

Yhteishankinnat ja hankintatoimen kehittäminen Suomen turvallisuusorganisaatioissa

Ilkka Ikonen ja Juha-Matti Lehtonen

Abstract

The security budgets in general have been declining and the recent era of austerity together with the Ukraine and migration crises has not yet changed this trend. Security organizations are facing situations where purchasing cooperation might be the solution for getting more performance out of decreasing budgets. In the literature review the motives and enablers for successful cooperation are reviewed, such as reduction of transaction costs and increased professionalism. The different organizational roles for cooperation are discussed following Schotanus and Telgen (2007).

Empirical data is collected from the organizations engaging in purchasing cooperation through twelve interviews from Defence Forces, Police and Frontier Guard. The main benefits were found to include shared responsibilities in purchasing process that saves individual organization resources, interoperability between organizations and cost savings. The main organizational roles that were identified: “hitchhiking”, “bus rides”, “carpooling”, “F1-team” and “political F1-team”. Cooperation opportunities need to be identified early on and for this purpose, ministry of the interior has a committee where Police and Border Guard were discussing material projects and purchasing cooperation. At the end of the article ways to enhance cooperation are suggested.

Johdanto

Hybridisota sekä hämärtyneet rauhan, kriisin ja sodan käsitteet sekä suuri pakolaismäärä ovat tuoneet uusia tehtäviä ja asettaneet lisääntyviä vaatimuksia viranomaisten väliselle yhteistoiminnalle. Viimeisen vuoden aikana Eurooppaan on noussut uusi terrorismin aalto, joka on tuonut aseistetut sotilaat kaupungien katukuvaan. Tämän on tavoittanut myös Suomen ja vaikuttanut Suomen sisäiseen turvallisuustilanteeseen.

Euroopan ja erityisesti Suomen synkkä taloustilanne on näkynyt 2010-luvulla säästöpainena budjetissa, mistä syystä turvallisuusympäristön muutoksiin on toistaiseksi jouduttu vastaamaan pienenevillä resursseilla. Vaikka nimellisesti Puolustusvoimien, Poliisin ja Rajavartiolaitoksen määrärahat ovat kasvaneet vuosien 2007–2017 aikana noin 20 %, inflaatiokorjattuna määrärahat ovat pysyneet kutakuinkin samana, samalla kun julkisen sektorin palkkakustannukset ovat kasvaneet 16 % inflaatiota nopeammin. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Puolustusvoimien henkilöstöä on vähennetty 23 %, Rajavartiolaitoksen 13 % ja Poliisin 12 % (Valtionvarainministeriö 2007; 2017).

Suomen Pankki arvioi vuonna 2014, että aiempiin arvioihin verrattuna talouden pitkän tähtäimen kasvunäkymät ovat heikentyneet niin, että vuosina 2014–2020 bruttokansantuotteen kasvaisi keskimäärin vain 0,8 %, ja 2020-luvulla keskimääräinen kasvu kiihtyisi runsaaseen prosenttiin, mutta jäisi selvästi pitkän ajan trendikasvua hitaammaksi (Kilponen ym. 2014). Heikosta talouskasvusta on tullut uusi normaali ja on todennäköistä, että talouskasvu ei tuo ratkaisua lisääntyvien tehtävien ja pienenevien resurssien väliseen ristiriitaan.

Suomen valtion hankintastrategiassa yhtenä päämääränä on yhteishankintojen ja keskitettyjen hankintojen käytön laajentaminen (Valtionvarainministeriö 2009). Talousarviolain (13.5.1988/423) hankintojen keskittämissäännökseen 22a § perustuen Valtioneuvosto on 2006 asetuksella määritellyt valtionhallinnon yhteishankintoja. Asetuksessa määritellään tuotteet ja palvelut, jotka on vähintään hankittava yhteishankintoina. Tyypillisiä asetuksen määrittelemiä yhteishankintoja ovat sähkö, polttoaineet, toimistokalusteet, tavanomaiset IT-laitteet, asiantuntijapalvelut, matkapuhelimet ja työterveyshuollon palvelut. (Valtioneuvosto 2006.) Hankintastrategian mukaisesti tavanomaisten tavaroiden ja palveluiden kilpailutukset hoitaa keskitetysti yhteishankintayksikkö Hansel Oy, jonka tehtävistä yhteishankintayksikkönä on säädetty lailla (30.12.2008/1096). Tämän vuoksi jatkossa keskitytään nimenomaan turvallisuusviranomaisia koskeviin, muihin kuin Hansel Oy:n kautta keskitetysti kilpailutettavaan tavanomaisiin tavariin. Vuonna 2016 Valtiovarainministeriö ehdotti, että valtion hankintatoimen yhteisiksi tulostavoitteiksi otettaisiin yhteishankintojen käyttötilanteen seuraaminen ja yhteishankintojen käytön lisääminen asetettujen tavoitteiden mukaisesti (Valtionvarainministeriö 2016).

Euroopan unionin (EU) tavoitteena on jäsenmaidensa yhteishankintojen lisääminen. Viimeisen kahden vuoden aikana tämä on näkynyt erityisesti lausuntoina pyrkii yhteistyöhön ja yhteishankintoihin turvallisuus- ja puolustus-hankkeissa (Euroopan komissio 2017). EU perustelee yhteishankintoihin siirtymistä volyyymiedulla ja halvemmilla hinnoilla, hallintokulujen säästymisellä sekä asiantuntijuuden lisääntymisellä. Yhteishankinnoilla on mahdollista

saavuttaa merkittäviä hyötyjä kuten 30 % säästöt hankintahinnoissa ja 60 % leikkaus hankintojen hallintoon käytettyyn työaikaan. (Euroopan komissio 2008.)

Näissä budjettipaineissa ja turvallisuusympäristön muutoksessa valtionhallinnon katseet kohdistuvat hankintatoimen kehittämiseen ja erityisesti yhteishankintoihin mahdollisina keinoina, joilla voidaan vastata vähenevien resursien, turvallisuusympäristön muutoksen ja lisääntyvien tehtävien haasteisiin.

Tämän artikkelin aiheena on yhteishankintojen mahdollisuudet Suomen turvallisuusorganisaatioissa. Tutkimusaiheeseen pyritään vastaamaan etsimällä vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä ovat yhteishankintojen hyödyt ja haitat sekä milloin yhteishankinta on kannattavaa?
- Kuinka yhteishankinnat tulee organisoida?
- Miten Suomen turvallisuusorganisaatioiden yhteishankinnat toteutettaisiin nyt ja tulevaisuudessa?

Artikkelin teoriaosuudessa käsitellään yhteishankintoja pohjautuen alan tutkimukseen ja kirjallisuuteen. Painopisteenä ovat yhteishankintojen hyödyt ja haitat sekä hankintojen organisointimuodot. Teoriaosuuden jälkeen esitellään haastattelujen tulokset käyttäen teoriaosuuden luokittelua. Artikkelissa esitetään malli Suomen turvallisuusorganisaatioin yhteishankintamuodoista. Malli on yhteenvedo teoriaosuudesta sekä haastattelujen tuloksista.

Yhteishankinnat kirjallisuudessa

Yhteishankinta voidaan määritellä eri tavoilla. Esimerkiksi Walkerin (2007) mukaan kyse on itsenäisten organisaatioiden hankintaan liittyvien tietojen, osaamisen, resurssien tai hankintamäärien yhdistämisestä, jonka tarkoituksena on parantaa toimintaa. Toisaalta Tella ja Virolainen (2005) näkevät, että kyse on vain hankintojen yhdistämisestä eikä muusta hankintaan liittyvästä yhteistyöstä. Schotanus ja Telgen (2007) nostavat esiin hankinnan vaiheet siten, että yhteistyötä voi tapahtua koko hankintaprosessin aikana sen yhdessä tai useammassa vaiheessa.

Määritelmä yhteishankintatoiminnoista sekä niiden tukitoiminnoista sisältyy myös lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397). Yhteishankintatoimintoja ovat 4 §:n mukaan yhteishankintayksikön hankintayksikölle tarkoitettujen hankintojen ja hankintasopimusten tekeminen sekä puitejärjestelyjen tekeminen. Tukitoimintoja puolestaan ovat hankintojen tekemiseen liittyvä suunnittelu ja neuvonta sekä hankintamenettelyn

toteuttaminen hankintayksikön puolesta. Eri hankintamenettelyjen, kuten avoimen menettelyn, neuvottelumenettelyn ja suorahankinnan, vaiheet ovat kuvattu lain 5. luvussa.

Yhteishankintojen edut ja haitat

Talousteoreettiselta kannalta yhteishankintojen hyötyinä voidaan nähdä transaktiokustannusteorian mukaisesti yksittäisten hankintatapahtumien määrän väheneminen, mittakaavaetujen, kuten oppimiskäyrän, tuottama säästö hankintahinnassa hankittaessa suurempia määriä sekä peliteoreettisesti neuvotteluvoiman kasvu suhteessa toimittajaan (Tella & Virolainen 2007). Mittakaavaedut mahdollistavat myös ostajien osaamisen kehittymisen, sillä kun hankintamäärä kasvaa, ostajat voivat erikoistua esimerkiksi kukin omaan tuoteryhmäänsä. Toisaalta yhteishankinnat edellyttävät yhteistyötä ja kun työllä taas on kustannus, muodostuu yhteistyöstä mahdollinen haittatekijä. Samoin jos katsotaan, että yhteishankinta edellyttää yhteisten tuotteiden hankintaa, voivat yhteishankinnan osapuolet joutua tinkimään omista tarpeistaan päästäkseen yhteisymmärrykseen yhdessä hankittavasta tuotteesta ja sen ominaisuuksista.

Toinen lähestymistapa on luetella kirjallisuudessa esiteltyjä listoja yhteishankintojen eduista ja haitoista. Eri kirjoittajien luettelot ovat tietysti jossain määrin erilaisia. Yleisesti kuitenkin etuina nähdään alhaisemmat hankintahinnat ja säästöt hankintojen hallinnointityössä (Schotanus 2007; Schotanus & Telgen 2007; Essig 2000; Tella & Virolainen 2005), mutta myös osaamisen jakaminen yhteistyöverkostossa (Walker ym., 2007), parempi laatu (Schotanus & Telgen, 2005) sekä mahdollisuus saada uusia toimittajia (Schotanus & Telgen, 2007). Haittoina taas Schotanus ja Telgen (2005) mainitsevat muun muassa koordinoinnin kustannukset, monimutkaisuuden, epävarmuuden, joustavuuden vähenemisen, vapaamatkustamisen sekä hallinnoinnin. Tällaisten listojen hyötyinä on, että niistä voi tarkastaa, mitä vaikutuksia yhteishankinnoilla saattaisi olla. Listoista ei voi päätellä tietyn nimenomaisen hyödyn tai haitan olemassaoloa, puhumattakaan sen arvosta tietyn tuotteen hankinnassa tietyssä yhteistyöryhmässä. Hankintatoimen organisoimista 85 artikkelin avulla läpikäyvässä kirjallisuustutkimuksessa Glock ja Hochre (2011) kuitenkin päätyvät toteamaan, että hankintatoimen menestystekijöiden tilannekohtaisuudesta tai tilannetekijöistä ei ole tutkimusta. Hyötyjen ja haittojen tilannekohtaista arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että eri kirjoittajien käyttämät käsitteet voivat erota toisistaan.

Walker (ym. 2013) esittää yhteishankinnoilla tavoiteltavien hyötyjen ja haittojen sijasta joukon yhteistyötä mahdollistavia tekijöitä sekä niiden esteitä käyttäen aineistonaan kirjallisuustutkimusta sekä Englannin julkishallinnon

ostajien haastatteluita. Mahdollistavista tekijöistä he pitivät neljänä tärkeimpänä sitoutumista yhteistyöhön, yhdenmukaistettuja menettelytapoja, ylimmän johdon tukea sekä yhteisesti sovittuja tavoitteita ja mittareita. Esteinä tai edellytysten puutteina he puolestaan mainitsivat (paikallis)politiikan, erilaiset tavoitteet, muutos vastarinnan sekä yhtenäisten tuotekoodien puutteen. Schotanus (ym. 2010) puolestaan esittää laajan kyselytutkimuksen perusteella kovin erilaisen yhteishankintaryhmien kriittisten menestystekijöiden listan: vapaaehtoinen osallistuminen, riittävä panostaminen toimintaan, kaikki jäsenet tuovat osuamista, henkilöiden pysyvyys, tiedonkulku sekä hyötyjen jakautuminen reilusti.

Julkiset hankinnat

Julkisia hankintoja säätelee EU:n hankintadirektiiviin pohjautuva hankintalaki (29.12.2016/1397) sekä direktiiviin pohjautuva laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (29.12.2011/1531), joiden mukaan kynnsarvot ylittävät hankinnat tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa menettelyin, jotka säädetään laissa. Toisaalta EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 346 artiklan kansallisen turvallisuuden poikkeama rajaa EU:n toimivallan ulkopuolelle valtion turvallisuus- ja turvaamistoimenpiteet, jotka liittyvät sotamateriaalien tuotantoon ja kauppaan sekä velvollisuuden antaa turvallisuus- ja turvaamistoimenpiteiden vastaisia tietoja. Kansallisen turvallisuuden poikkeaman johdosta direktiivin käyttö on osoittautunut vähäiseksi, sillä Euroopan komission (2016) raportissa arvioidaan, että strategista puolustusmateriaaleista vain 8,5 % hankittiin sen säännösten puitteissa.

Hankintojen johtamisessa laajasti käytetty apuväline on Kraljicin (1983) malli, jossa teollisen yrityksen hankinnat jaotellaan tuotteen tärkeyden ja saatavuuden riskin mukaan neljään luokkaan. Luokat ovat strategiset-, pullonkaula-, volyymi- ja rutiinituotteet. Tärkeyden kriteerinä voidaan pitää yksinkertaisimmillaan hankintojen volyymiä ja saatavuusriskinä puolestaan sitä, että tuotteelle ja toimittajalle ei ole korvaavia vaihtoehtoja. Eri luokille sopivat erilaiset tavoitteet ja toimintatavat. Van Weele (2005) suosittelee esimerkiksi suuren volyymin ja epävarman saatavuuden tuotteille toimittajayhteistyötä, mutta jos riski on pieni, niin tiukkaa kilpailuttamista. Vastaavasti pienen volyymin ja riskin rutiinituotteet pyritään hankkimaan tehokkaasti ja minimoimaan hallinnointi, mutta jos saatavuus on epävarma, tärkeintä on saatavuuden turvaaminen. Schapperin (ym. 2006) mukaan julkisen sektorin hankinnat kuitenkin jakautuvat useimmissa maissa kahtia alhaisen yksikköhinnan ja suuren volyymin ja toisaalta suuren yksikköhinnan ja pienen volyymin (esimerkiksi investoinnit) hankkeisiin. Tämä vastaa Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2012) mainitsemista yritysten viidestä hankinnan pääryhmästä investointeja ja epäsuoria

hankintoja – sillä muita ryhmiä, kuten välitystavaroita tai tuotannon hankintoja ei julkisella sektorilla ole. Heidän mukaansa eri ryhmät eroavat toisistaan sekä tavoitteiden että toimintamallien suhteen. Hankintalain perusajatuksena on kilpailuttaminen, jonka oletetaan automaattisesti laskevan hintoja (Kalima ym. 2007), mutta Krajlicin mallissa tiukkaa kilpailuttamista suosittellaan vain suuren volyymin ja pienen riskin tuotteille. Vaikka saatavuusriskin hallinta ei ole julkisissa hankinnoissa ainakaan sääntelyn kannalta keskeistä, jää vielä suuren volyymin ja pienen yksikköhinnan hankinnat, joiden kohdalla hallintotyön vähentäminen on tärkeää. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2012) termeillä nämä ovat julkisissa hankinnoissa epäsuoria hankintoja, jotka heidän mukaansa ovat usein hajanaisesti johdettuja ja heikosti raportoituja.

Schapperin (ym. 2006) mukaan julkisilla hankinnoilla on kolmenlaisia periaatteellisia tavoitteita. Edullisimman tuloksen ja tehokkaan hankinnan lisäksi tavoitteina ovat myös yleisen luottamuksen säilyttäminen julkiseen hankintatoimintaan muun muassa läpinäkyvyyden, yhdenvertaisuuden ja vastuullisuuden kautta sekä muiden, yleisten poliittisten päämäärien kuten alueellisen tasapainon tai ympäristöystävällisyyden tavoittelu. Esimerkiksi yleisen luottamuksen säilyttäminen avoimuuden ja rahankäytön valvonnan kautta toteutetaan lainsäätelyllä ja asetuksilla. Tämä johtaa erilaisiin menettelytapoihin kuin jos vaadittaisiin pelkästään taloudellisuutta ja tehokkuutta. Sääntely, jota joskus nimetään byrokraattisuudeksi, ei ole yhdensuuntainen joustavuuden tai tehokkuuden tavoitteiden kanssa.

Myös hankintalaki sekä puolustus- ja turvalaitehankintalaki käsittelevät hankinnan tavoitteita, ja lisäksi hyvin yhtenevästi. Hankintalain 93 § määrää hankinnan valintakriteeriksi joko hinnaltaan halvimman, kustannuksiltaan edullisimman tai hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen. Laatu ymmärretään laajasti erilaisina hankinnan kohteen ominaisuuksina tai siihen liittyvinä palveluina tai jopa yhteiskunnallisina tai ympäristöominaisuuksina. Lain 2 § nimenomaisesti myöntää hankintayksilöille luvan käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja, jotta hankintatoimeen liittyvää hallinnollista työtä voidaan vähentää. Lain 3 § liittyy yleisen luottamuksen säilyttämistavoitteeseen ja siinä esitetään toimittajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä toiminnan avoimuuden ja suhteellisuuden vaatimukset. Lain säännökset hankintamenettelyistä, määräajoista ja ilmoittamisesta palvelevat myös yleisen luottamuksen säilyttämistä ja esimerkiksi lain 66 § mukaan, jos tarjoaja osallistuu hankinnan valmisteluun, on hankintayksikön varmistettava, että tämä ei vääristä kilpailua. Kun verrataan hankintalaissa mainittuja valintakriteereitä tutkimuskirjallisuudessa esitettyihin yhteishankintojen hyötyihin, niin lain 93 § valintakriteerit ovat samoja kuin yhteishankintojen hyödyt sillä lisäyksellä, että itse hankinnan kohteeseen kuulumattoman transaktiokustannusteorian

mukaisen hallinnointityön vähentäminen on 2 § mainittu perusteena yhteishankinnoille. On varsin luontevaa, että yhteishankintojen kautta tavoitellaan samoja asioita kuin mitä hankintalaissa asetetaan hankinnan mahdollisiksi valintakriteereiksi.

Yhteishankintojen organisointi

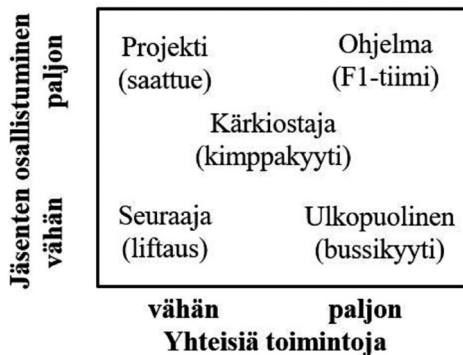
Yksinkertaisimmillaan hankintayhteistyö voi olla vain tiedonvaihtoa. Toimija voi myös antaa oman hankintasopimuksensa toisen toimijan käyttöön samoilla määrittelyillä ja ehdoilla tai tehdä hankinnan toistenkin edestä ilman, että tämä toinen toimija vaikuttaa määrittelyyn tai ehtoihin. Schotanus ja Telgen (2007) kutsuvat tätä ”liftaamiseksi” Yhteishankinnan muotona se tarkoittaa sitä, että yksi organisaatio vastaa koko hankinnasta, mutta mukaan tulevilla organisaatioilla on mahdollisuus ilmoittaa oma hankintatarpeensa kyseiseen hankkeeseen. ”Kyydissä olijoille” tämä voi olla varsin hyvä tapa hyötyä halvoista hinnoista ilman että tarvitsee tehdä hankintatyötä, mutta sopimuksen tekijälle ei ole suoraa kannustinta tähän toimintaan, elleivät ”liftaajat” esimerkiksi maksa korvausta tai nosta kokonaishankintamäärää merkittävästi. Hankintalain kannalta riittää käytännössä maininta hankintailmoituksessa, että ilmoituksessa mainitut muutkin hankintayksiköt voivat haluta tehdä sopimuksen tarjouksen perusteella (Euroopan komissio 2008).

Kun ”liftauksesta” tulee jatkuva toimintatapa, yhteishankinnat voidaan organisoida kolmannen osapuolen toteutettavaksi. Kolmannen osapuolen kulujen kattamiseksi osallistuvat organisaatiot rahoittavat toimintaa esimerkiksi jäsenmaksuilla. Kun osallistujat eivät tässäkään tapauksessa juuri voi vaikuttaa yhteishankinnan toteutukseen tai tuotteen määrittelyyn, mutta toisaalta maksavat siitä, Schotanus ja Telgen (2007) kutsuvat tätä vaihtoehtoa ”bussikyydiksi”, jossa yhteistyön ja vaikuttamisen mahdollisuudet ovat osallistujilla vähäisiä, mikä mahdollistaa osallistujien määrän kasvattamisen suureksi.

Yhteishankintojen vastuiden jako voidaan toteuttaa myös *kärkiostaja*-konseptin (lead byer) mukaisesti, jossa kullekin eri tuoteryhmille nimitetään yksi vastuorganisaatio, joka toteuttaa kyseiset hankinnat. Schotanus ja Telgen (2007) nimeävät tämän yhteishankintamuodon ”kimppakyydiksi”. Kertaluonteiseen yhden tuotteen hankintaan tätä yhteishankintatapaa ei voi soveltaa, koska hankittavia tuotteita pitää olla useita ja toiminnan jossain määrin jatkuvaa, jotta eri tuoteryhmien ostovastuita voidaan jakaa eri osapuolille. Vastuiden jako osallistujien kesken edellyttää enemmän hallinnointia ja johtamista kuin ”bussikyydissä” ja ”liftauksessa”. Kukin osallistuja pystyy kasvattamaan osaamistaan omalla vastualueellaan, mutta ei saa sitä vastaavasti kerrytettyä muilla alueilla.

Merkittävät suuret projekti-hankinnat voivat usein olla ainutkertaisia. Hankintayksikkö ei välttämättä edes pystyisi toteuttamaan näitä ilman yhteistyötä saman tarpeen omaavien toisten toimijoiden kanssa. Schotanus ja Telgen (2007) nimittävät tällaista yhteishankintamuotoa ”saattueeksi”. Tällaisessa yhteistyömuodossa kaikkien eri osapuolten osaamista voidaan hyödyntää yhteishankinnassa, mikä tarkoittaa laajaa yhteistyötä ja neuvotteluja esimerkiksi vaatimusmäärittelyn laadinnassa ja toimittajan valinnassa. Kertaluontoisessa projektissa luottamuksen syntyminen ja tasapuolinen työnjako voivat aiheuttaa ongelmia.

Kaikki osapuolet voivat myös osallistua ja siten vaikuttaa yhdessä useisiin tai kaikkiin hankinnan vaiheisiin. Vastuut ja vaikutusmahdollisuudet voidaan määrittää sopimuksessa, mutta jos keskinäinen luottamus on vahva, ei muodollista sopimusta välttämättä katsota tarpeelliseksi. Schotanus ja Telgen (2007) nimittävät tällaista yhteishankintamuotoa ”F1-tiimiksi”. Tällä tavalla organisoitavassa yhteishankkeessa voidaan yhdessä toteuttaa kaikkien eri toimijoiden kesken esimerkiksi tekninen vaatimusmäärittely, kaupallinen puoli, testaaminen ja vastaanotto, vaikka itse hankintasopimukset usein ovatkin erillisiä. On myös mahdollista, että osa toiminnoista ulkoistetaan myös sellaisille toimijoille, jotka eivät osallistu itse tuotteen hankintaan. Kaupallinen sopimusjuriidikka voisi esimerkiksi olla ulkoistettu toiminta. ”Kimppakyydissä” jaetaan eri tuoteryhmien hankintavastuut osallistujien välillä ja yksi organisaatio hoitaa koko hankinnan, kun taas ”FI-tiimissä” tuotteen hankintaan osallistuvat eri organisaatiot niin kuten ”saattueessakin”. Verrattuna ”saattueeseen” ”FI-tiimin” toiminta on toistuvaa, mikä mahdollistaa projektiorganisaatiota pysyvemmän ja syvemmän yhteistyömuodon.



Kuva 1. Yhteishankintojen organisoimismuodot (Schotanus ym. 2007).

Kuvassa 1 on esitetty eri yhteishankintamuotojen sijoittuminen yhteisten toimintojen määrän sekä yksittäisen jäsenen osallistumisen suhteen. Yhteiset toiminnot tarkoittavat esimerkiksi tiedonvaihtoa, vaatimusmäärittelyä, toimittajan valintaa, sopimuksen laadintaa tai henkilöresursein yhteistä käyttöä. Osallistuminen puolestaan tarkoittaa yhteistoiminnan syvyyttä ja intensiteettiä, kuten hyötyjen määrää, yhteisiä kokouksia, vaikutusmahdollisuuksia ja sitoutumista.

Typologiasta on hyötyä erityisesti yhteishankintaryhmän alkuvaiheissa, jolloin sen avulla voidaan määritellä toimintaympäristöön sopiva toimintamuoto (Schotanus & Telgen 2007). Toisaalta osallistumisen intensiteetti ja yhteisten toimintojen määrä on myös seurausta valitusta yhteistyömuodosta eivätkä akselit näin ollen ole pelkästään riippumattomia ympäristötekijöitä. Hankittava tuote ei esiinny kuvassa, vaikka valtioneuvoston asetus nimenomaan määrittää yhteishankittavat tuotteet. Euroopan komissio (2008) tunnistaa kaksi yhteishankintamallia, joista ensimmäinen, täyden yhteistyön malli, jakaantuu keskitettyyn kärkiostajavaihtoehtoon, joka soveltuu vakiotuotteille sekä monimutkaisemmille tuotteille soveltuvaan hajautettuun vaihtoehtoon, jossa kaikki osapuolet tekevät tiivistä yhteistyötä kaikissa vaiheissa. Jälkimmäinen malli puolestaan on sama kuin kuvan 1 ”liftaus”. Verrattuna kuvan 1 malliin Euroopan komission malli on samansuuntainen, mutta yksinkertaisempi. Mccue ja Prierin (2008) mukaan julkista hankintatoimea ja sen hyötyjä voidaan tarkastella eri näkökulmien avulla, kuten itsenäisen hankintayksikön tasolla, hankintayhteistyöryhmän tasolla ja valtiokonsernin tasolla. Kuvan 1 malli jättää josain määrin tulkinnanvaraiseksi, tulisiko sitä katsoa yhden yksittäisen toimijan vai koko yhteishankintaryhmän kannalta. Schotanus ja Telgen (2007) kylläkin toteavat esimerkiksi ”saattueesta”, että mukana voi kulkea myös ”liftaaja”, mutta onko ”liftaaja” tällöin ”saattueessa” vai ”liftaaja”? Toisaalta esimerkiksi linja-autoliikennöinti edellyttää paljon toimintoja ainoastaan vastuutaholta (liikennöitsijältä), eikä niinkään linja-auton matkustajalta.

Haastattelut ja teorialähtöinen sisällön analyysi

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin haastatteluilla. Haastateltaviksi valittiin kaksitoista henkilöä, jotka ovat työssään tekemisissä yhteishankintojen kanssa. Viisi henkilöä työskenteli Puolustusvoimissa, neljä Poliisilla ja kolme Rajavartiolaitoksella. Puolustusvoimien edustajiksi valittiin henkilöitä, jotka ovat olleet materiaalihankkeiden ja -hankintojen kanssa tekemisissä pääesikunnan tai sen alaisen laitoksen tasolla. Henkilöiden kartoitus ja valinta suoritettiin tekniikan lisäopinnot 12 kurssin yhteydessä opetusohjelmaan, vierailuihin ja

luentoihin perustuen. Poliisin haastateltaviksi valittiin kaikki kolme henkilöä, jotka ovat poliisihallituksessa tekemisissä materiaalihankkeiden kanssa. Henkilöiden valintaa helpotti se, että artikkelin ensimmäinen kirjoittaja on aikaisemmin työskennellyt Poliisilla materiaalihankkeiden kanssa. Neljäs Poliisin edustaja valittiin haastattelujen aikana saadun tiedon perusteella. Rajavartiolaitos edellytti haastatteluille tutkimuslupapyyntöä, jonka perusteella Rajavartiolaitoksen esikunta päätti ja käski haastateltavat henkilöt. Kaikki haastateltavat edustivat keskijohtoa tai johtoa, joilla oli minimissään kahden ja maksimissaan 20 vuoden kokemus erilaisista materiaalihankkeista. Henkilöiden nimiä, asemaa tai organisaatioita ei tuoda esille. Tällä suojataan haastateltavien yksilöllisyys ja luottamuksellisuus. Luottamuksellisuudella saavutettiin todennäköisesti vuorovaikutustilanne, jossa haastateltavat pystyivät avoimemmin vastaamaan esitettyihin kysymyksiin. Haastateltaviin viitataan koodeilla H1-H12.

Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Artikkelin ensimmäinen kirjoittaja laati teemat, käyttäen hyväksi aihealueen kirjallisuutta ja tutkimusta. Teemoja muokattiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa ne käytiin läpi tapaamisessa yhdessä artikkelin kirjoittajien kanssa, jonka yhteydessä niistä annettiin kehittämisehdotuksia. Toisessa tapaamisessa kehittämisehdotusten toteutuminen varmistettiin. Haastattelujen teemat lähetettiin etukäteen jokaiselle haastateltaville. Teemoja oli neljätoista¹. Haastattelujen keskimääräinen kestoaika oli yksi tunti, jonka aikana esitettiin tarkentavia kysymyksiä. Yhdeksän haastattelua suoritettiin haastateltavien organisaatioiden tiloissa. Kolme suoritettiin käyttäen hyväksi videopuhelujärjestelmiä.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Tutkimusmetodina käytettiin tekstianalyysia ja teorialähtöistä sisällönanalyysia. Analyysi nojautuu kuvan 1 yhteishankintojen organisointimuotoihin ja aihealueen käsitteisiin. Teoria-ohjaava sisällönanalyysi eteni kolmivaiheisena prosessina. Prosessiin kuului aineiston pelkistäminen, ryhmittely ja luokittelu sekä käsitteellistäminen.

Tutkimuksen kohteena olevista organisaatioista Poliisi ja Rajavartiolaitos kuuluvat sisäministeriön ja Puolustusvoimat puolustusministeriön hallinnonalaan. Ministeriöiden roolina on vastata hallinnonalansa strategisesta suunnittelusta sekä ohjauksesta ja resursseista. Puolustusvoimilla on vahva organisaatio hankintojen toteutukseen ja tukemiseen. Puolustusvoimien logistiikkalaitos vastaa Puolustusvoimien hankintojen kokonaisuudesta ja sen henkilöstömäärä on noin 2200 työntekijää, joka sisältää kolme logistiikkarykmenttiä ja sotilaslääketieteen keskuksen. Puolustusvoimien tutkimuslaitos, jonka henkilöstömäärä on noin 200, pystyy tukemaan hankintoja tarjoamalla tutkimustietoa ja testaamalla hankittavaa materiaalia. Poliisilla hankinnoista vastaa poliisihallituksen alainen materiaalikeskus. Materiaalikeskusta ohjaa poliisihallituksen teknologiayksikkö, joka saa ohjauksensa sisäministeriöltä ja poliisihallitukselta.

Taulukko 1. Toiminnan kulut vuodessa. Vuosien 2015 ja 2016 keskiarvo. Lähde: Valtion raportointipalvelu Netra.

Kulut	Raja	Poliisi	PV
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	14 €	33 €	250 €
Henkilöstökulut	167 €	570 €	881 €
Vuokrat	20 €	69 €	186 €
Palvelujen ostot	28 €	114 €	687 €
Muut kulut	8 €	18 €	376 €
Yhteensä	237 €	804 €	2 380 €

Materiaalikeskuksessa on noin 30 työntekijää. Rajavartiolaitoksella hankinta-toimi on keskitetty Rajavartiolaitoksen esikunnan teknilliseen osastoon.

Tutkimuksen kohteena olevista organisaatioista Puolustusvoimat ovat selkeästi suurin resursseiltaan, tämän jälkeen tulee Poliisi ja pienimpänä on Rajavartiolaitos. Poliisin menot olivat noin kolmasosa Puolustusvoimien 2,4 miljardista ja Rajavartiolaitoksen kymmenesosa (taulukko 1). Henkilöstökulut muodostivat Rajavartiolaitoksella ja Poliisilla noin 70 % kun taas Puolustusvoimilla vain noin 37 %, joten hankintojen osalla toimijoiden erot ovat suhteessa isommat kuin toiminnan kokonaiskulujen osalta.

Valtion talousarviomäärärahojen menoista Puolustusvoimilla on vuosina 2013–2017 ollut materiaalihankintoja (28.10.18) keskimäärin 520 MEUR, Rajavartiolaitoksella Ilma- ja vartioalusten hankintoja (26.20.70) keskimäärin 30 MEUR, josta 96,4 MEUR oli vuonna 2013 vartioalus Turvan hankintaa. Poliisilla on valtion talousarviossa toimintamenojen ohella vain viranomaisten yhteisten kenttäjohtajärjestelmän momentti, jonka kokonaiskustannukset 2016 talousarvion mukaan ovat noin 19 MEUR.

Haastattelujen tulokset

Puolustusvoimat, Poliisi ja Rajavartiolaitos käyttävät yhteishankintoja yhtenä hankintamenetelmänä. Haastattelujen perusteella yhteishankinnoissa tapahtuvia yksittäisen organisaation tai yhteishankintaryhmän toimintoja ovat: sopimusneuvottelut, vaatimusmäärittely, kaupallisen osuuden johtaminen, teknillisen osuuden johtaminen, projektin kokonaisjohtaminen, tiedon jakaminen, testaaminen, vastaanottotarkastukset, reklamointi, resurssien jakaminen ja tiedon jakaminen.

Jokainen haastateltava pystyi nimeämään vähintään yhden yhteishankinnan, jossa on ollut mukana vähintään kaksi turvallisuusorganisaatiota. Sisä-

ministeriöllä on vuodesta 2014 toiminut yhteishankintaverkosto, joka on laajentunut Suomen turvallisuusviranomaisten verkostoksi. Verkostossa toimivat Poliisi, Rajavartiolaitos, Rikosseuraamusvirasto, Tulli, Maahanmuuttovirasto ja vuodesta 2017 alkaen myös Puolustusvoimat on kutsuttu osallistumaan verkoston toimintaan. Sisäministeriön hankintastrategiassa nostettiin vuonna 2017 ensimmäistä kertaa esille yhteishankintaverkoston rooli (Sisäministeriö 2017). Strategia kannustaa yhteistyöhön ja yhteishankintoihin yli virasto- ja hallintorajojen sellaisissa tapauksissa, joissa tiedetään eri hankintayksiköiden hankkivan samankaltaista materiaalia. Toimintatavan nähdään mahdollistavan yhteisen hankintatoimen turvallisuusviranomaisten välillä. Sekä sisäministeriön vuoden 2017 hankintastrategia että verkoston laajentaminen koskemaan myös Puolustusvoimia ovat osoitus verkoston roolin kehittymisestä.

Yhteishankintaverkostolla on tapaamisia vuosittain. Tapaamisissa eri verkoston toimijat esittelevät hankintojen kilpailutuskalentereitaan. Näiden tapaamisten perusteella organisaatiot, jotka havaitsevat yhteisiä tarpeita tai kiinnostuvat toisen organisaation tulevasta hankkeesta, aloittavat yhteishankintojen tarkemman valmistelun. Useissa haastatteluissa haasteeksi yhteistyölle nähtiin se, että käytännössä verkosto on asiantuntijatasolla toimiva elin. Sillä ei ole välttämättä virallista ja tunnustettua asemaa eri organisaatioissa. Erityisesti haastavimmissa yhteishankinnoissa, joissa esimerkiksi toinen organisaatio vastaa hankkeen materiaalin testaamisesta voi syntyä ongelmia, kun ei pystytä käskemään organisaatorajojen yli. Pahimmissa tapauksissa tämä johtaa siihen, että suunniteltu testaus joudutaan keskeyttämään ja hanke joutuu etsimään uuden yhteistyökumppanin, mikä johtaa hankinnan hidastumiseen. Haastatteluhetkellä alkuvuodesta 2017 sekä Rajavartiolaitoksen Rajavartioston että Poliisin haastatteluista kävi ilmi, että ylin johto ei täysin tunnistanut ja tukenut yhteishankintaverkoston toimintaa.

”Ylempi johto ei ole tukenut tätä. Ylempi johto ei todennäköisesti edes tunnista tätä verkkoa, on ehkä kuullut siitä. Kukin taho tiedottaa johtoaan omalla tahollaan. Tätä asiaa ei käytännössä johdeta”. (H2)

”On vaikea johtaa organisaatorajojen yli. Ei pysty käskemään ja vaatimaan, kuin tiettyjen kanavien kautta. Kun asiantuntijat keskenään toimivat niin hommat eivät välttämättä etene. Tämä vaatisi johdon tuen”. (H3)

”Olemme tietoisia, että Sisäministeriö ei ole tunnistanut ja tukenut yhteishankintaverkoston toimintaa. Tavoittemme on kuitenkin lisätä verkoston merkitystä ja tukea sen toimintaa.” (H4)

Jokainen haastateltava tunnisti Hanselin roolin yhteishankinnoissa. Hanselin nähtiin soveltuvan ei teknisesti vaativien tavaroiden hankkijaksi, kun taas vaativammat projektit nähtiin tarkoituksenmukaiseksi pitää turvallisuusorganisaatioiden hallinnassa. Hanselilla ei haastattelujen perusteella ollut roolia turvallisuusmateriaalihankinnoissa, mutta kuusi haastateltavaa näkivät, että Hanselin roolia voitaisiin kasvattaa. Kahdessa haastattelussa kävi ilmi, että yhteishankinnoissa oli käytetty Hanselin kaupallisia palveluja ja muu projekti oli pidetty osallistuvien organisaatioiden hallinnassa.

”Hanselin rooli voisi kasvaa nimenomaan tavanomaisissa palveluissa ja hankkeissa”. (H2)

”Hansel pystyy hoitamaan helppoja tapauksia, mutta ei spesifejä tapauksia. Koska silloin tekninen puoli pitäisi tulla ulkopuolelta ja onko silloin järkeä pyörittää sitä kautta”. (H8)

Keskeistä on, että Hanselin kautta hankitaan materiaalia jota ei sitten hankittua muualta”. (H5)

Yhteishankintojen hyödyt

Kaikki haastatteluun osallistuneet kykenivät nimeään joitakin yhteishankintojen haittoja ja hyötyjä. Yleisimpänä hyötynä nähtiin alempi hankintahinta, kun hankittavaa materiaalia, tuotetta tai palvelua ostetaan enemmän. Yksittäisinä toimijoina turvallisuusorganisaatioiden hankinnat eivät ole välttämättä merkittäviä, mutta jos ne yhdistetään, niin silloin on mahdollisuus päästä valtionhallintotasolla jopa merkittäviin säästöihin, kuten yhden haastattelun esimerkki osoittaa. Tapauksessa hankintahinta laski volyymiedun kautta noin 37 % (11 000 €) yhtä hankittavaa ajoneuvoa kohden.

”Ensimmäiseksi tuli mieleen tietenkin volyymialennukset. Mitä enemmän sitä tuotetta on, niin yleensä se vaikuttaa siihen hintaan”. (H9)

”Sisäasianhallinnolla on yksittäin pienet volyymit, mutta kun poliisi, raja, tulli ja pelastusala ostaa yhdessä niin määrä kasvaa ja saadaan hintaa alas”. (H8)

”Alun perin sen hinta oli noin 30 000 ja lopullinen hinta oli noin 19 000. Tämä saavutettiin volyymiedulla”. (H3)

Toiseksi yleisimmäksi hyödyksi haastateltavat näkivät yhteishankintojen myötä syntyvän mahdollisuuden hankintaresurssien jakamiseen. Tämän tunnisti yhdeksän haastateltavaa. Kun jollakin organisaatiolla on vetovastuu hankkeessa, niin silloin toiset organisaatiot pystyvät kohdentamaan omat resurssinsa muihin hankkeisiin tai tehtäviin. Hyödyn reunaehtona on kuitenkin, että kaikki yhteishankinnoissa mukana olevat organisaatiot ottavat vuorollaan vastuun hankkeen vetämisestä.

”Se on taloudellinen ja säästää resursseja, nimenomaan henkilöresursseja”. (H7)

”Toinen keskeinen hyöty on se, että yhteishankinnassa kuormitetaan vain yhtä hankintaorganisaatiota, jolloin henkilöstön käyttö tehostuu”. (H5)

”Saadaan hankintaresurssit tehokkaampaan käyttöön, kun saadaan useiden organisaatioiden osaaminen käyttöön, jolloin voidaan jakaa tehtäviä”. (H1)

”Aina ei voi vain peesata, vaan pitää itse ottaa myös vastuuta ja vetää joitakin hankkeita maaliin ja auttaa sitten muita organisaatioita vuorostaan”. (H8)

Yksi haastatelluista kertoi, että yhteishankinnoissa ei aina välttämättä saavuteta säästöjä henkilöresurssissa vaan hankintaan käytettyjen resurssien tarve kasvaa.

”Vaikeissa uutta teknologiaa tavoittelevissa tai muuten kompleksisissa yhteishankinnoissa käyttökonseptien kuvaukset ja vaatimusten asettamiset vievät enemmän aikaa kuin yhden käyttäjän tarpeisiin hankittavan tuotteen speksaaminen. Tällöin myös hankinnan valmisteluun käytettävät henkilöstöresurssit moninkertaistuvat kuten myös valmistelukustannukset, jotka aiheutuvat työtunneista sekä erilaisista tapaamisista, joihin osapuolet joutuvat matkustamaan”. (H11)

Kolmanneksi yleisin hyöty haastateltavien mukaan on asiantuntijuuden syveneminen ja hankkeen tehokkaampi läpivienti. Tämän hyödyn mainitsi viisi haastateltavaa. Yleisesti asiantuntijat edustavat erityisosaamisalaansa yksin omassa organisaatiossaan. Useasti yhteishankinnan vaatimusmäärittelyssä on mukana useita organisaatioita. Tämän nähtiin parantavan ja monipuolistavan vaatimuksia, kun useat asiantuntijat toivat osaamisensa hankkeeseen. Asiantuntijatyöryhmien työskentelyn nähtiin myös antavan yksittäiselle organisaatiolla mahdollisuuden hiljaisen tiedon turvaamiseen, mikäli oman organisaati-

tion asiantuntija menetettäisiin. Tämä on uhka asiantuntijaorganisaatioille, jossa yhdellä henkilöllä on jonkin kriittisen asian kokemus ja osaaminen, eikä organisaatiolla ole mahdollisuutta palkata toista asiantuntijaa rinnalle varmistamaan osaamisen pysymistä organisaatiossa. Yhteishankintojen kautta voidaan muodostaa asiantuntijaryhmiä, joissa on alan asiantuntijat ja tällä voidaan mahdollistaa osaamisen pysyminen ja syventyminen yhteishankintaan osallis-
tuvissa organisaatioissa.

”Hanke on laadukkaampi ja monipuolisemmin käsitelty, kun siinä on mukana mahdollisimman monta tekijää”. (H8)

”Teknisellä puolella yhteishankinta on mahdollisuus jakaa teknistä osaamista, testaamisen osaamista, jolloin ”yhteishankintapoolissa” osaamisen säilyttäminen on helpompaa, kuin että se olisi organisaatiossa vain yhdellä ihmisellä”. (H1)

”Sitten kun heillä on tarvetta tietoihin viimeisimmistä laivahankkeista ja toteutuksista, niin me tuemme heidän hankkeitaan”. (H7)

Turvallisuusorganisaatiot käyttävät osaltaan samantyyppisiä välineitä ja varusteita, kuten käsiaseita, suojavarusteita ja muuta henkilökohtaista varustusta. Neljä haastateltavaa toi vastauksissaan esille, että yhtenäinen varustus toisi säästöjä koulutuksessa, huollossa, ylläpidossa ja mahdollistaisi toisen viranomaisen varustuksen käytön tarvittaessa.

”Voidaan yhdistää huoltoa, kunnossapitoa ja koulutusta jolloin yksittäisen organisaation resursseja säästyy”. (H1)

”Tällaisille välineorientoituneille ryhmille, jotka tekevät saman tyyppisiä tehtäviä, josta tulee tietenkin paljon jatkoetuja, kuten kunnossapito, huoltovarmuus, koulutus, yhteisoperaatiot.” (H3)

”Olisi hyvä saada yhteisiä välineitä turvallisuusviranomaisille, koska silloin voitaisiin ylläpitää yhteistä kunnossapitoa ja kaikille tulisi säästöjä siitä. Koulutus olisi myös etu”. (H8)

Kolme haastateltavaa näki, että yhteishankinnat parantavat myös kilpailuasetelmaa ostajan kannalta. Tämä oli ennen kaikkea yhteishankintojen pienemmän osapuolen näkemys. Joissakin tapauksissa on mahdollista, että hankinnan kokonaisarvo ja volyyymi yksin toteutettuna ei nouse kovin korkealle. Yhteis-

hankinnassa on mahdollisuus kasvattaa sekä arvoa että volyymia, jolloin suurempi määrä toimittajia kiinnostuu kilpailutuksesta, minkä pitäisi näkyä myös alentuneina hintoina. Hankintaan liittyvät neuvottelut sopimusten osalta sekä mahdolliset sopimuksen aikaiset neuvottelut nähtiin helpottuvan yhteishankintojen myötä.

”Yksi iso juttu on, jos saadaan laajemmat volyymit, niin se kiinnostaa sitten isompaa tarjoajaporukkaa”. (H3)

”Laajempi hankinta on myös houkuttelevampi toimittajalle, jolloin perusteet hinnoittelulle muuttuvat”. (H5)

”Suurempi määrä organisaatioita hankinnassa asettaa myös palvelun tarjoajalle tai yritykselle suuremman paineen ja intressin sopimusta kohtaan”. (H8)

Yhteishankintojen haitat

Yhteishankintojen haittoja tunnistettiin hyötyjä vähemmän. Jokainen haastateltava tunnisti haitan, että ei saavuteta juuri sitä suorituskykyä mitä alun perin haluttiin. Mitä useampi osapuoli osallistuu hankintaan, niin sitä todennäköisemmin joudutaan tekemään kompromisseja vaatimusmäärittelyssä.

”Kun usea on mukana, niin täyttyykö suorituskykyvaatimukset”. ”Toisena haittana on omien erityistarpeiden täyttymättä jääminen tai luopuminen. Kompromissien teko on jo haitallista ja aiheuttaa sitten kohinaa kentällä”. (H2)

”Syntyy riski, ettei lopullinen tuote oikein sovellu kenellekään” (H11)

Kaikki haastateltavat tunnistivat hankintaprosessin hidastumisen. Yhteishankintojen organisointi ja johtaminen ovat haastateltavien näkemysten perusteella vaativampaa kuin hankintojen suorittaminen yksin. Tämä johtuu useiden eri organisaatioiden välisten toimintojen yhteensovittamisesta, kuten tapaamisten ja kokousten järjestämisestä sekä hankkeen kokonaisuuden hallinnasta. Tämä tarkoittaa käytännössä suurempia vaatimuksia hankkeen kokonaisjohtamiselle ja hankintaprosessin monimutkaistumista. Hidastumiseen liittyvä tekijä on joustavuuden menettäminen, jonka mainitsi erikseen yksi haastateltava.

”Hanke hidastuu ja venyy”. (H1)

”Aikataulun haasteet, kun toimijoita on monia”. (H9)

”Haittana voi olla joustavuuden menettäminen”. (H5)

”Varsinkin kv-yhteistyössä haasteena on erilaiset päätöksentekosyklit ja hankintakäytännöt”. (H6)

Vain yhdessä haastattelussa nousi esille mahdolliset sopimusrikkomukset ja niiden vaikutukset yhteishankinnan muille osapuolille. Missään muussa haastattelussa ei mainittu tai käsitelty sopimusrikkomusten mukanaan tuomia haasteita yhteishankinnoille.

”Jos kaikilla viranomaisilla on sama sopimus, niin mitä sitten kun yksi rikkoo sen, no nykyään lähemme siitä, että jokainen tekee oman sopimuksen”. (H3)

Yhteishankinnan muodot

Liftaaminen

Kaikki haastateltavat tunnistivat ”liftaamisen” yhtenä organisaation toimintamahdollisuutena yhteishankinnoissa. ”Liftaamista” ei nähty haastatelussa mitenkään huonona vaihtoehtona, vaan se oli yksi mahdollisuus toteuttaa yhteishankintoja. Erityisesti yksinkertainen materiaali, niin sanottu ”hyllymateriaali”, nähtiin haastateltavien mielestä erittäin soveltuvaksi ”liftaamiseen”. ”Liftaamista” voidaan harrastaa tapauskohtaisesti volyymilla ja toinen vaihtoehto on, että kahdella tai useammalla organisaatiolla on pitempiaikainen järjestely. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että aina kun joku tietty materiaali hankitaan, niin siinä on mukana samat ”liftaajat”. ”Liftaaminen” on yleensä kahden organisaation välistä toimintaa. Joissakin tapauksissa päävastuullinen organisaatio voi ottaa mukaansa useamman ”kyytiläisen”.

”Meillä on ”vapaamatkustajia”, jotka ilmoittavat vain määrän mitä haluavat tarjoukseen. Hankintaverkoston kautta osa hankkii aseita, patruunoita, jolloin he ilmoittavat vain volyymin, joka on ymmärrettävää. Tulevaisuudessa ei lähdetä ehkä hakemaan konsensusta, vaan jos ei kelpaa, niin sitten omaa kilpailutusta pystyyn”. (H3)

”Joissakin tapauksissa organisaatio ilmoittaa vain määrän paljonko heidän tarve on. Organisaatio vain ilmoittaa sitoutumisensa hankintamäärään”. (H2)

Linja-auto

Neljässä haastattelussa tuotiin ilmi, että vaikka organisaatio tulisi mukaan vain volyymilla, niin mukaan tulevan organisaation on maksettava osuutensa projektin kustannuksista. Kustannukset voidaan jakaa joissakin tapauksissa suhteessa volyymeihin tai sitten tasan osallistujien kesken. Jos organisaatioiden volyymeissa on suuria eroja niin silloin kustannusten jakaminen suhteessa voi olla tyypillisempi tapa toimia. Linja-automallissa on yksi päävastuullinen, mutta volyymilla mukaan tulevia organisaatioita voi olla kuinka paljon tahansa.

”Yleensä me edellytetään, että jokin panostus pitää tulla hankkeeseen. Varsinkin jos käytetään ulkopuolista konsultaatiota esimerkiksi kaupallisia asiantuntijoita tai lakimiehiä, niin se kustannus jaetaan osallistujien kesken. Ja ensisijaisesti tasan, riippumatta volyymeistä. Tässä on tehty kompromisseja, jossa olemme maksaneet suurimman osan kustannuksista”. (H2)

”Vaihtoehtona on, että organisaatio tulee kertaluontoisesti tai jatkuvasti mukaan mutta maksaa esimerkiksi hankinnasta aiheutuvat kustannukset puoliksi tai suhteessa”. (H1)

”Joissakin tapauksissa maksamme jonkin osan volyymihankinnasta ja joissakin tapauksissa emme maksa”. (H8)

Kimppakyyti

Haastatellut turvallisuusorganisaatiot keskittyvät erilaisiin viranomaistehtäviin. Puolustusvoimat vastaavat ulkoisesta turvallisuudesta ja keskittyvät esimerkiksi sotilaallisen maanpuolustuksen materiaalihankkeisiin. Poliisi taas vastaa sisäisestä turvallisuudesta ja esimerkiksi Poliisille keskittyy rikostutkiminnan, nopeusvalvonnan ja ajokuntoisuuden valvonnan välineistöä. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on turvata valtakunnan rajojen turvallisuus näihin tehtäviin varatulla välineistöllä. Edellä mainittujen eri tehtävien mukaan jakaantuvat myös osataan yhteishankinnat turvallisuusorganisaatioiden välillä. ”Kimppakyydissä” voidaan jakaa kuitenkin asiantuntijaresurseja osallistuvien organisaatioiden kesken. Hankintayksikkö voi esimerkiksi saada toiselta organisaatiolta asiantuntijoita testaamiseen tai vaatimusmäärittelyyn. Hankintayksikkö kuitenkin vastaa kokonaisuudesta ja sen tuloksellisuudesta. Joissakin tapauksissa on mah-

dollista, että vaatimusmäärittely tehdään yhdessä, jonka jälkeen jokainen organisaatio suorittaa hankinnan itse (Schotanus ja Telgen 2005).

”Hankinnat usein poikii substanssista tulevaa vaatimusta, joka otetaan sieltä missä osaaminen on, esimerkiksi että me teemme kilpailutuksen, kun meillä on osaaminen. Toisaalta, jos ollaan hankkimassa jotakin muuta, niin voi olla, että me olemme myös saama osapuolina”. (H3)

”Me itse asiassa kilpailutettiin suojaliivit rajalle ja tullille”. (H8)

Saattue

Kahdessa haastattelussa tuotiin esille materiaaliprojekti, jossa vaatimusmäärittelyyn sekä kilpailutukseen osallistui useita eri organisaatioita. Toisessa näistä haastatteluista kerrottiin projektin ulkopuolisen organisaation kiinnostuksesta projektiin, joka olisi nostanut hankinnan kokonaisvolyymin merkittävästi. Toisessa haastattelussa taas tuotiin esille, että vaikka muutaman organisaatio oli tehnyt materiaalihankkeen työn, niin muitakin turvallisuusorganisaatioita olisi päästetty sopimuksen piiriin. Haastattelujen perusteella ”saattue” toimintamallina ei ole etukäteen suunniteltua, vaan enemmän aukeavien mahdollisuuksien hyväksikäyttöä. Kummassakaan haastattelussa ei tunnistettu saattuemallia sellaisenaan olemassa olevaksi tai suunniteltavaksi vaihtoehdoksi. Haastattelujen perusteella uusien organisaatioiden mukaan tuleminen ”saattueeseen” vain volyymin liittyi henkilökohtaisiin suhteisiin ja niiden kautta tapahtuvan tiedon vaihtoon.

”Meillä oli yhteispohjoismainen patruunahanke, jossa vaatimusmäärittely ja testaaminen tehtiin yhdessä Ruotsin, Norjan ja Tanskan poliisin kanssa. Norja vastasi projektin kaupallisesta valmistelusta ja kilpailutuksesta. Suomi vastasi vaatimusmäärittelystä ja tuotteiden testaamisesta sekä pisteyttämisestä. Aivan projektin loppumetreillä Ranskan santarmi kiinnostui osallistumaan volyymin projektiin. Tämä olisi viisinkertaistanut hankittavien patruunoiden määrän. Yritys kuitenkin kaatui Ranskan hankintalainsäädäntöön, joka esti yhteishankinnat muiden valtioiden kanssa”. (H1)

”Saimme laadittua suojaliivien speksit yhdessä ja kilpailutimme sen useammalle turvallisuusorganisaatiolle. Olisimme voineet ottaa poliisin mukaan itse tarjoukseen”. (H8)

F1-tiimi

Kaikki haastateltavat tunnistivat ”F1-tiimin” olemassaolon yhteishankinnoissa. Haastattelujen perusteella yleisin tapa toimia on, että projekti tai hanke jaetaan kaupalliseen ja tekniseen osaan. Päävastuullinen organisaatio vastaa sekä kaupallisesta että teknisestä osasta. Projektiryhmissä on kaikkien organisaatioiden edustajat. Toinen haastattelussa esitetty malli on, että kaupallisen ja teknisen osien vastuut ovat eri organisaatioilla. Yhdessä haastattelussa kaupallinen osuus oli ulkoistettu kokonaan projektin ulkopuoliselle organisaatiolle.

”Voidaan jakaa tekemistä eri toimijoiden kesken. Tekijät voivat vain tehdä speksit jonka perusteella hankitaan alustaan. Parempi on kuitenkin, että he osallistuvat myös vastaanottoon ja testaukseen. Eli jos on tehnyt vaatimuksia, niin tulee olla mukana, että saa mitä tilasi. Voidaan jakaa siten, että joku katselee toimitusehtoja ja joku toinen teknisiä ominaisuuksia”. (H7)

”Keskeinen rooli on asettaa tekniset ja tai suorituskykyvaatimukset; yhteishankinnan kannalta on kuitenkin keskeistä, että joku taho koordinoi eri organisaatioiden vaatimukset ja yhteen sovittaa ne niin, että saadaan aikaan kilpailutus. Yhteisten vaatimusten laatiminen on haastavaa etenkin, jos kyseessä tekninen hankinta”. (H8)

”Me ostettiin kaupallinen osuus ja sopimuskonsultointi Hanselilta, mutta muuten speksattiin ja testattiin yhdessä rajan kanssa”. (H3)

Poliittinen F-1 tiimi

Kahdessa haastattelussa nousi esille yhteishankinnan muoto, jota Schotanus ja Telgen (2007) eivät olleet tunnistaneet. Kysymyksessä on yhteishankinnan muoto, jossa vähintään yksi organisaatio osallistuu vaatimusmäärittelyyn mutta ei kustannuksiin. Vaatimusmäärittelyn kohteena voi olla koko hankittava kokonaisuus tai jokin itsenäinen järjestelmä, joka asennetaan sitten kokonaisuuteen. Esimerkkinä tässä voi olla laiva, jossa itse laiva on kokonaisuus, mutta siihen voidaan asentaa useita erilaisia järjestelmiä. Toisena esimerkkinä voi olla ajoneuvo, joka voi myös toimia alustana usealle erilliselle järjestelmälle. Suurin ero ”F1-tiimin” ja ”poliittisen F1-tiimin” välillä on, että ”poliittisessa F1-tiimissä” ”ulkopuolinen” organisaatio tai organisaatiot eivät osallistu vaatimustensa kustannuksiin. Kustannukset jäävät kokonaisvastuussa olevan organisaation vastattavaksi. Toimintamalli vaatii molempien organisaatioiden johdon tuen

ja ohjauksen onnistuakseen. Tapaukset, joissa tämä toimintamalli tulee kyseeseen, ovat valtakunnallisesti merkittävät hankkeet. Ei ole kustannustehokasta, että jokainen organisaatio rakentaisi oman alustansa, jolta oma suorituskykytarve täytettäisiin, jos yhdelle alustalle sijoitettavilla erilaisilla välineillä pystytään tyydyttämään useiden organisaatioiden tarpeet.

”Erikoisena roolina on sellainen tapaus, jossa ulkopuolinen organisaatio on speksaamassa ja antamassa vaatimuksia hankinnalle, mutta ei osallistu itse kustannuksiin. Kustannukset katetaan sitten antamalla hankintayksikölle suurempi määräraha. Samantyyppinen tapaus on se, jos johonkin hankkeeseen lisätään suorituskykyjä esimerkiksi öljyntorjuntakalustoa, valvontavälineitä tai mitä tahansa”. (H1)

”Voidaan myös tehdä, että itse hankitaan väline, mutta se sitten asennetaan alustalle. Toisaalta voi olla, että organisaatio tekee vain speksit ja toinen sitten hankkii välineen”. (H7)

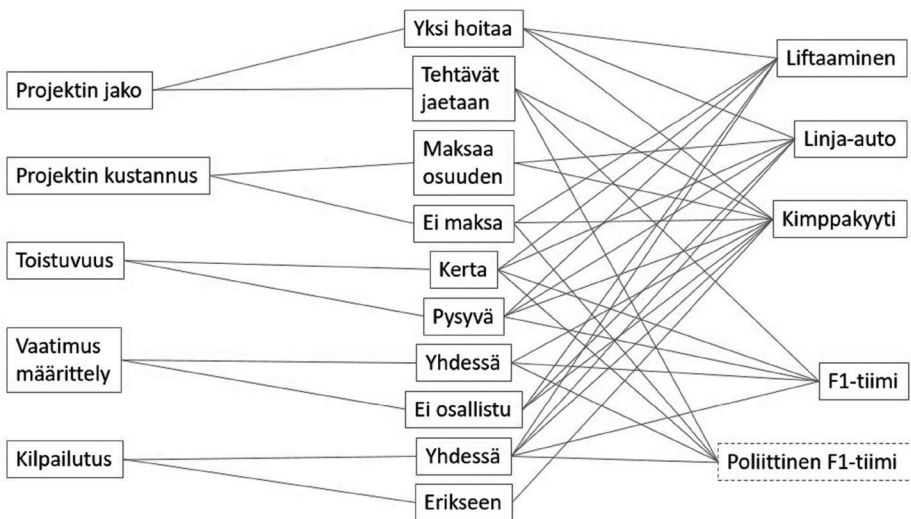
Joissakin tapauksissa tämä toimintamalli voi tarkoittaa kompromissien tekemistä suorituskyvyn osalta, kun erilaisia tarpeita sovitetaan yhteen sekä myös hankkeen hidastumista tai sen hinnan nousua. Yhdessä haastattelussa kävi ilmi, että projektin päävastuullinen joutui tekemään kompromisseja omissa suorituskykyvaatimuksissaan. On siis mahdollista, että ”poliittisella F1-tiimillä” ei pystytä vastaamaan täysin kaikkien organisaatioiden suorituskykytarpeisiin.

”Jonkun verran jouduttiin tekemään kompromisseja. Sekä sellaista, että osa muiden vaatimuksista vaikutti merkittävästi kokonaissuorituskykyyn. Eli se oli iso uhraus meille. Toisaalta olimme myös pettyneitä siitä, että kaikki eivät hyödyntäneet tätä resurssia sillä tavalla kuin kansallisesti olisi ollut järkevää. Saattaa sitten tulla, että he myöhemmin mukaan ja tilavarauksia ei ole enää olemassa”. (H7)

”Poliittinen F1-tiimi” on haastattelujen perusteella harvinainen yhteishankinnan muoto, koska vain kahdessa haastattelussa tämä tunnistettiin. ”Poliittinen F1-tiimi” on yhteishankinnan määritelmän mukainen taho, koska se osallistuu yhteistoimintaan muiden organisaatioiden kanssa vaatimusmäärittelyvaiheessa, vaikka se ei sellainen ole hankintalain mukaan.

Malli turvallisuusorganisaatioiden yhteishankintojen muodoista ja organisoinnista

Schotanuksen ja Telgenin (2007) mallin mukaan yhteishankintojen organisoinnille on viisi erilaista muotoa. Haastatteluiden perusteella onnistuimme vahvistamaan näiden muotojen olemassaolon Suomen turvallisuusorganisaatioiden välisissä yhteishankinnoissa. Lisäksi tunnistimme yhden uuden muodon, joka on ”poliittinen F1-tiimi”. Haastattelujen perusteella ”saattuemallia” ei kuitenkaan käytetä yhteishankinnoissa. Tästä syystä kuvan 2 mallissa ei ole ”saattuetta”.



Kuva 2. Suomen turvallisuusorganisaatioiden yhteishankintamuotojen malli.

Esitetyllä yhteishankintojen muodon mallilla pystytään helpottamaan yhteishankintoja suorittavien organisaatioiden välistä vuoropuhelua. Malli antaa mahdollisuuden kaikille yhteishankinnan osapuolille mahdollisuuden tunnistaa oma roolinsa ja mahdollisuutensa yhteishankinnassa ja yhteishankintojen suunnittelussa.

Haastattelujen perusteella tutkituissa organisaatioissa käytetään kaikkia yhteishankintamuotoja. Ei voida sanoa, että jokin yhteishankinnan muoto olisi parempi tai kypsempi kuin toinen. Valittu yhteishankinnan muoto riippuu hankinnan luonteesta, joka määrittää valitun toiminnan.

Schotanuksen ja Telgenin (2007) malli ei tunnista kahdessa haastattelussa esille nousutta ”poliittista F-1 tiimiä”. Kyseessä on varsin harvinainen

yhteishankinnan muoto, joka voi tapahtua käytännössä vain julkisella sektorilla. ”Poliittisen F1-tiimin” merkittävä tekijä on, että vaatimusmäärittelyyn osallistuva organisaatio ei kuitenkaan ota osaa vaatimustensa synnyttämiin lisäkustannuksiin, vaan ne jäävät muiden hankinnassa mukana olevien organisaatioiden kustannettavaksi. Tämä kuitenkin on ymmärrettävissä Mccuen ja Prierin (2008) esittämän valtionhallinnon näkökulman mukaisesti kokonaisuuden kannalta edullisimpana toimintatapana. Liiketaloudellisesti ajattelevalle yksityisellä sektorilla tämänkaltainen toiminta ei ole mahdollista, minkä vuoksi Schotanusen ja Telgenin malli ei tunnista tätä muotoa.

Schotanus ja Telgen (2007) tunnistivat yhteishankintojen haitaksi ”vapaa-
matkustamisen”. Haastattelussa tätä haittaa ei tunnistettu. ”Vapaa-
matkustaminen” sinällään tunnistettiin toimintatavaksi, mutta sitä ei koettu ongelmaksi, jos kukin organisaatio vuorollaan tarjosi muille mahdollisuuden tulla ”vapaa-
matkustajaksi”. Haastattelujen perusteella voidaan päätellä, että jos yhteishan-
kintaan osallistuvilla organisaatioilla on olemassa keskinäinen luottamus, joka
on syntynyt vuosien yhteistyöstä ja on nähtävissä, että yhteistyö jatkuu myös
tulevaisuudessa, niin ”vapaa-
matkustus” ei muodostu haitaksi yhteishankin-
noissa. Yhdeksi yhteishankintojen hyödyksi nousi haastattelussa yhtenäinen
varustus, joka mahdollistaisi säästöjä huollossa, ylläpidossa, koulutuksessa ja
operoinnissa. Alan kirjallisuudessa ei löytynyt tätä yhteishankintojen etua vaan
Schotanus ja Telgen (2007) näkevät, että yhtenäistäminen on haitta. Haastat-
telujen ja kirjallisuuden välinen ristiriita selittyy todennäköisesti sillä, että he
näkevät yhtenäistämisen johtavan kompromisseihin suorituskykyvaatimuksis-
sa, kun taas haastateltavat näkivät, että turvallisuusorganisaatioiden käyttämät
tuotteet ovat usein niin samanlaisia, että yhteishankinta ei vaaranna suoritusky-
kyä. Yhdessä haastattelussa nousi esille, että yhteishankinnat eivät aina tuo re-
surssisäästöjä, vaan resurssien tarve kasvaa. Tämän saman havainnon esittävät
myös Schotanus ja Telgen (2007). Yhteishankinnat eivät aina tuo yksittäiselle
organisaatiolle vain etuja, mutta kun tarkastellaan asiaa veronmaksajan ja val-
tionhallinnon näkökulmasta niin yksittäisen organisaation lisääntynyt työmää-
rä voi tuoda kokonaisuudelle säästöjä ja tehostaa resurssien käyttöä.

Walker (ym. 2013) ja Schotanus (ym. 2010) esittävät joukon yhteishankinto-
ja mahdollistavia tekijöitä sekä niiden esteitä. Walkerin (ym. 2013) esittämistä
mahdollistajista tunnistettiin olemassa olevaksi vain sitoutuminen yhteis-
työhön, joka on tapahtunut asiantuntijoiden henkilöyhteysten välityksellä.
Schotanusen (ym. 2010) esittämistä mahdollistajista taas tunnistettiin kaikki
jo olemassa olevaksi nykyisessä turvallisuusviranomaisten yhteishankintaver-
kostossa. Walkerin (ym. 2013) esittämät tekijät soveltuvat yhteishankintoihin,
jotka ovat jo kypsässä vaiheessa ja joilla on virallinen asema. Virallinen asema
tuo mukanaan suunnitelmallisen ja tavoitteellisen johtamisen, jolloin Walkerin

(ym. 2013) esittämät tekijät (yhdenmukaistetut toimintatavat, ylimmän johdon tuki ja yhteiset tavoitteet sekä mittarit) toteutuvat.

Hansel Oy on perinteinen valtionhallinnon yhteishankintayksikkö, joka on vakiinnuttanut paikkansa valtioneuvoston määrittelemissä tuotteissa ja palveluissa. Tutkimuksen perusteella Hanselin roolia voitaisiin laajentaa myös osaan turvallisuuden tuotteista. Käytännön esimerkkejä näistä ovat sellaiset tuotteet, joita kaikki turvallisuusorganisaatiot käyttävät ja joissa on samanlaiset suorituskykyvaatimukset kaikissa organisaatioissa. Tällaisia tuotteita ovat muun muassa käsiraudat, suojaliivit, kypärät, taskulamput, kengät ja käsiaseiden ampumatarvikkeet. Tekninen osaaminen näihin tuotteisiin ja niiden hankintaan tulisi kuitenkin turvallisuusorganisaatioilta.

Puolustusvoimat, Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat mittasuhteiltaan hyvin erikokoisia organisaatioita. Haastatteluissa kävi ilmi, että Puolustusvoimien edustajat suhtautuivat muita organisaatioita varauksellisimmin yhteishankintojen hyötyihin. Tämä johtunee siitä, että Puolustusvoimien hankintamäärät vuosittain ovat moninkertaiset verrattuna kaikkiin muihin Suomen turvallisuusorganisaatioihin. Lisäksi Puolustusvoimilla on riittävät resurssit ja tukiorganisaatio suorittaa hankinnat yksin. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää, että aina ei välttämättä haluta muita organisaatioita hidastamaan ja monimutkaistamaan omia hankintoja. Poliisi ja Rajavartiolaitos taas eivät omaa suuria hankintaresursseja, jolloin yhteishankinnoilla pyritään saavuttamaan sen mahdollistamat edut. Yhteishankintoja voidaan tarkastella yksittäisen organisaation ja valtionhallinnon näkökulmista, jolloin edut ja haitat voivat olla erilaisia.

Yhteishankinnat tarvitsevat ylimmän johdon tukea onnistuakseen. Tutkimuksen mukaan turvallisuusviranomaisten yhteishankintaverkostolla ei ole ollut tätä tukea, vaan verkosto on ollut enemmän asiantuntijoiden välistä yhteistoimintaa. Sisäasianministeriön uusi hankintastrategia ja Puolustusvoimien mukaantulo ovat kuitenkin merkkejä, että verkoston toiminta on kehittymässä. Jotta verkostosta saadaan yhteishankintojen hyödyt valtionhallinnolle, on kaikkien verkostossa olevien organisaatioiden sitouduttava verkostoon ja sen toimintaan. Tämä tarkoittaa johdon sitoutumista ja verkoston aseman virallistamista. Verkoston toiminnan tulee tulevaisuudessa tukea kaikkien siinä olevien organisaatioiden hankintatavoitteita ja sille tulee määrittää säännöt johon osallistuvat organisaatiot sitoutuvat. Joissakin hankinnoissa yksittäinen organisaatio voi joutua käyttämään resurssejaan enemmän kuin toimiessaan yksin, vaikka kokonaisuudessa verkoston toiminta tuo säästöjä valtionhallinnolle. Verkoston tavoitteena on säästää veronmaksajien kuluja ja jotta tämä voidaan saavuttaa, niin yhteishankintoihin osallistuminen ei voi olla vapaavalintaista, vaan sen tulee perustua valtionhallinnon ja organisaatioiden johdon ohjaukseen. Suomen turvallisuusorganisaatioiden yhteishankintoja voidaan toteuttaa

jo tällä hetkellä yhteishankintaverkoston kautta. Verkosto voi siirtyä yhteishankinnoissa syvempään yhteistyöhön, kun se saa virallisen aseman ja johdon tuen kaikissa osallistuvissa organisaatioissa. Verkoston organisaatioilla on tällä hetkellä jo olemassa olevat sopimukset eri tuotteista ja palveluista. Siirtyminen seuraavaan vaiheeseen kestää muutaman vuoden, koska eri organisaatioiden hankintarytmi täytyy saada samalle tasolle.

Diskussio

Turvallisuusviranomaisten yhteishankintaverkoston perustaminen ja toiminnan laajeneminen sisäasianhallinnon ulkopuolelle on muuttamassa verkoston asiantuntijoiden epävirallisesta yhteistoiminnasta viralliseksi yhteishankintaelimeksi seuraavalla vuosikymmenellä. Verkostoa olisi mahdollista laajentaa ottamalla mukaan kaikki Suomen turvallisuusorganisaatiot joita ovat Puolustusvoimat, Poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, Rikosseuraamusvirasto ja pelastuslaitokset.

Schotanus (ym. 2011) esittelevät yhteishankintojen kolmivaiheisen kypsyysmallin, joka sisältää seitsemän eri ulottuvuutta. Sen perusteella voidaan arvioida, että olemassa oleva yhteishankintaverkosto on matkalla alkuvaiheesta kohti muodollisen yhteistyön vaihetta. Yhteishankintojen kypsyysmallin perusteella voidaan olettaa, että jatkossa yhteistyön kehittyessä organisaatiomuoto olisi keskitetympi ja sillä olisi liityntä organisaatioiden hankintastrategioihin. Tavoitteiden osalta tulevaisuudessa tulisi pyrkiä tehokkuuden lisäämiseen ja kokonaiskustannusten huomioimiseen. Resurssien osalta organisaatioiden tulisi kiinnittää huomiota keskinäiseen työnjakoon huomioiden kunkin osallistujan erityisalueet ja resurssit. Verkoston tulisi kiinnittää huomiota myös toiminnan hyödyn mittaamiseen.

2020-luvulle tultaessa Suomen turvallisuusorganisaatioiden yhteishankintaverkoston toiminta voidaan vakiinnuttaa. Verkostolle tulisi muodostaa ohjauselin, jossa olisi edustettuna kaikki verkoston organisaatiot. Tämä ohjauselin kokoontuisi säännöllisesti arvioimaan ja ohjaamaan verkoston toimintaa.

Yhteishankinnat mahdollistavat yhteensopivien materiaalien hankinnan ja hankintaresurssien tehostamisen sekä sitä kautta volyyमितujen tuottamisen valtionhallinnon tasolla. Yhteishankintojen tuomia säästöjä ei haastattelujen perusteella pystytä arvioimaan. Yhteishankintojen kehittäminen ei ole riittävä vastaus valtionhallinnon säästöpaineesiin. Siitä huolimatta kehittäminen on tärkeää, koska sillä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä ja myös laadukkaampia tuotteita.

Viitteet

- 1 Teemat olivat: Yhteishankintojen hyödyt, yhteishankintojen haitat, yhteishankittaviksi soveltuvat hankinnat, yhteishankinnoiksi soveltumattomat hankinnat, yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa, Hanselin rooli, organisaatioiden roolit yhteishankinnoissa, yhteishankintojen onnistuminen, yhteishankintojen epäonnistuminen, yhteishankintojen volyyymi, yhteishankintojen tavoitteet, NSPA:n (Nato Support and Procurement Agency) rooli, Pohjoismaiset yhteishankinnat sekä muuttuva turvallisuusympäristö ja yhteishankinnat.

Lähteet

- Essig, Michael (2000). Purchasing consortia as symbiotic relationships: developing the concept of “consortium sourcing”. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 6(1), 13–22.
- Euroopan komissio (2008). *European Commission Green Public Procurement (GPP) Training Toolkit. Module 1. Managing GPP Implementation*. http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm, (26.6.2017).
- Euroopan komissio (2016). *Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive*. Commission Staff Working Document: Brussels.
- Euroopan komissio (2017). *Euroopan puolustus: komissio avaa keskustelun etenemisestä kohti turvallisuus- ja puolustusunionia*. Lehdistötiedote 7.6. 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_fi.htm, (28.6.2017).
- Glock, Christoph & Simon Hochrein (2011). Purchasing Organization and Design: a literature review. *Business Research*, 4(2), 149–191.
- Iloranta, Kari & Hanna Pajunen-Muhonen (2012). *Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*. Tallinna: Tietosanoma.
- Kalima, Kai, Maija Häll & Antero Oksanen (2007). *Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt*. Jyväskylä: Suomalaiset oikeusjulkaisut.
- Kilponen, Juha, Helvi Kinnunen & Petri Mäki-Fränti (2014). Suomen pitkän aikavälin kasvunäkymät heikentyneet. *Euro & Talous*, 22(5), 67–78.
- Kraljic, Peter (1983). Purchasing Must Become Supply Management. *Harvard Business Review*, 61(5), 109–117.
- Laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (30.12.2008/1096).
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397).
- Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (29.12.2011/1531).
- Laki valtion talousarviosta (13.5.1988/423).
- McCue, Cliff & Eric Prier (2008). Using agency theory to model cooperative public purchasing. *Journal of Public Procurement*, 8(1), 1–35.
- Netra (2017). Valtion raportointipalvelu Netra. <http://www.netra.fi/>, (6.6.2017).
- Schapper, Paul, João Malta & Diane Gilbert (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 6(1/2), 1–26.

- Schotanus, Fredo (2007). Horizontal cooperative purchasing. PhD thesis, Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences Technology, Management and Supply. Enschede, University of Twente.
- Schotanus Fredo & Jan Telgen (2005). Implications of a Classification of Forms of Cooperative Purchasing. Teoksessa Y.F. Wynstra, K. Dittrich & F.P.H. Jaspers (toim.), *Dealing with Dualities Proceedings of the 21st IMP Conference*. Rotterdam: The Netherlands. http://doc.utwente.nl/52842/1/schotanus_a_classification_for.pdf, (28.6.2017).
- Schotanus, Fredo & Jan Telgen (2007). Developing a typology of organisational forms of cooperative purchasing. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 13(1), 53–68.
- Schotanus, Fredo, Johan Telgen & Luitzen de Boer (2010). Critical success factors for managing purchasing groups, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(1), 51–60.
- Schotanus, Fredo, Helen Walker, Elmer Bakker & Michael Essig (2011). Development of Purchasing during Their Life Cycle: From Infancy to Maturity. *Public Administration Review*, 71(2), 265–275
- Sisäministeriö (2017). *Hankintastrategiat sekä hankintojen toteuttamismenettelyt vuonna 2017*. Sisäministeriön sisäinen ohje.
- Tella, Eija, & Veli-Matti Virolainen (2005). Motives behind purchasing consortia. *International Journal of Production Economics*, 93(1), 161–168.
- Valtiovarainministeriö (2007). *Valtion talousarvioesitys*. budjetti.vm.fi/, (6.6.2017).
- Valtionvarainministeriö (2009). *Valtion hankintastrategia*. 35/2009. www.vm.fi/julkaisut, (28.6.2017).
- Valtionvarainministeriö (2016). *Hankintatoimen kehittämishankkeen loppuraportti: Tulokset sekä toimenpide- ja kehittämisehdotukset*. Valtiovarainministeriön julkaisu – 6/2016.
- Valtiovarainministeriö (2017). *Valtion talousarvioesitys*. budjetti.vm.fi, (6.6.2017).
- Van Weele, Arjan (2005). *Purchasing and supply chain management: Analysis, strategy, planning and practice*. Croatia: Thomson Learning.
- Walker, Helen, Michael Essig, Fredo Schotanus & Timo Kivistö. (2007). Co-operative purchasing in the public sector. Teoksessa Luis, Knight, Christine Harland, Jan Telgen, Khi Tha, Guy Callender & Katy McKen (toim.), *Public procurement: International cases and commentary*, New York: Routledge, 576–602.
- Walker, Helen, Schotanus Fredo, Bakker Elmer & Harland C. (2013). Collaborative procurement: a relational view of buyer–buyer relationships. *Public Administration Review*, 73(4), 588–598.