielipiteille ja vastauksille. Lisäksi Poliisinhallituksen materiaalikeskukselle suositellaan palautteen pyytämistä kilpailutukseen osallistuneilta osapuolilta hankintaprosessin päätteeksi, jotta voidaan parantaa hankintaprosessin ja vaatimusmäärittelyn tasoa sekä toimittajatytyväisyyttä. Kokonaisuudessaan aihetta tulisi tarkastella monesta eri näkökulmasta.

LÄHTEET

- Aine, A. (2019). Julkisten hankintojen yleiset periaatteet ja hankintamenettely. Luento kurssilla kilpailuoikeus ja julkiset hankinnat. Jyväskylän yliopisto, 26.3.2019.
- Alkaraan, F. & Northcott, D. 2006. Strategic capital investment decision-making: A role for emergent analysis tools? A study of practice in large UK manufacturing companies. *The British Accounting Review* 38 (2), 149-173.
- Askfors, Y., & Fornstedt, H. (2018). The clash of managerial and professional logics in public procurement: Implications for innovation in the health-care sector. *Scandinavian Journal of Management*, 34(1), 78-90.
- Browne, G. J., & Rogich, M. B. (2001). An empirical investigation of user requirements elicitation: Comparing the effectiveness of prompting techniques. *Journal of Management Information Systems*, 17(4), 223-249.
- Darwish, N. R., & Megahed, S. (2016). Requirements engineering in scrum framework. *International Journal of Computer Applications*, 149(8), 24-29.
- Emmanuel, C., Harris, E., & Komakech, S. (2010). Towards a better understanding of capital investment decisions. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 6(4), 477-504.
- Essig, M., & Amann, M. (2009). Supplier satisfaction: Conceptual basics and explorative findings. *Journal of purchasing and supply management*, 15(2), 103-113.
- Euroopan komissio. (ei pvm.). Public procurement. Viitattu 3.9.2023. https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en.
- Euroopan komissio. (2017). Making Public Procurement work in and for Europe. [EUR-Lex - 52017DC0572 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.do?uri=CELEX:52017DC0572:EN:EUR-Lex).
- Euroopan unioni. (ei pvm.). Julkiset hankinnat, tarjouskilpailut ja hankintasopimukset Euroopan unionissa. Viitattu 22.9.2023. https://european-union.europa.eu/live-work-study/public-contracts_fi.
- Euroopan unioni. (6.7.2022). Yleinen tietosuojasetus. [Yleinen tietosuojasetus \(GDPR\) - Your Europe \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.do?uri=CELEX:20160808:EN:EUR-Lex).
- Götze, U., Northcott, D., & Schuster, P. (2008). Investment appraisal. *Methods and models*, 2.
- Haatainen, T. (2022) Hankintalain uudistus tähtää vastuullisempiin julkisiin hankintoihin. [Hankintalain uudistus tähtää vastuullisempiin julkisiin hankintoihin \(valtioneuvosto.fi\)](https://valtioneuvosto.fi/hankintalain-udistus-tahtaa-vastuullisempiin-julkisiin-hankintoihin).
- Hansel. (15.4.2020). [Hansel - Uutiset](https://www.hansel.fi/uutiset)
- Heikkilä, T. (2014). Tilastollinen tutkimus (9. uudistettu painos). Edita.
- Hilma. (11.9.2023). [Hilma - Tiedotteet \(hankintailmoitukset.fi\)](https://www.hilma.fi/tiedotteet/hankintailmoitukset).
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (1997). Tutki ja kirjoita (21. painos). Tammi.
- Ikäheimo, S., Malmi, T., & Walden, R. (2012). Yrityksen laskentatoimi. (5. uud. painos). Helsinki: Sanoma Pro Oy.

- Ikäheimo, S., Malmi, T. & Walden, R. (2019). Yrityksen laskentatoimi (8. uudistettu painos). Alma Talent. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/JACBIXDTEB>.
- Johansson, B., & Lahtinen, M. (2012). Requirement specification in government IT procurement. *Procedia Technology*, 5, 369–377.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, JHNY. (ei pvm, a.). Mikä on julkinen hankinta? Hankintojen periaatteet. Viitattu 17.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet>.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, JHNY. (ei pvm, b). Hilma. Ilmoittaminen. Viitattu 15.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/hilma>.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, JHNY. (ei pvm, c). Mikä on julkinen hankinta? Soveltamisala. Viitattu 22.9.2023. <https://www.hankinnat.fi/soveltamisala>.
- Julkisten Hankintojen Neuvontayksikkö, JHNY. (ei pvm, d) EU-Kynnysarvot muuttuvat 1.1.2022, 1.12.2021. Viitattu 10.9.2023. [EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2022 | Hankinnat](https://www.hankinnat.fi/eu-kynnysarvot-muuttuvat-1.1.2022).
- Julkisten Hankintojen Neuvontayksikkö, JHNY. (ei pvm, e) Suunnittelu ja valmistelu. Markkinakartoitus. Viitattu 26.9.2023. [Markkinakartoitus | Hankinnat](https://www.hankinnat.fi/markkinakartoitus).
- Juričić, D., Vašiček, D., & Drezgić, S. (2020). Multiple criteria decision analysis of public investment options: application to streetlighting renewal projects. *Economic research-Ekonomska istraživanja*, 33(1), 3288-0.
- Järvenpää, M., Järvenpää, M., Lämsiluoto, A., Partanen, V. & Pellinen, J. 2010. Talousohjaus ja kustannuslaskenta. Helsinki: WSOYpro.
- Jääskeläinen, J. & Tukiainen, J. (2019). Anatomy of Public Procurement. VATT Working papers 118. <https://vatt.fi/-/tutkimus-julkiset-kilpailutukset-eivat-houkuttele-yrityksia>.
- Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus. (2018). Mikä kestävä ja innovatiivinen hankinta? <https://www.hankintakeino.fi/fi/kestavyys-ja-innovatiivisuus>.
- Knüpfer, S. & Puttonen, V. (2018). *Moderni rahoitus* (10. uudistettu painos). Alma Talent.
- Kujala, S. (2003). User involvement: a review of the benefits and challenges. *Behaviour & information technology*, 22(1), 1-16.
- Laki julkisista hankinnoista 348/2007. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070348>.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016/1397. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397#L14P136>.
- Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista 2011/1531. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111531#L3P15>.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999. [Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/621).

- Marinescu, A. C., Spanulescu, G. A., Craiu, M. A., & Noica, R. (2019). DETERMINANTS OF PUBLIC INVESTMENT IN EUROPEAN UNION COUNTRIES. *Economic Computation & Economic Cybernetics Studies & Research*, 53(4).
- Moe, C. E., Newman, M., & Sein, M. K. (2017). The public procurement of information systems: dialectics in requirements specification. *European Journal of Information Systems*, 26(2), 143-163.
- Nordheim, S., & Päivärinta, T. (2006). Implementing enterprise content management: from evolution through strategy to contradictions out-of-the-box. *European Journal of Information Systems*, 15, 648-662.
- OECD. (2016). Public procurement. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>.
- Ovaska, P., Rossi, M., & Smolander, K. (2005). Filtering, negotiating and shifting in the understanding of information system requirements. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 17(1), 7.
- Park, J. E. (2021). Schedule delays of major projects: what should we do about it?. *Transport Reviews*, 41(6), 814-832.
- Poliisi. (ei pvm.). Viitattu 21.8.2023. [Poliisin materiaalikeskus - Poliisi](#).
- Pop, M. G. S. (2012). The investment process and its financing. *Annals of the University of Petrosani: Economics*, 12(2), 193-204.
- Porter, M. E. 1980. *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press.
- Pratt, S. P., & Grabowski, R. J. (2008). *Cost of capital*. John Wiley & Sons.
- Puolamäki, E., & Ruusunen, P. (2009). Strategiset investoinnit: johtaminen, prosessit ja talouden ohjaus. *Tietosanoma*.
- Rice, D. (2015). Public procurement as a means to achieving social gains—progress and challenges in European legislation and standards for accessible information and communication technology. *International Review of Law, Computers & Technology*, 29(2-3), 162-182.
- Shank, J. K. (1996). Analysing technology investments – from NPV to strategic cost management (SCM). *Management Accounting Research*, 7(2), 185-197.
- Sisäministeriö. (2018). Sisäasiainhallinnon hankintaohje. Sisäministeriön julkaisu 2/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160461/3%202018%20Sisaasiainhallinnon%20hankintaohje.pdf>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (ei pvm.). Innovatiiviset julkiset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä. <https://tem.fi/ijh>.
- Valtionvarainministeriö. (2017a). Valtion hankintakäsikirja. <https://vm.fi/documents/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf?version=1.0>.
- Valtionvarainministeriö. (2017b). Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot tarvahankinnoissa. <https://vm.fi/documents/10623/2291459/JYSE%20tarvat%20huhtikuu%202017.pdf/>.
- Valtionvarainministeriö. (2017c). Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa.


<https://vm.fi/documents/10623/2291459/JYSE%20palvelut%20huhtikuu%202017.pdf/109174f0-f238-40aa-be5d-0b5bb9ddc440>.

Vilela, J., Castro, J., Martins, L. E. G., & Gorschek, T. (2017). Integration between requirements engineering and safety analysis: A systematic literature review. *Journal of Systems and Software*, 125, 68-92.

Young, R. R. (2002). Recommended requirements gathering practices. *CrossTalk*, 15(4), 9-12.

LIITE 1: TOIMITTAJATYYTYVÄISYYSKYSELY

Toimittajien tyytyväisyys Poliisihallituksen järjestämiin kilpailutuksiin ja hankinnan kohteen vaatimusmäärittelyyn

 Pakolliset kysymykset merkitty tähdellä (*)

2. Onko yrityksenne osallistunut Poliisihallituksen järjestämään kilpailutukseen? *

Kyllä

Ei (Miksi?)

Toimittajan perustiedot

Toimittajien taustatietoja sekä tietoja tarjouskilpailuihin osallistumisesta.

3. Mihin kokoluokkaan yrityksenne kuuluu? *

	Mikroyritys	Pienyritys	Suuryritys
Liikevaihto	0,7 M€	12,0 M€	40,0 M€
Taseen loppusumma	0,35 M€	6,0 M€	20,0 M€
Henkilöstö keskimäärin	10	50	250
	Enintään yksi voi ylittyä	Enintään yksi voi ylittyä	Vähintään kahden on ylityttävä

Mikroyritys

Pienyritys

Keskisuuri yritys (kaksi tai useampi pienyrityksen rajaa ylittää, mutta alle suuryrityksen rajojen)

Suuryritys

4. Kuinka monesti yrityksenne on osallistunut Poliisihallituksen järjestämään tarjouskilpaan? *

1

2-5

5-10

>10

5. Onko yritystänne koskaan valittu Poliisihallituksen järjestämän tarjouskilvan voittajaksi? *

- Kyllä
 Ei

6. Osallistuisiko yrityksenne uudelleen Poliisihallituksen järjestämään tarjouskilpaan? *

- Kyllä
 Ei
 En osaa sanoa (Miksi?)

Poliisihallitus asiakkaana

7. Yrityksemme kokee Poliisihallituksen tärkeäksi asiakkaaksi *

- Kyllä
 Ei

8. Kuinka hyvin oheiset väitteet kuvaavat Poliisihallituksen järjestämiä tarjouskilpailuja, joihin yrityksenne on osallistunut *

Arvioikaa seuraavia väitteitä asteikoilla 1-6. Asteikolla 1 tarkoittaa Täysin eri mieltä ja 6 Täysin samaa mieltä ja ja EOS En osaa sanoa.

1 = Täysin eri mieltä, 2 = Eri mieltä, 3 = Hieman eri mieltä, 3 = Hieman samaa mieltä, 4 = Samaa mieltä, 6 = Täysin samaa mieltä.

	1 Täysin eri mieltä	2 Eri mieltä	3 Hieman eri mieltä	4 Hieman samaa mieltä	5 Samaa mieltä	6 Täysin samaa mieltä	EOS / En halua vastata
Kilpailutus							
Tarjouskilpaan osallistuminen on helppoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tarjouskilpaan osallistuminen vie liikaa resursseja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tarjouskilpaan osallistuminen on vaivan arvoista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kilpailutukset on järjestetty hyvin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tarjouspyyntö							
Tarjouspyyntö on selkeä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tarjouspyyntöön on helppo vastata	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tarjouspyynnön soveltuvuusvaatimukset ovat perusteltuja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Viestintä ja tiedottaminen

Osanottajien kohtelu on tasapuolista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Viestintä ja tiedottaminen on ajantasaista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhteydenotto pyyntöihin vastataan kohtuullisessa ajassa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saan helposti yhteyttä kilpailutuksen järjestäjiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yritykselle soveltuvat hankintailmoitukset on helppo havaita ajantasaisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Onko yrityksenne ollut tyytyväinen Poliisihallituksen järjestämän tarjouskilpailun järjestelyihin kokonaistasolla? *

Kyllä

Ei

En osaa sanoa, miksi?

10. Minkä kokonaisarvosanan antaisit Poliisihallitukselle kilpailutuksesta? *

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Hankinnan kohteen vaatimusmäärittely

11. Kuinka hyvin Poliisihallitus on onnistunut seuraavilla osa-alueilla kilpailutuksissa? *

Arvioi seuraavia väitteitä kilpailutuksesta asteikoilla 1-6.

Asteikossa 1 tarkoittaa Erittäin epäonnistunutta ja 6 Erittäin onnistunutta ja EOS En osaa sanoa.

EOS = En osaa sanoa, 1 = Erittäin epäonnistunut, 2 = Melko epäonnistunut, 3 = Jonkin verran epäonnistunut, 4 = Jonkin verran onnistunut, 5 = Melko onnistunut, 6 = Erittäin onnistunut

	1 Erittäin epäonnistunut	2 Melko epäonnistunut	3 Jonkin verran epäonnistunut	4 Jonkin verran onnistunut	5 Melko onnistunut	6 Erittäin onnistunut	EOS / En halua vastata
Hankinnan kohteen tunteminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankinnan kohteen määrittely	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankintakokonaisuuden määrittely	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poliisihallituksen osaaminen ja ammattitaito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sovitun aikataulun toteutuminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pisteytettävien ominaisuuksien valinta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

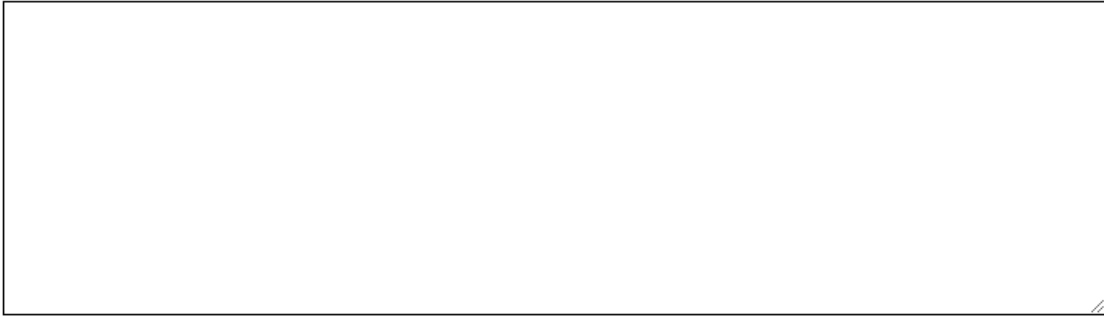
12. Hankinnan kohde ja sille määritetyt vaatimukset *

1 = Täysin eri mieltä, 2 = Eri mieltä, 3 = Hieman eri mieltä, 3 = Hieman samaa mieltä, 4 = Samaa mieltä, 6 = Täysin samaa mieltä

	1 Täysin eri mieltä	2 Eri mieltä	3 Hieman eri mieltä	4 Hieman samaa mieltä	5 Samaa mieltä	6 Täysin samaa mieltä	EOS / En halua vastata
Hankinnan kohde sekä kohteen ominaisuudet ja vaatimukset...							
On määritelty selkeästi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ovat sopivat suhteessa hankinnan kohteeseen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ovat tarpeettoman tiukat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ovat olennaisia hankinnan kannalta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muodostavat selkeän kokonaisuuden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muodostavat liian laajan kokonaisuuden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aikataulu vaatimusten toteuttamiseksi on riittävä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ovat toteuttamiskelpoisia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ovat tasapuolisia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ovat syrjimättömiä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kilpailutuksen ja hankinnan kohteen määrittelyn onnistuminen ja kehityskohteet

13. Mikä on ollut erityisen onnistunutta Poliisihallituksen järjestämissä kilpailutuksissa, joihin olette osallistuneet? *



14. Mitkä ovat yleisimmät epäselvyydet tai ongelmakohdat Poliisihallituksen tarjouspyynnöissä ja hankintailmoituksissa asetetuissa vaatimuksissa? *



15. Mitä Poliisihallituksen kilpailutusprosessissa voisi mielestänne parantaa?



LIITE 2: SAATEKIRJE

Hei,

Teen laskentatoimen Pro Gradu -tutkielmaa Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa ja kyselyyn vastaamalla autat tutkimusaineiston keräämisessä. Tutkielman tarkoituksena on kartoittaa toimittajien mielipiteitä tarjouspyynnössä asetettuihin hankinnan kohteen vaatimuksiin sekä toimittajien tyytyväisyyttä Poliisin materiaalikeskuksen toimintaan hankintaprosessin aikana. Kyselyn tuloksia käytetään johtopäätösten tekemiseen ja Pro gradu -tutkielman suorittamiseen.

Vastaaminen kyselyyn vie noin 15–20 minuuttia ja kysymykset ovat monivalintakysymyksiä sekä avoimia kysymyksiä. Vastaukset kerätään nimettömästi eikä vastauksia voida yhdistää vastaajiin. Vastaamisen keskeyttäminen on mahdollista milloin vain. Vastaaminen onnistuu sekä mobiililaitteilla että tietokoneella.

Pyydän vastaamaan kyselyyn mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 21.05.2023 mennessä.

Tietosuojailmoitus: https://docs.google.com/document/d/104kiZLHmH7cQHAhmXcL1t9UnAktg-NDTFBvOw-fXz3nY/edit?usp=share_link

Tiedote tutkielmasta:

https://drive.google.com/file/d/1W_VGCa89MXxTXWziO11QQKiJ-7P30hbP/view?usp=sharing

Lisätietoja saat ottamalla yhteyttä allekirjoittaneeseen.
Kiitos jo etukäteen vastauksestasi.

Ystävällisin terveisin,

Sandra Toivonen

sandra.a.toivonen@student.jyu.fi