

Jaana Carlenius

Arkki-hankkeen kilpailutuskäsikirja

Kilpailutusprosessin kehittäminen

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Tradenomi YAMK

Hankintatoimi

Opinnäytetyö

16.4.2015

Tekijä(t) Otsikko	Jaana Carlenius Arkki-hankkeen kilpailutuskäsikirja
Sivumäärä Aika	80 sivua + 2 liitettä 16.04.2015
Tutkinto	Tradenomi (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	Hankintatoimi
Suuntautumisvaihtoehto	
Ohjaaja	Lehtori Esa Väänänen
<p>Tämä opinnäytetyö tehtiin Kansaneläkelaitokselle (Kela). Työn tavoitteena oli tehdä Kilpailutuskäsikirja Kelassa käynnissä olevalle Arkki-hankkeelle. Hankkeen tavoitteena on uudistaa kaikki Kelan etuuksiin liittyvät tietojärjestelmät sekä asiakkaille tarjottavat verkkopalvelut. Arkki-hankkeen kilpailutuksiin osallistuu henkilöitä eri puolilta organisaatiota, eikä kaikilla ole kokemusta kilpailutuksista. Käsikirja on hakuteos ja sen tuli sisältää kuvaus kilpailutusprosessi esiselvityksestä sopimuksen solmimiseen saakka.</p> <p>Työ toteutettiin toimintatutkimuksena. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostui prosessin kehittämiseen, laatuun ja osaamiseen liittyvistä teorioista, lakiin julkisista hankinnoista, Kelan hankintaohjeisiin, Tietotekniikka liitto ry:n 4V-malliin sekä ketterään hankintamalliin liittyvistä teorioista. Tutkimusaineistoa kerättiin sähköisellä kyselyllä, haastattelulla sekä käsikirjan katselmoinneilla. Tutkimuksen onnistumista mitattiin laadullisilla eli kvalitatiivisilla mittareilla.</p> <p>Kehittämistehtävän tavoitteet saavutettiin ja toimintatutkimuksen tuloksena saatiin Kelan Arkki-hankkeeseen valmis kilpailutuskäsikirja. Käsikirja tukee osaamisen kasvamista ja tehostaa kilpailutuksen etenemistä koska tietoa ei tarvitse etsiä monesta paikasta. Käsikirjassa kuvattu prosessi yhdenmukaistaa hankkeessa tehtäviä kilpailutuksia ja pitää laadun tasaisena. Kilpailutuskäsikirja on otettu käyttöön ja sitä tullaan jatkossa myös kehittämään.</p>	
Avainsanat	Kilpailutuskäsikirja, hankintalaki, hankintaohje, hankinta, tarjouspyyntö, sopimus

Author(s) Title	Jaana Carlenius Tendering Manual for Arkki Project
Number of Pages Date	80 pages + 2 appendices 16 April 2015
Degree	Master of Business Administration
Degree Programme	Supply Chain Management
Specialisation option	
Instructor	Esa Väänänen, Senior Lecturer
<p>This study was made for the Social Insurance Institution in Finland. The aim was to make a competitive bidding handbook for the Arkki-project. The aim of the project is to renew all Kela benefits related to information systems and network services provided to customers. Individuals from various parts of the organization participate in the competitive bidding and not everyone has the required experience. The handbook is a reference book, and it was to include a description of the tendering process from a preliminary report to the conclusion of an agreement.</p> <p>The work was carried out as an action research. The theoretical framework consisted of the development process, law on public procurement and Kela procurement guidelines. In addition it discussed Information Technology Association of 4V model, agile supply model theories. The material for the research was collected with an electronic questionnaire, interview, and manual code reviews. The study measured the success of qualitative indicators.</p> <p>The objectives of the Development project were achieved and the action research resulted in a complete competitive bidding handbook. Handbook supports the growth of knowledge and to enhance the progress of the competitive bidding because information does not need to look in many places. The manual process described in the project to harmonize the tasks of competitive bidding and keep the quality stable. The competitive bidding handbook has been introduced to the organisation, and it will be further developed in the future.</p>	
Keywords	competitive bidding handbook, law on public procurement, instructions for acquisition, purchase, tender, agreement

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Hankintatoimen tila valtiolla 2013	1
1.2	Kelan tehtävä	3
1.3	Kehittämistehtävän lähtökohdat	5
1.4	Tutkimuskohde ja sen rajaus	6
1.5	Tutkijan rooli ja kehittämistehtävän tavoite	7
1.6	Kehittämistehtävässä käytetyt mittarit	8
2	Teoreettinen viitekehys	9
2.1	Prosessin kehittäminen	9
2.2	Laki julkisista hankinnoista	11
2.3	Kelan hankintaohjeet	15
2.4	Laatu	19
2.5	Osaaminen	21
2.6	Tietojärjestelmän hankinta 4V-mallin mukaan	23
2.6.1	Valmisteluvaihe	23
2.6.2	Järjestelmävaatimusten määrittely	23
2.6.3	Läpiviennin suunnittelu	24
2.6.4	Hankintasuunnitelman viimeistely	24
2.6.5	Tarjouspyynnön laadinta	25
2.6.6	Tarjouspyynnön sisältö	25
2.6.7	Tarjouspyynnön toimittaminen	27
2.6.8	Tarjousten tekeminen	27
2.6.9	Tarjousten vastaanotto ja avaaminen	28
2.6.10	Tarjousten vertailu	28
2.6.11	Hankintapäätöksen tekeminen	28
2.6.12	Sitovan sopimuksen syntyminen	29
2.7	Ketterä hankintamalli	29
2.7.1	Hankinnan valmistelu	31
2.7.2	Tarjouspyyntö	31
2.7.3	Vertailukriteerit	32
2.7.4	Sopimusehdot	33
2.8	Markkinaoikeus	33
3	Tutkimusmenetelmät	35
3.1	Toimintatutkimus	35
3.2	Kysely	37

3.3	Haastattelu	37
3.4	Implementointi	38
4	Kehittämistehtävän toteuttaminen	40
4.1	Pohjatietojen kerääminen sähköisellä kyselyllä	40
4.1.1	Vastaajaryhmä: kokemattomat ja ei kiinnostusta kilpailutuksiin	41
4.1.2	Vastaajaryhmä: kilpailutuskokemusta omaavat vastaajat	41
4.1.3	Koulutustausta ja koulutuksen tarve kilpailutuskokemusta omaavien parissa ⁴⁵	
4.1.4	Kokemattomat ja kilpailutuksista kiinnostuneet vastaajat	47
4.1.5	Koulutustausta ja koulutuksen tarve kokemattomien vastaajien parissa ⁴⁷	
4.1.6	Yhteenveto	48
4.2	Parhaiden käytäntöjen kerääminen haastattelulla	48
4.3	Kilpailutuskäsikirjan työstäminen	51
4.3.1	Kilpailutusprosessin kehittäminen	53
4.3.2	Laki julkisista hankinnoista	53
4.3.3	Kelan hankintaohje	54
4.3.4	Laatu	54
4.3.5	Osaaminen	60
4.3.6	Tietojärjestelmän hankintamalli	61
4.3.7	Itse rakennettavat kokonaisuudet	67
4.3.8	Kokonaisuudet, joihin voidaan hankkia valmisratkaisu	68
4.3.9	Toimittajan rakentama räätälöity ratkaisu	69
4.3.10	Ketterä hankintamalli	69
4.3.11	Markkinaoikeus	70
5	Kehittämistehtävän tulokset	73
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	75
6.1	Kehittämistehtävän arviointi	75
6.2	Tutkimuksen tavoitteet ja mittarit	76
6.3	Viitekehyksen soveltuvuus kehittämistehtävän toteutukseen	78
6.4	Tutkimuksen validiteetti, reliabiliteetti ja verifiointi	78
6.5	Jatkotoimenpiteet	79
6.6	Pohdinta	79
	Lähteet	81

Liitteet

Liite 1. Sähköinen kysely

Liite 2. Haastattelukysymykset

1 Johdanto

Tutkimus tehtiin Kansaneläkelaitokselle (Kela). Kelassa on käynnistynyt 1.1.2012 Arkki-hanke, jonka tarkoituksena on uudistaa kaikki Kelan nykyiset 40 etuusjärjestelmää, niihin liittyvät 90 tukijärjestelmää ja apurekisteriä sekä asiakkaille tarjottavat verkkopalvelut. Osa näistä järjestelmistä tehdään itse ja osa tullaan hankkimaan muun muassa valmisohjelmistoina ulkopuoliselta toimittajalta. Kelassa ei ole aiempaa kokemusta suurien monimutkaisien tietojärjestelmien kilpailuttamisesta, sillä Kela on rakentanut tietojärjestelmät pääasiallisesti itse.

Arkki-hankkeelle on tehty oma hankintastrategia, joka perustuu Kelan hallituksen hyväksymään Kelan hankintastrategiaan, mutta kilpailuttamiseen liittyvät ohjeet puuttuvat. Tämän työn tavoitteena oli tehdä Arkki-hankkeelle oma ohjeistus kilpailutusäksikirjan muodossa tietojärjestelmien kilpailutuksia varten.

Arkki-hankkeen hankintastrategian mukaisesti etuus- ja tukijärjestelmät tullaan toteuttamaan pääasiassa Kelan omana työnä. Tukijärjestelmien osalta arvioidaan kuitenkin aina myös valmistuotteen hankinta mahdollisuutta. Arvion perusteella päätetään edetäänkö asiassa kilpailutusprosessin kautta hankintaan. Kelan omien resurssien puutteen vuoksi järjestelmiä voidaan uudistaa myös räätälöityinä ratkaisuinä ulkopuolisen toimittajan rakentamana. (Arkki-hankkeen hankintastrategia 2012). Arkki-hankkeen kilpailutukset ovat Kelan Eläke- ja toimeentuloturvaosaston Kehittämisyhmän vastuulla (ETT/Kerä). Kilpailutukset projektoidaan Kelan projektinhallintaohjeistusta soveltaen. Kilpailutukset tehdään yhteistyössä Kelan Palveluosaston kanssa. Kilpailutusprojekteihin osallistuu tarvittaessa henkilöitä Kelan muilta osastoilta.

1.1 Hankintatoimen tila valtiolla 2013

Valtiovarainministeriö asetti 14.5.2012 valtion hankintatoimen neuvottelukunnan toimikaudeksi 14.5.2012–31.12.2014. Valtion hankintatoimen neuvottelukunta päätti 27.2.2013 tehdä kartoituksen valtion hankintatoimen nykytilasta. Kartoitus toteutettiin sähköisenä kyselynä, joka kattoi hankintojen johtamisen, organisoiminnin ja valvonnan kannalta keskeisimmät kysymykset. (Kontuniemi, 2013).

Kontunimen mukaan valtion hankintastrategiassa esitetyt lähtökohdat ja toimenpideohjelman toimenpiteet ovat edelleen ajankohtaisia. Samoin valtion hankintakäsikirjan ohjeistus on tarkoituksenmukaista ja pääosin ajan tasalla. Kaikilla hallinnonaloilla hankintatoimen ohjaus ei ole kuitenkaan valtion hankintastrategian edellyttämällä tasolla. Valtiosa ministeriöistä näkee hankintatoimen lähinnä operatiivisena funktiona, vaikka hallinnonalalle olisi tehty hankintastrategia. (Kontuniemi, 2013).

Hallinnonalan hankintastrategiassa tulisi Kontuniemen mukaan vahvistaa hankintojen tekemisen periaatteet, yhteistoimintamenettelyt, hankintojen kategorisointi, hallinnonalan hankintojen suunnitteluprosessi, hankintojen priorisointitapa, toteuttamismenettelyt ja -vastuut. Lisäksi virastotasolla tulisi vähintään varmistaa, että virastojen hankintatoimen tavoitteet, toimintaperiaatteet ja toimintatavat on määritelty. Toimituksen hallinta, uusien kilpailutusmallien ja sähköisten työvälineiden käyttö sekä ympäristöystävällisten ja innovatiivisia ratkaisuja hakevien hankintojen tekeminen edellyttävät uudenlaista osaamis pohjaa. Laaja-alaisen hankintaosaamisen kehittämisen välineiksi tulee Kontunimen mukaan ottaa koulutuksen lisäksi muun muassa hankintaverkostot ja parhaiden käytäntöjen jakaminen. (Kontuniemi, 2013).

Tehdyn tutkimuksen mukaan läheskään kaikki ministeriöt eivät käsittele virastojen hankintoja toiminnan ja talouden suunnittelun osana, eivätkä käytä olemassa olevia tulosohjausmekanismeja eivätkä seuraa riittävän aktiivisella tavalla virastojen hankintatoimen organisointia, tuloksellisuutta ja tehokkuutta taikka hankintojen onnistumista. Valtion hankintatoimen ohjausta voitaisiin Kontunimen mukaan kehittää esimerkiksi siten, että ministeriöiden käyttöön luotaisiin yhtenäinen hankintojen ohjausmalli. (Kontuniemi, 2013).

Hankintatointa johdetaan tutkimuksen mukaan virastoissa eri tavoin. Kaikissa virastoissa ei ole laadittu erillistä hankintastrategiaa mutta toiminnan laadun ja laajuuden johdosta hankintastrategia voi kuitenkin olla välttämätön. Hankintojen yksityiskohtainen kategorisointi niiden strategisen tärkeyden, kriittisyyden ja kiireellisyyden perusteella on tehty vain noin joka neljännessä virastossa. Hankintojen kategorisoinnin lisäksi hankintojen suunnittelussa on olennaisia puutteellisuuksia monessa virastossa. 20 virastoa ei tee hankintasuunnitelmia lainkaan ja useimmilla virastoilla ei ole prosesseja eikä järjestelmiä hankintojen suunnitteluun. (Kontuniemi, 2013).

Tutkimuksen mukaan virastojen hankintatoimen organisointimallit poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tämä on Kontuniemen mukaan luonnollista, sillä virastot ovat kooltaan erilaisia ja niiden toiminnan luonne on erilaista. Kontuniemen mukaan voidaan kuitenkin arvioida, että hankintatoimi ei ole organisoitu riittävän keskitetysti edes kaikissa niissä virastoissa, joissa se olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Tutkimuksen mukaan sivutoimisia hankkijoita on monessa virastossa ja toisaalta monessa virastossa hankkijoiden osaaminen perustuu satunnaisiin aiempiin kilpailutuksiin. Hankintatoimen keskittämisen on valtion hankintastrategiassa ja käsikirjassa arvioitu olevan tehokkuuden ja ammattitaidon ylläpitämisen kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Usean viraston käytännöt eivät tältä osin vastaa suosituksia. Julkisten hankintojen kilpailuttaminen edellyttää erityistä osaamista ja ammattitaitoa. Hajautetussa hankintatoimen organisointimallissa ammattitaidon ylläpitäminen on hankalaa ja kallista. Virastot tulisi velvoittaa organisoimaan hankintatoimi valtion hankintastrategian mukaisella tavalla ja varmistamaan hankintatoimen operatiivisesta toteuttamisesta vastaavien henkilöiden osaaminen esimerkiksi yhtenäisillä valtiotason osaamisvaatimuksilla ja yhtenäisellä koulutusohjelmalla. (Kontuniemi, 2013).

1.2 Kelan tehtävä

Kansaneläkelaitos (Kela) perustettiin 16.12.1937. Aluksi se oli nimensä mukaisesti eläkelaitos, joka huolehti pelkästään kansaneläkkeiden maksamisesta. Alkuajoista toiminta on laajentunut, monipuolistunut ja uudistunut. Kela on muuntunut eläkevakuutuksen toteuttajasta kaikkien perusturvan ja sosiaalisen turvan takaajaksi. Kela hoitaa sosiaaliturvaa kehdestä hautaan. (Kela1).

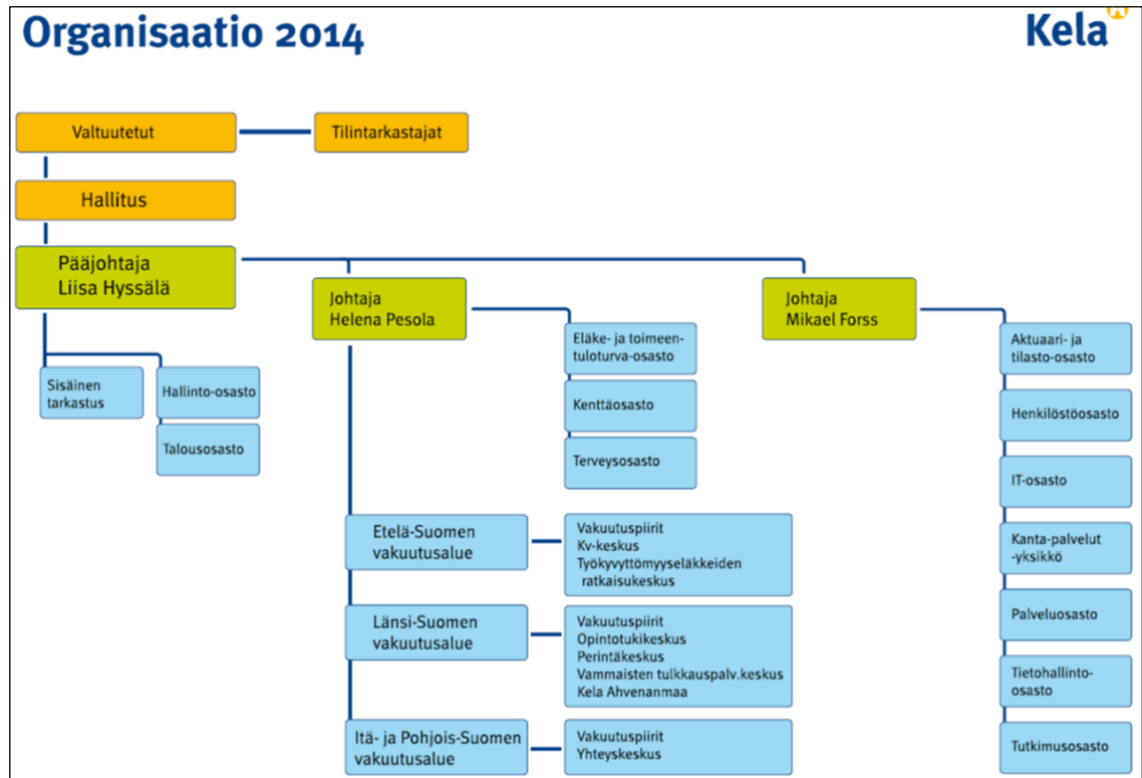
Kelan asiakkaita ovat kaikki Suomessa asuvat sekä ulkomailla asuvat Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvat henkilöt. Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki ja vähimmäiseläkkeet. Lisäksi Kela huolehtii vammaisetuksista, sotilasavustuksista sekä maahanmuuttajan tuesta. (Kela2).

Kelan tehtävänä on myös

- tiedottaa etuuksista ja palveluista
- harjoittaa sosiaaliturvan kehittämistä palvelevaa tutkimusta
- laatia etuuksien ja toiminnan ennakoinnissa ja seurannassa tarvittavia tilastoja, arvioita ja ennusteita
- tehdä ehdotuksia sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä (Kela2).

Kela vastaa myös Kansallisen Terveysarkiston (Kanta) palvelujen tuottamisesta. Kansallinen Terveysarkisto on yhteinen nimitys terveydenhuollon, apteekkien ja kansalaisten valtakunnallisille tietojärjestelmäpalveluille. Niitä ovat sähköinen resepti, potilastiedon arkisto, lääketietokanta ja Omakanta-verkkopalvelu. Palvelut tulevat käyttöön vaiheittain koko Suomessa. (Kela2).

Kelan hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat 12 valtuutettua. Kelan asema on vahvistettu perustuslaissa ja Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa. Kelan toimintaa johtaa hallitus, jonka valtuutetut valitsevat kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. (Kela3). Kuvassa 1 on Kelan organisaatio vuodelta 2014.



Kuva 1. Kelan organisaatio vuodelta 2014.

Hankintalain 6 § mukaan julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta (Hankintalaki 2007, 2 luku 6 §). Kyseisen lain mukaan Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin tässä laissa säädetään (Hankintalaki 2007, 1 luku 1 §).

1.3 Kehittämistehtävän lähtökohdat

Kelan hankintojen kilpailuttaminen on keskitetty Palveluosastolle ja Terveysosastolle (kilpailutusyksiköt). Terveysosasto vastaa äitiyspakkausta lukuun ottamatta etuuspalveluiden hankinnoista ja Palveluosaston hankintapalvelut -yksikkö muista tavara- ja palveluhankinnoista. Muut Kelan tulosyksiköt tilaavat yli 30 000 euron hankintojen kilpailutuspalvelut Palveluosastolta. Kilpailutuspalvelut tilaava budjettiyksikkö päättää milloin hankitaan ja mitä hankitaan. Kilpailuttava- ja budjettiyksikkö tekevät yhteistyössä tarjouspyynnön ja hankintapäätöksen. Sopimuksen tekeminen on budjettiyksikön vastuulla ja kilpailutusyksikkö antaa pyynnöstä sopimusjuridisia asiantuntijapalveluita

sopimuksen tekemisen tueksi. Mahdolliset markkinaoikeusprosessit hoidetaan yhteistyössä. (Kelan hankintaohje 2012, 4).

IT-osasto hankkii sekä omiin tarpeisiinsa että muilta toimivaltaisilta tilaajilta tulleiden tilausten perusteella keskitetysti toimivaltasääntöjen ohjaamana IT- laitteita, ohjelmistoa, palveluja ja osaamista. IT-osastolta tilattujen hankintojen kilpailuttamisen hoitaa Palveluosasto ja IT-osaston hankintapalvelut yhteistyössä. (Kelan IT-osaston hankintaohje 2013, 2).

Kela voi hankkia tarvitsemansa tavarat tai palvelut usein Hansel Oy:n puitejärjestelyiden avulla. Käytännössä Hansel antaa vastaavia kilpailutuspalveluita kuin palveluosasto. Tästä syystä budjettiyksikkö- ja kilpailutusyksikkö voivat tapauskohtaisesti sopia siitä, että budjettiyksikkö hoitaa kilpailuttamis- ja sopimustoimet tiiviissä yhteistyössä Hanselin kanssa. Tällöin kilpailutusyksikkö hoitaa budjettiyksikön pyynnöstä vain liittymisilmoituksen teon, diarioinnin sekä tarjousasiakirjojen ja sopimusten arkistoinnin. (Kelan hankintaohje 2012, 13).

Kelassa on Kelan hallituksen vahvistama hankintastrategia vuodelta 2005. Lisäksi Kelassa on tehty Kelan yleiset hankintaohjeet. Ohjeet on kuvattu yleisellä tasolla eivätkä koske mitään tiettyä hankintaa. Tulosityksikköjen osaaminen ja kokemus kilpailuttamisesta vaihtelee, joten se heijastui myös kilpailutuskäsikirjan toteutukseen.

1.4 Tutkimuskohde ja sen rajaus

Keskityin tutkimuksessani IT-järjestelmän kilpailutusprosessin kehittämiseen ja kilpailutuskäsikirjan luomiseen pääosin Arkki-hankkeen tarpeisiin. Pysin tutkimuksessani vastaamaan myös seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Onko kilpailutuskäsikirjassa kuvattu kilpailutusmenettely selkeä ja helposti sisäistettävissä?
- Tukeeko kilpailutuskäsikirja osaamisen kasvamista?

Kehitin prosessia luomalla Arkki-hankkeen tarpeita varten yksityiskohtaisemmat ohjeet ja paransin niitä prosessin aikana saadun kokemuksen ja palautteiden pohjalta. Käsikirjassa kuvataan miten kilpailutusprosessi viedään laadukkaasti läpi markkinakartotuksesta lopullisiin sopimusneuvotteluihin seuraavien hankintamenettelyjen osalta:

- suora hankinta,
- avoin menettely,
- rajoitettu menettely,
- kilpailullinen neuvottelumenettely,
- puitejärjestely ja
- Hanselin kevennetty kilpailutus.

Nämä hankintamenettelyt valitsin sen vuoksi, koska ne ovat eniten käytettyjä Kelassa, myös Arkki-hankkeessa.

Kävin läpi myös erilaisia hankintamalleja, jotka linkittyvät olennaisilta osin kilpailutusprosessiin, kuten

- vesiputousmalli
- ketterä toimitusmalli ja
- hybridimalli.

Kelassa on perinteisesti tehty kaikki tietojärjestelmät vesiputousmallilla. Vähitellen on lähdetty kokeilemaan myös ketterämpiä toimitusmalleja. Myös hybridimallia, jossa toimittaja tuottaa osan järjestelmästä ja Kela osan, ollaan ottamassa käyttöön.

Tutkimuksessa huomioitiin myös mittarit, joilla voidaan kilpailutusten onnistumista ja kilpailutusosaamisen kasvamista mitata.

Tutkimukseen ei kuulunut kilpailutusasiakirjojen työstäminen eikä sopimuksen allekirjoituksen jälkeinen aika. Työn laajuuden vuoksi edellä mainitut tehtävät rajattiin pois ja ne tullaan tekemään jatkotyönä myöhemmässä vaiheessa.

1.5 Tutkijan rooli ja kehittämistehtävän tavoite

Tutkijana vastasin kehittämisprojektista kohdeorganisaatioissa. Minulla oli entuudestaan kokemusta IT-järjestelmien kilpailuttamisesta julkishallinnon organisaatioista, mutta kattavaan ohjeistukseen tai kilpailuttamisen käsikirjaan en ollut törmännyt.

Tutkimuksen tavoitteena oli luoda, testata ja implementoida kilpailutuskäsikirja Arkki-hankkeen tarpeisiin. Kehittämisprojektin päättyessä organisaatiolla oli käytössään kilpailutuskäsikirja, joka auttaa Arkki-hankkeen kilpailutuksiin osallistuvia henkilöitä kilpailutusprosessin eteenpäin viemisessä. Prosessi yhdenmukaistaa hankkeessa tehtäviä kilpailutuksia ja pitää kilpailutusten laadun tasaisena.

1.6 Kehittämistehtävässä käytetyt mittarit

Kehittämistehtävän onnistumista mitattiin laadullisilla mittareilla. Kehittämistehtävä katsottiin onnistuneeksi kun kilpailutuskäsikirjassa kuvattu kilpailutusmenettely koettiin selkeästi ja helposti sisäistettäväksi ja että sen koettiin tukevan kilpailutusosaamisen kasvamista ja tehosti kilpailutuksen kulkua.

2 Teorettinen viitekehys

Viitekehyksessä keskityn prosessin kehittämiseen, jonka pohjalta yrityksen toimintaa kehitetään. Sivuan prosessiosuudessa myös hiukan muutosjohtamista, sillä kilpailutuksiin liittyvien toimintatapojen kirjaaminen ja niiden jalkauttaminen saattaa aiheuttaa muutosvastarintaa. Lisäksi keskityn julkiseen hankintalakiin, joka säätelee Kelan hankintoja ja Kelan yleisiin hankintaohjeisiin, jotka antavat puitteet kaikille Kelan hankinnoille. Luvussa käsitellään myös laatua ja sen määrittelyä sekä osaamisen kehittämistä unohtamatta itse tietojärjestelmän hankintaa ja siihen liittyviä toimenpiteitä.

2.1 Prosessin kehittäminen

Prosessilla on yrityksen sisäinen tai ulkoinen asiakas, jolle prosessi tuottaa lisäarvoa. Prosessi voidaan myös määritellä toimintoketjiksi, jonka avulla yritys muuttaa saamansa panokset tuotoiksi asiakkaalle. Prosessi, toisin kuin projekti, on toistuva sarja tehtäviä, jotka voidaan määritellä ja mitata. (Lecklin 2006, 123).

Prosessin kehittämistavoitteita voivat olla

- kustannusten vähentäminen
- tuottavuuden parantaminen
- joustavuuden lisääminen
- läpimenoaikojen lyhentäminen sekä
- laadun ja palvelun parantaminen. (Lecklin 2006, 128).

Prosessilajeja ovat muun muassa:

- Ydinprosessit, jotka palvelevat ulkoisia asiakkaita. Niiden lähtökohtana ovat yrityksen ydinkyvykkyydet. Tyypillisiä ydinprosesseja ovat tuotekehitys, tuotanto ja asiakaspalvelu.
- Tukiprosessit, jotka ovat yrityksen sisäisiä prosesseja. Ne tukevat organisaation toimintaa ja luovat edellytyksiä ydinprosessien onnistumiseksi. Tyypillisiä tukiprosesseja ovat talous-, tieto- ja henkilöstöhallinto.
- Avainprosessit, jotka liittyvät organisaation menestystekijöihin. Ne ovat yrityksen kaikkein tärkeimpiä prosesseja ja samalla myös ensisijaisia kehittämiskohteita. Avainprosessit voivat olla ydin- tai tukiprosesseja tai niiden osaprosesseja. (Lecklin 2006, 130).

Yrityksen toiminnan kehittäminen tapahtuu kehittämällä niitä prosesseja, joiden tuloksena yrityksen suoritteet, tuotteet ja palvelut syntyvät. Maaliin pääsemiseksi on tiedettävä, missä ollaan. Vasta sen jälkeen voidaan ottaa oikea suunta. Prosessien kehittäminen ei onnistu ilman nykytilanteen kartoitusta. Kartoitus antaa myös pohjatiedot kehitettävien prosessien valintaan. (Lecklin 2006, 134).

Prosessikuvaukset ovat osa johtamisjärjestelmää. Varsinaisen prosessin lisäksi järjestelmään kuuluu mittaus- ja ohjausjärjestelmä, jonka tehtävänä on kerätä palautetta prosessista sen aikana ja jälkeen. (Lecklin 2006, 137).

Kuvallisen esityksen lisäksi prosessista on suositeltavaa laatia sanallinen yleiskuvaus, jossa kerrotaan prosessin keskeiset asiat. Prosessikuvaus voidaan myös laatia täydellisempänä ja sisällyttää siihen seuraavat asiat:

- Soveltamisalue
 - mihin prosessia sovelletaan?
 - mistä prosessi alkaa ja mihin se päättyy?
- Asiakkaat ja suoritteiden (tulosten) hyödyntäminen
 - ketkä saavat prosessien suoritteet?
 - mikä on prosessin tuoma lisäarvo?
- Tavoite ja mittarit
 - mikä on prosessin päämäärä?
 - miten prosessin onnistumista mitataan ja seurataan?
- Syötteet ja suoritteet
 - mitä syötteitä tarvitaan prosessin käynnistämiseksi?
 - mitä suoritteita (tuloksia) prosessi tuottaa?
- Prosessikaavio
 - mitkä ovat prosessin työvaiheet?
 - ketkä osallistuvat?
 - missä prosessivaiheissa asiakas on mukana?
- Liittymät muihin prosesseihin
 - ylempi prosessi prosessihierarkiassa?
 - toimintoketjun muut prosessit? (Lecklin 2006, 138–139).

Hyvä prosessi tarjoaa muun muassa seuraavia etuja:

- osallistujien sitoutumisen ja motivaation kasvaminen, kun ihmisiä rohkaistaan osallistumaan aktiivisesti kehittämisprosessiin,
- selkeät odotukset siitä, mitä organisaation ja sen osien tulee tehdä,
- yksimielisyyttä edistävä kollektiivinen oppiminen, joka saa ihmiset tarkastelemaan ongelmia samalla tavalla,
- tavoitetaso nousu tapahtuu ilman, että tulosten paranemiseen tarvitsee antaa käskyjä ylhäältä päin. (Karlöf 2004, 124-125).

Huolimatta siitä, että henkilöstö on osallistunut prosessin kehittämisen, saattaa esiintyä muutosvastarintaa. Ei pidetä esimerkiksi sitä, että omaa tapaa tehdä asioita rajoitetaan ja pakotetaan uuteen yhtenäiseen muottiin. Saattaa herätä myös kysymys siitä, että mihin muutosta tarvitaan ja miksi ei voi tehdä niin kuin ennen.

Meri Virtapuro (2006) heittääkin kysymyksen siitä, onko kyse varsinaisen muutoksen vastustamisesta vai olisiko kysymys ennemminkin inhimillisistä ja ihmisille luonteenomaisista reaktioista uudessa tilanteessa? Muutosvastarinta terminä ohjaa mielikuvan taisteluun ja puolustautumiseen ja antaa ehkä harhaanjohtavan kuvan siitä, että toiminnan takana olisi tietoisia valintoja ja jopa jonkinlaisia toimintastrategioita. (Virtapuro 2006, 119). Virtapuron mukaan ihmisen ajattelulle ja toiminnalle on tyypillistä halu ja tarve säilyttää hallinnan tunne, usko siihen, että omalla aktiivisuudella voidaan vaikuttaa asioihin. Muutostilanteessa yksilö joutuu kuitenkin usein passiiviseksi tiedon vastaanottajaksi ja kohtaa tilanteen, jossa hän ei voi vaikuttaa asioihin. Tämä romuttaa illuusion asioiden hallitsemisesta ja aiheuttaa epävarmuutta ja turvattomuutta. (Virtapuro 2006, 123).

2.2 Laki julkisista hankinnoista

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin julkisessa hankintalaissa säädetään. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (Hankintalaki 2007, 1 luku 1 §).

Hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia. (Hankintalaki 2007, 1 luku 2 §).

Julkisessa hankintalaissa hankintayksiköllä tarkoitetaan muun muassa julkisoikeudellisia laitoksia, jolla vuorostaan tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. (Hankintalaki 2007, 2 luku 6 §). Kela on tällainen julkisoikeudellinen laitos.

Julkista hankintalakia sovelletaan esimerkiksi tavara- tai palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin ja palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on enemmän kuin 30 000 euroa. (Hankintalaki 2007, 3 luku 15 §). EU:n kynnysarvot ovat

- 137 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa
- 211 000 euroa muiden kuin edellisessä kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa; sekä
- 5 278 000 euroa rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa.

Euroopan yhteisöjen komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein. (Hankintalaki 2007, 3 luku 16 §).

Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvoa laskettaessa on otettava huomi-

oon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut. Jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien vastaavien osien ennakoitu kokonaisarvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa. (Hankintalaki 2007, 3 luku 17 §).

Hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin julkisen hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muutoin yhdistellä keinotekoisesti tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. (Hankintalaki 2007, 3 luku 20 §).

Hankinnoissa käytettävät kilpailuttamismenettelyt määritellään seuraavasti:

- Avoin menettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen; hankintailmoituksen ohella hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä soveliaiksi katsomilleen toimittajille (Hankintalaki 2007, 1 luku 5 §).
- Rajoitettu menettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua; ainoastaan hankintayksikön valitsevat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen (Hankintalaki 2007, 1 luku 5 §).
- Neuvottelumenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua; hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa (Hankintalaki 2007, 1 luku 5 §).
- Suorahankinta, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista (Hankintalaki 2007, 1 luku 5 §).
- Kilpailullinen neuvottelumenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua; hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa (Hankintalaki 2007, 1 luku 5 §).

- Puitejärjestelyllä yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät (Hankintalaki 2007, 1 luku 5 §).
- Suunnittelukilpailu, jolla hankintayksikkö voi hankkia esimerkiksi kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyyn suunnitelman, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla; kilpailussa voidaan antaa palkintoja (Hankintalaki 2007, 1 luku 5 §).

Hankinnassa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelumenettelyä, suorahankintaa, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä voidaan käyttää lain 25–32 §:ssä säädetyin edellytyksin. Hankinnassa voidaan käyttää myös sähköisiä hankintamenettelyjä. (Hankintalaki 2007, 5 luku 24 §).

Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava niin selkeäksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa pyydetään toimittajia esittämään kirjallisesti ja määräaikaan mennessä tarjouksensa. Jos tarjouspyyntö ja hankintailmoitus eroavat sisällöltään, noudatetaan hankintailmoituksessa ilmoitettua. (Hankintalaki 2007, 7 luku 40 §).

Hankintayksikkö voi esittää ehdokkaiden tai tarjoajien rahoituksellista ja taloudellista tilannetta, teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä sekä laatua koskevia vaatimuksia sekä vaatia ehdokkaita ja tarjoajia esittämään niihin liittyviä selvityksiä. Vaatimusten ja niiden täyttymisen todistamiseksi pyydettyjen selvitysten tulee liittyä ehdokkaan ja tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta, ja ne on suhteutettava hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen. Vaatimuksista ja selvityksistä on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Ehdokkaat tai tarjoajat, jotka eivät täytä hankintayksikön asettamia vähimmäisvaatimuksia, on suljettava tarjouskilpailusta. (Hankintalaki 2007, 8 luku 56 §).

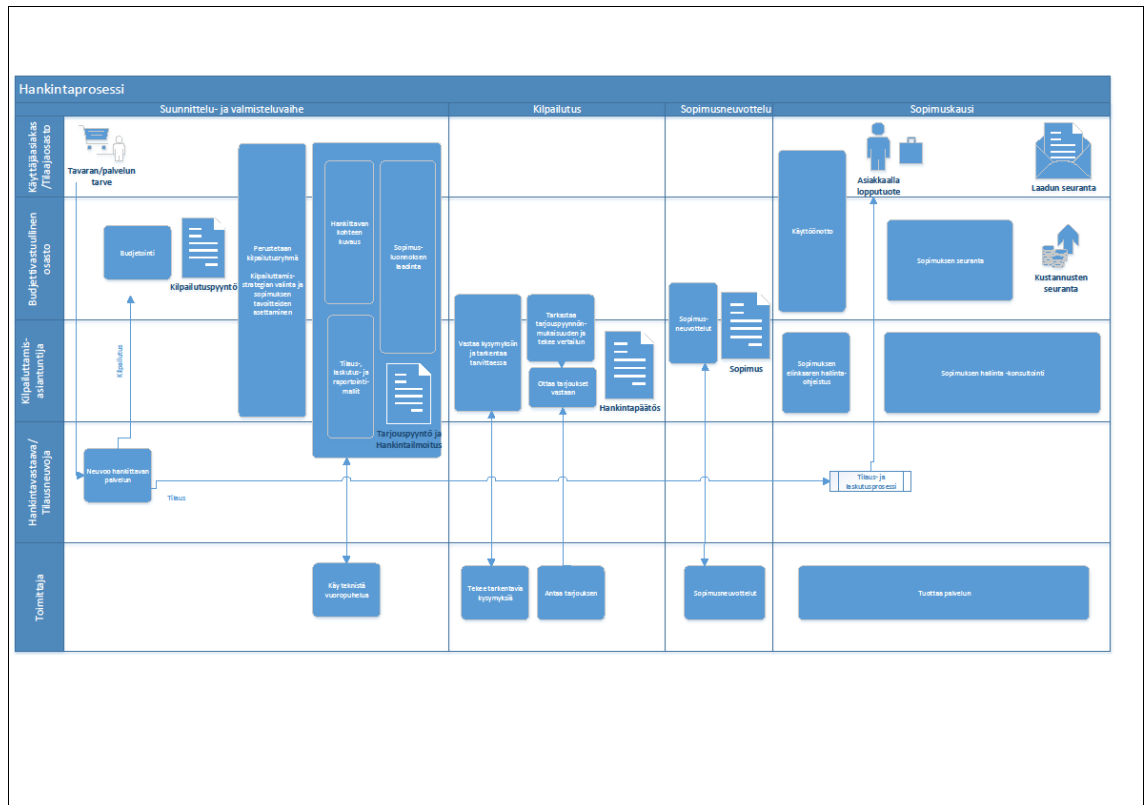
Tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan, tai se, joka on hinnaltaan halvin. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuut-

ta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia. Käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä vastaavat tiedot on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa. (Hankintalaki 2007, 8 luku 62 §).

Hankintayksikkö voi hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen. Hankintayksikön on kirjallisesti pyydettävä tarjoajalta kirjallista selvitystä tarjouksen perusteista ennen tarjouksen hylkäämistä. (Hankintalaki 2007, 8 luku 63 §).

2.3 Kelan hankintaohjeet

Kelassa hankintojen kilpailutus on keskitetty Palveluosastolle ja Terveysosastolle (kilpailutusyksiköt). Terveysosasto vastaa etuuspalveluista ja palveluosasto muista hankinnoista. Muut tulosityksiköt (budjettiyksiköt) tilaavat yli 30 000 euron hankintojen kilpailutuspalvelut palveluosastolta tai terveystalolta. Kilpailutuspalvelut tilaava budjettiyksikkö päättää milloin hankitaan ja mitä hankitaan. Kilpailuttava- ja budjettiyksikkö tekevät yhteistyössä tarjouspyynnön ja hankintapäätöksen. Sopimuksen tekeminen on budjettiyksikön vastuulla ja kilpailutusyksikkö antaa pyynnöstä sopimusjuridisia asiantuntijapalveluita sopimuksen tekemisen tueksi. Mahdolliset markkinaoikeusprosessit hoidetaan yhteistyössä. (Kelan hankintaohje 2012, 4). Kuvassa 2 on kuvattu Kelan hankintaprosessi.



Kuva 2. Kelan hankintaprosessi.

Kilpailuttamispalvelut tilaava budjettiyksikkö päättää, milloin hankitaan ja mitä hankitaan. Kilpailutus- ja budjettiyksikkö tekevät yhteistyössä hankintailmoituksen, tarjouspyynnön ja hankintapäätöksen. Sopimuksen tekeminen on budjettiyksikön vastuulla ja kilpailutusyksikkö antaa pyynnöstä sopimusjuridisia asiantuntijapalveluita. Mahdolliset markkinaoikeusprosessit hoidetaan yhteistyössä. (Kelan hankintaohje 2012,13).

Hankinnan arvon laskeminen tai arvioiminen on tärkeää, koska hankintalakia sovelletaan vain kansallisen kynnysarvon ja EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin (Kelan hankintaohje 2012, 8).

Alla olevaan taulukkoon on kuvattu hankinnan ennakkoidun arvon laskemista koskevia ohjeita:

Yksittäinen tavara- tai palveluhankinta	Suurin maksettava kokonaiskorvaus mukaan lukien mahdolliset vaihtoehdot ja optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut
Rakennusurakka	Urakan arvo sekä sellaisten urakan toteuttamisessa tarpeellisten tavaroiden ennakoitu kokonaisarvo, jotka hankintayksikkö antaa urakoitsijan käyttöön
Tavarahankinta, jonka kohteena on leasing, vuokraus	Määräaikaisen, enintään 12 kuukautta voimassa olevan sopimuksen osalta ennakoitu voimassaolon aikainen kokonaiskorvaus ja yli 12 kuukautta voimassa olevan sopimuksen osalta kokonaisarvo jäännösarvo mukaan lukien. Toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen osalta ennakoitu kuukausiarvo kerrottuna 48:lla.
Säännöllisesti toistuvat tai määräajoin uudistettavat tavara- tai palveluhankinnat	Viimeksi kuluneen 12 kuukauden aikana tehtyjen vastaavien hankintojen arvo tulevan kauden muutokset huomioiden.
Palveluhankinta ilman kokonaishintaa	Määräaikainen, enintään 48 kuukautta voimassa olevan sopimuksen osalta kokonaisarvo. Toistaiseksi voimassa olevien tai yli 48 kuukautta voimassa olevan sopimuksen osalta kuukausiarvo kerrottuna 48:lla.
Puitejärjestely	Puitejärjestelyn keston ajaksi suunniteltujen hankintojen kokonaisarvo

Taulukko 1. Ohje hankinnan ennakoidun arvon laskemiseen. (Kelan hankintaohje 2012, 9).

Hankintaa ei saa pilkkoa eli jakaa eriin, osittaa tai laskea hankinnan arvoa poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säännösten välttämiseksi. Hankinnan pilkkominen voidaan katsoa olevan kyseessä esimerkiksi silloin, kun luontevan hankintakokonaisuuden hankintoja (esim. samantyyppisten tavaroiden tai palveluiden hankintoja) kilpailutetaan/suorahankitaan useissa erissä ja hankinnat tapahtuvat ajallisesti siten, että suun-

nitelmallisessa hankintatoimessa hankintaerät olisi voitu kilpailuttaa kokonaisuuksina. (Kelan hankintaohje 2012, 9).

Kelan hankintastrategia määrittelee ne periaatteet, joiden mukaan hankintatoimintaa ohjataan ja kehitetään tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen myös huomioon toimintaympäristön muutokset. Hankintastrategian periaatteet soveltuvat sekä ydintoimintaan että tukitoimintaan liittyviin hankintoihin. Kelan hallituksen hyväksymä toimitilastrategia on perusta kiinteistöhankeille ja niihin liittyvälle hankintatoimelle. (Kelan hankintaohje 2012, 9).

Kelan hankintastrategian mukaan:

- Hankintatoimi on ammattimaisesti ja kilpailukykyisesti johdettu toiminto, joka tarjoaa Kelan yksiköille oikeanlaatuiset palvelut tehokkaasti, taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti hyödyntäen kilpailuttamismahdollisuudet.
- Hankintatoimessa noudatetaan julkisen hankintamenettelyn säännöksiä ja jokainen hankintatehtävää hoitava vastaa toimintansa lainmukaisuudesta.
- Kelan hankintatoimi on arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista.
- Hankinnat hoidetaan avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaisesti.
- Toimintamme on ulkopuolisen arvioijan silmin myös näytettävä siltä, että se täyttää hyvän julkisen toiminnan vaatimukset.
- Hankintatoimi perustuu pääosiltaan keskitettyyn hankintatoimeen ja siitä poikkeavat menettelytavat päätetään erikseen.
- Hankintatoimen tavoitteena on Kelan kannalta saada aikaan haluttu ja kokonaistaloudellisesti edullinen lopputulos siten, että käytössä olevat hankintamenettelyt mahdollistavat muiden kuin hankintatoimen yksiköiden voimavarojen parhaan kohdistamisen laitoksen varsinaiseen toimintaan.
- Hankintatoimen tuloksellisuutta arvioidaan koko Kelan näkökulmasta, jolloin Kelan etu on yksittäisen yksikön edun edellä.
- Hankintatoimessa toimivien tehtävänä on huolehtia toiminnan tuloksellisuudesta sekä voimavarojen tehokkaasta käytöstä, ylläpidosta ja kehittämisestä. Hankintatoimen kehittämisen tavoitteena on kokonaiskustannuksien alentaminen standardoimalla tuotevalikoimaa, optimoimalla tuotteiden ja toimittajien määriä sekä hyödyntämällä hankintavolyymia.

- Hankinnoissa otetaan huomioon tuotteiden koko elinkaaren taloudellinen ja tehokas hallinta sekä ympäristönäkökohdat.
- Lainsäädännön muutosten myötä tulevat uudet kilpailumenetelmät, sähköiset hankintamenettelyt ja muut menettelytavat otetaan huomioon hankintatointa kehitettäessä. (Kelan hankintastrategia 2005).

Kelassa hankintoihin liittyvä yleinen ohjaus ja neuvonta kuuluvat Palveluosaston vastuulle. Hankintoja toteutetaan kuitenkin muidenkin yksiköiden toimesta. (Kelan hankintaohje 2012, 10).

Työ tai palvelu voidaan tehdä Kelan omana työnä. Ratkaisu omana työnä tekemisestä on tehtävä ennen kilpailuttamista. Jos hankinta kilpailutetaan ja oma yksikkö otetaan mukaan kilpailutukseen, tarjouskilpailuun osallistuvaa omaa yksikköä on kohdeltava samoin kuin muita ehdokkaita tai tarjoajia. (Kelan hankintaohje 2012, 10).

Varojen tehokkaan käytön kannalta hankintojen etukäteissuunnittelu ja budjetointi ovat erittäin tärkeitä työvaiheita. Hankintojen suunnittelulla

- pyritään ennakoimaan hankintatarpeet (omana työnä vai julkisena hankintana)
- priorisoidaan hankinnat
- määritellään vuosi- ja puitesopimuksiin otettavat tavarat ja palvelut
- varataan riittävät hankintaresurssit
 - budjetti
 - hankinnan kilpailutusyksiköltä edellyttämät henkilöstöresurssit
- suunnitellaan kilpailutuksen aikataulu ottaen huomioon mm. kilpailutukseen käytettävä henkilöstö ja hankintalain määräajat
- arvioidaan riskit ja hyödyt omasta kilpailutuksesta ja toisaalta esim. Hansel-puitesopimukseen liittymisestä. (Kelan hankintaohje 2012, 11).

2.4 Laatu

Olli Lecklinin (2006) mukaan laatu on tullut jäädäkseen. Tuotteiden ja palvelujen laadun lisäksi huomiota kiinnitetään toiminnan laatuun, eli koko siihen toimintoketjuun, jonka tuloksena tuotteet ja palvelut syntyvät. Laatu on yrityksen keskeinen menestystekijä. Se tulee integroitumaan kaikkeen toimintaan. (Lecklin 2006, 9).

Laatukäsitteellä on Lecklinin (2006) mukaan monta erilaista tulkintaa tarkastelunäkökulmasta riippuen. Yleisesti laadulla ymmärretään asiakkaan tarpeiden täyttämistä yrityksen kannalta mahdollisimman tehokkaalla ja kannattavalla tavalla. Laatuun liittyy myös tarve suoritustason jatkuvaan parantamiseen. Innovaatiot, kilpailijoiden toiminta sekä markkinoiden ja yhteiskunnan muutokset aiheuttavat tilanteita, joiden seurauksena laadulle asetetaan aivan uudenlaisia vaatimuksia. (Lecklin 2006, 18).

Lecklin (2006) kysyykin mistä laatuyrityksen tuntee? Tällaiselle yritykselle tyypillisiä tunnusmerkkejä ovat asiakassuuntautuneisuus, sillä asiakas on laadun lopullinen arvioija. Muita tunnusmerkkejä ovat johtajuus ja toiminnan päämäärätietoisuus, henkilöstön kehittäminen ja osallistuminen, tuloshakuisuus, prosesseihin ja tosiasioihin perustuva johtaminen, kumppanuuksien kehittäminen, yhteiskunnallinen vastuu sekä jatkuva parantaminen. (Lecklin 2006, 26–28).

Lecklinin (2006) mukaan henkilöstö tekee laadun. Laatuyrityksissä henkilöstön työtyytyväisyydestä on huolehdittu ja henkilöstölle on luotu edellytykset innovoivaan ja omaehtoiseen tiimityöhön avoimen ilmapiirin vallitessa. Henkilökohtaista kehitystä edistetään ja tuetaan sallimalla ihmisten toteuttaa ja vapauttaa käyttöön koko potentiaalinsa. (Lecklin 2006, 27).

Menestyvillä yrityksillä on Lecklinin (2006) mukaan hyvä yhteistyökyky. Tämä ilmenee sekä yrityksen sisällä että suhteessa ulkoisiin sidosryhmiin. Osastojen väliset raja-aidat eivät ole korkeat. Projektiryhmiä ja -tiimejä laaja-alaistenkin tavoitteiden saavuttamiseksi on helppo perustaa. Yhteistyökumppaneiden kanssa pyritään pitkäaikaisiin kaikkia osapuolia hyödyttäviin liikesuhteisiin. (Lecklin 2006, 28).

Lecklin (2006) kertoo, että prosessilla on yrityksen sisäinen tai ulkoinen asiakas, jolle prosessi tuo lisäarvoa. Prosessi voidaan määritellä toimintoketjiksi, jonka avulla yritys muuttaa saamansa panokset tuotoiksi asiakkaalle. Prosessi on toistuva sarja tehtäviä, jotka voidaan määritellä ja mitata. (Lecklin 2006, 123).

Lecklin jakaa prosessien kehittämismallin seuraavasti:

- Nykytilan kartoitus, jonka pohjalta tiedetään missä ollaan nyt. Tämän vaiheen tehtäviin kuuluvat
 - nimetä prosessit

- kuvata prosessikartta, joka on yritystason prosessikaavio
 - nimetä prosessille omistaja
 - nimetä tiimi, joka tekee kartoitus- ja kehittämistyön
 - kuvata prosessin yleiskuvaus
 - tehdä tiedonkeruusuunnitelma, jonka pohjalta voidaan kerätä tietoa asiakkaiden tarpeista ja prosessin suorituskykyarviosta. (Lecklin 2006, 134–135).
- Prosessin analyysivaiheessa käytetään nykytilan kartoituksessa kerättyjä tietoja minkä tarkoituksena on luoda ja kehittää suunnitelmia prosessin parantamiseksi. Vaihtoehtoisia ratkaisuja arvioimalla ja analysoimalla pyritään löytämään yrityksen tarpeisiin parhaiten soveltuva toteutusmalli. (Lecklin 2006, 148).
 - Prosessin parantamissuunnitelma tehdään toteutusvaihtoehdon valinnan jälkeen. Parantamistavoitteet kuvaavat prosessin tavoitetilaa: mitä halutaan parantaa, kuinka korkealle rima asetetaan ja miten onnistumista voidaan mitata ja valvoa. (Lecklin 2006, 191).
 - Jatkuva kehittäminen, jota tapahtuu jatkuvasti pienin askelin järjestelmällisen laadunhallinnan puitteissa. Joskus tulee vaihe, jolloin menetelmät ja tekniikat on hiottu huipputasolle ja henkilöstö osaa asiansa. Tulosten parantaminen perinteisin keinoin ei enää onnistu. Silloin tarkastelunäkökulmaa on laajennettava ja mietittävä, entä jos prosessi suunnitellaan kokonaan uudestaan ja unohdetaan olemassa olevat rakenteet. Voidaanko silloin tuloksia ja tuottavuutta parantaa? Usein vastaus on myönteinen ja seurauksena on uudistamisprojektin käynnistäminen. (Lecklin 2006, 199).

2.5 Osaaminen

Monimutkainen ja jatkuvasti muuttuva ympäristö vaatii ihmisiltä työssään moniosaamista ja kokonaisuuden hallintaa sekä osaamista, jossa yhdistyvät niin teoreettinen tieto kuin käytännön kokemus (Hätönen 2007, 7). Yksilöt ja organisaatiot voivat pyrkiä ja päästä asettamiinsa tavoitteisiin osaamisen avulla. Osaaminen sisältää aina oletuksen määrätyn alueen hallitsemisesta tai sen riittävästä tuntemuksesta. Yksilöiden osaamisen riittävyys suhteessa toimeen tai tehtävään voidaan määritellä usealla eri tavalla, samoin kyetään luettelemaan useita tehtävään tai toimeen vaadittavia ominaisuuksia. (Halla 1998, 39 teoksessa Hätönen 2007, 12–13).

Laatu ei Lecklinin (2006) mukaan synny pelkästään hyvästä johtamisesta, hienoista tekniikoista ja toimivista prosesseista, vaan sen takana ovat aina inhimilliset tekijät. Paras tae laadukkaalle toiminnalle on motivoitunut, koulutettu ja työhönsä harjaantunut henkilöstö. (Lecklin 2006, 213). Osaamistarpeen lähtökohtana ovat yrityksen strategiat. Niistä tulisi ilmetä ydinkyvykkyudet, joita yritys menestyäkseen tulevaisuudessa tarvitsee. Kyvykkyudet on pyrittävä yksilöimään osaamisalueisiin. (Lecklin 2006, 222–223).

Osaamisen kehittämisessä koulutuksella on Lecklinin (2006) mukaan keskeinen rooli. Koulutus on suunniteltava yrityksen tarpeet ja tilanne huomioon ottaen. Paras tulos saavutetaan, kun koulutus on sovitettu käytännönläheisesti yrityksen toimintaan tekemisen ja teoria tukieissa toisiaan. Sisäisen koulutuksen ohella on pyrittävä hyödyntämään myös ulkopuolisia kursseja. (Lecklin 2006, 225).

Menestyäkseen yhä strategialuonteisimmissa tehtävissä hankinnan ammattilaisen tulee ennen kaikkea ymmärtää liiketoiminnan logiikkaa, osata hallita kokonaisuuksia ja ajatella analyyttisesti (Iloranta & Pajunen-Muhonen. 2012, 335). Uudenlainen ote toimittajamarkkinoihin ja hankintoihin edellyttää uudenlaista ajattelua sekä toisenlaisia resursseja kuin perinteinen ostaminen. Alla olevassa luettelossa kuvataan millaisia tietoja ja taitoja nykyaikaisen yrityksen hankintatehtävissä muun muassa tarvitaan:

- strateginen kokonaisnäkemys toimittajaverkoston ja toimitusketjun ohjaukseen
- kustannusten laskenta- ja analysointitaidot
- ennustamisen problematiikan ja tiedon läpinäkyvyyden merkityksen ymmärtäminen
- laatu prosessin hallinta
- toiminnan ohjauksen menetelmien ja käsitteiden osaaminen
- käsitys hankintojen luokittelukriteereistä erilaisissa liiketoimintatilanteissa
- järjestelmällinen lähestymistapa hankintaprosessiin ja ostamisen rutiineihin
- valmiudet toimittajien arviointiin ja kyky tunnistaa erilaisia riskejä
- toimittajasuhteiden ja toimittajien erilaisten roolien hallinta
- kyky hallita toimittajien ja oman organisaation suorituksen mittausta ja seurantaprosesseja
- kaupan-, sopimus- ja neuvottelujuridiikan perusteiden hallinta
- järjestelmälliset neuvottelutaidot
- tiimityötaidot ja johtamistaidot. (Iloranta yms. 2012, 336–337).

Nopeasti muuttuva liiketoimintaympäristö edellyttää jatkuvaa kehittämistä sekä organisaation tasolla että henkilökohtaisella tasolla. Tänä päivänä optimaalinen organisaatio, tehtävien jakautuminen tai osaaminen ei välttämättä ole sitä enää huomenna. Menestys tulevaisuudessa edellyttää jatkuvaa oppimista ja koulutusta, määrätietoista ihmisten ja resurssien kehittämistä. (Iloranta yms. 2012, 338–339).

2.6 Tietojärjestelmän hankinta 4V-mallin mukaan

Tietotekniikan liitto ry (jatkossa TTL) on kehittänyt tietojärjestelmän hankinnan ohjaukseen 4V-mallin, joka koostuu neljästä päävaiheesta: valmistelu, valinta, valvonta ja viimeistely.

2.6.1 Valmisteluvaihe

Valmisteluvaiheessa luodaan hankinnalle puitteet ja ohjaukselliset sekä väli- ja lopputulosten todentamisedellytykset tavoitteineen, aikatauluineen, resursseineen ja organisointineen. Lopputuloksena on hyväksytty hankintasuunnitelma, jonka myötä voidaan siirtyä ohjelmistoratkaisun ja toimittajan valintaan. (TTL 2005, 10). Valmistelun osatehtävänä Valmistelun käynnistys tarkistetaan lähtökohdat, kuvataan ja validoidaan (liike)toiminnan vaatimukset sekä perustetaan ja resursoidaan hankintaprojekti. Valmistelun seuraavat vaiheet Järjestelmävaatimusten määrittely, Perusarkkitehtuurin suunnittelu, Hankinnan mitoitus ja Läpiviennin suunnittelu ovat toistensa tuloksista riippuvia työvaiheita, jotka edellyttävät joskus iterointia halutun kaltaiseen ja realiteetit huomioivaan ratkaisuun pääsemiseksi. (TTL 2005, 21).

Valmistelun käynnistäjänä on johdon antama tai hyväksymä toimeksianto, jossa on alustavasti kuvattu hankinnan tarve ja lähtökohta – mitä ollaan hankkimassa ja miksi hankintaan ollaan ryhtymässä. Johdon tuki on projektin ensimmäinen onnistumisen edellytys. Johto antaa projektille budjetti- yms. raamit. Valmisteluvaiheessa kartoitetaan tietojärjestelmän tulevat käyttäjät ja sen muut sidosryhmät, jotta pystytään valitsemaan oikeat henkilöt työryhmiin. (TTL 2005, 22–23).

2.6.2 Järjestelmävaatimuksien määrittely

Olipa hankittava järjestelmä pieni tai suuri, sen keskeiset vaatimukset tulee määrittellä valmisteluvaiheessa, jotta liiketoiminnallisten tavoitteiden toteutumisen edellytykset saadaan riittävän konkreettiselle tasolle. Järjestelmävaatimusten määrittely on yleensä

valmisteluvaiheen suuritoisin tehtävä. Järjestelmävaatimusten määrittelyn lähtökohtana ovat tarpeet ja ongelmat eli kohdat, joissa nykytila ei vastaa tarpeita. Järjestelmävaatimuksiin kuuluvat toiminnalliset, tekniset ja laadulliset vaatimukset. (TTL 2005, 24–25).

Jos järjestelmän määrittely on tehty riittävän tarkalla tasolla, voidaan kustannusten arviointia tukea järjestelmän toiminnallisen koon mittaamisella (Functional Size Measurement = FSM) yhdistettynä jonkin kokemustietokannan käyttämiseen. Mittayksikkönä käytetään yleensä toimintopistettä (Function Point). (TTL 2005, 25).

2.6.3 Läpiviennin suunnittelu

Läpiviennin suunnittelu tuottaa sisällön Hankintasuunnitelman kohtiin Vaiheistus ja aikataulu, Tarvittavat palvelut, Hankintamenettelyt, Hankintaorganisaatio, Projektinhallintamenettelyt ja Ongelmien- ja riskienhallintamenettelyt. Tietojärjestelmän hankinta jaetaan peräkkäisiin, kalenteriin sidottuihin tehtäväkokonaisuuksiin eli vaiheisiin. Niiden välille asetetaan päätöksentekopisteitä, joissa todetaan edellytykset siirtyä seuraavaan vaiheeseen. (TTL 2005, 28).

2.6.4 Hankintasuunnitelman viimeistely

Hankinnan valmistelun edeltävät vaiheet ovat tuottaneet melko yksityiskohtaisen kuvan tavoiteltavan järjestelmän sisällöstä, laadusta ja tekniikasta sekä hankinnan läpivientävistä ja laajuudesta. Tuotettua tietoa käytetään tarjouspyyntöä laadittaessa ja muissa jatkotyövaiheissa. Hankintasuunnitelma perustelee hankinnan tarpeellisuuden hankintapäätöksen tekijälle ja vastaa kysymyksiin miksi, mitä ja miten aiotaan hankkia. Hankintasuunnitelman sisällön pääkohtia ovat:

- hankinnan lähtökohta
- tarvekuvaus
- tavoitteet
- tehtävät ja tulokset
- tekniset ratkaisut
- vaiheistus ja aikataulu
- tarvittavat palvelut
- hankintamenettelyt
- hankintaorganisaatio

- projektinhallintamenettely
- ongelmien ja riskienhallintamenettelyt. (TTL 2005, 39–40).

2.6.5 Tarjouspyynnön laadinta

Tarjouspyynnön laadinnan lopputulos on kirjallinen tarjouspyyntö. Tarjouspyynnön ensisijainen tarkoitus on saada toimittajilta tarjousten muodossa kirjallista ja sitovaa tietoa, jonka avulla voidaan valita hankinnan tavoitteiden, vaatimusten ja reunaehtojen ja niiden pohjalta etukäteen valittujen kriteerien ohjaamana paras toimittaja ja ratkaisu. Tarjouspyyntö kuvaa tilaajan oman näkemyksen siitä, mitä ollaan hankkimassa ja miten. Tarjouspyynnön laadinta nojaa pitkälti hankintasuunnitelmassa esitettyihin linjauksiin. Hyvä tarjouspyyntö on tiivis ja lyhyt, mutta täydentäviä liitteitä voi olla satojakin sivuja. (TTL 2005, 48).

2.6.6 Tarjouspyynnön sisältö

Varsinaisen tarjouspyynnön tulisi olla pituudeltaan vain muutamia sivuja. Aineistoa on suositeltavaa sijoittaa mieluummin liitteisiin. Tarjouspyynnön laadinta on helpointa aloittaa yleiskuvauksen laatimisesta. Yleiskuvauksessa kerrotaan mitä, miksi ja millaiseen tarpeeseen ollaan hankkimassa ja millainen kehitys on johtanut hankintatilanteeseen. Yleiskuvaukseen kuvataan ainakin

- hankinnan tausta, tarve ja kohde
- hankinnan tavoitteet
- hankintojen sidosryhmät
- rajaukset. (TTL 2005, 50).

Järjestelmävaatimukset kuvataan joko osana tarjouspyyntöä tai liitteissä (TTL 2005, 50).

Toimitusvaatimuksilla autetaan toimittajaa hahmottamaan tarjoukseen tarvittavan työn vaiheistus, aikataulutukset sekä tehtävät ja niiden keskinäinen suhde. Vaadittu aikataulu ja vaiheistus vaikuttavat myös tarjottavan ratkaisun työmäärään ja muiden tarvittavien resurssien määrään ja laadun arviointiin. Päätöksentekopisteillä kuvataan päätöksentekotilanteita päätöskriteereineen, joiden täytyessä hankintaa voidaan jatkaa seuraavaan vaiheeseen. Tämän lisäksi kuvataan vielä asiakkaan tarvitsemat palvelut esimerkiksi toimintaprosessin kuvaamisessa ja kehittämisessä, ohjelmiston kehittämisessä,

käyttönottamisessa ja käytön tukemisessa sekä vaatimukset ko. palvelun toimittamiselle. On myös hyvä pyytää toimittajaa nimeämään projektihenkilöt tai ainakin projektipäällikkö ja liittämään tarjoukseen näiden ansioluettelot. (TTL 2005, 51).

Ohjelmistoprojektista on laadittava kirjallinen sopimus. Sopimisen tarkoitus on vähentää hankinnan riskejä varmistamalla molemmin puolin ymmärretty juridinen pohja hankinnan onnistumiselle ja hallinnalle. Asiakkaan keskeiset sopimusvaatimukset kootaan tarjouspyynnön osana toimitettaviin sopimusehtoihin. Tämä lisää osaltaan tarjouksen laatijan ymmärrystä siitä, mihin ja millä ehdoilla ollaan sitoutumassa. Tarjouspyynnössä tulee mainita käytettävät sopimusehdot (esimerkiksi JIT2007) ja lisätä tarjouspyyntöön myös asiakkaan omat ehdot. Lisäksi tarjouspyynnössä on hyvä olla kuvattuna maksuehdot ja -aikataulu sekä todeta toimittajan sitoutuminen ohjelmiston ylläpitoon sekä ostajan mahdollisuus saada lähdekoodi käyttöönsä. Omistus- ja tekijänoikeuskysymykset on kirjattava tarjouspyyntöön ja erittäin tärkeää on sopia käyttöoikeuksien laajuudesta. Myös hinnoittelumalli tulee kuvata. (TTL 2005, 52–53).

Tarjouspyyntöön tulee kuvata toimittajaa koskevat vaatimukset. Niillä karsitaan sopimattomia toimittajia jo ennalta. (TTL 2005, 55).

Tietoturvaan liittyvät vaatimukset voidaan sisällyttää toimitusta ja palveluja koskevaan kohtaan tai esittää omana kohtanaan, jos tietoturvan merkitys hankittavan järjestelmän kannalta on erityisen suuri ja sitä halutaan korostaa (TTL 2005, 55).

Tarjousprosessin etenemisen vaiheet ja aikataulu tulee kuvata ainakin seuraavien asioiden osalta:

- tarkentavien kysymysten esittäminen ja niihin vastaaminen
- miten tarjousten käsittely etenee tarjousten vastaanottamisen jälkeen
- milloin ja miten toimittajilla on mahdollisuus saada lisä- ja väliaikatietoja
- milloin ja miten asiakas haluaa mahdollisia lisätietoja
- milloin asiakas tekee mahdollisesti tarjousten esikarsintaa ja miten siitä tiedotetaan. (TTL 2005, 56).

Tarjouspyynnössä on kerrottava myös tarjousten vertailuperusteet. Vertailuperusteiden on aina liityttävä hankinnan kohteeseen ja ne on erotettava selkeästi sekä tarjoajille että tarjouksille asetetuista kelpoisuusehdoista. Vertailuperusteet eivät myöskään saa

olla syrjiviä tai suosivia. Esimerkiksi paikallistuntemusta, palveluntarjoajan kotipaikkaa ja tuotteen alkuperää koskevien vaatimusten esittämisen vertailuperusteissa on katsottu syrjivän toimittajia ja rajoittavan kilpailua. (Mononen 2012).

Vertailuperusteita ei kannata olla liikaa, sillä se hankaloittaa huomattavasti tarjousten vertailua ja lisää riskejä tehdä virheitä pisteytyksessä. Kaikkia ilmoitettuja vertailuperusteita on sovellettava kaikkiin vertailussa mukana oleviin tarjouksiin. Yhdenkin vertailuperusteen soveltamisen laiminlyönti voi johtaa hankintapäätöksen kumoamiseen.

Vertailuperusteet on myös määriteltävä niin tarkasti, että tarjoajat voivat etukäteen varmistua siitä, mihin seikkoihin arvioinnissa kiinnitetään huomiota: mitä hankintayksikkö haluaa, mikä sille on tärkeää ja mitä se painottaa. Näin voidaan varmistua siitä, että jätetyt tarjoukset ovat keskenään vertailukelpoisia. Se myös helpottaa huomattavasti tarjousten vertailua, pisteytystä ja hankintapäätöksen perustelemista. (Mononen 2012).

2.6.7 Tarjouspyynnön toimittaminen

Tarjouspyyntö toimitetaan kirjallisena niille toimittajille, joilta halutaan tarjous. Tarjouksen laadinnan käynnistämistä voidaan nopeuttaa toimittamalla tarjousasiakirjat myös elektronisessa muodossa, esimerkiksi sähköpostilla. (TTL 2005, 57). Julkisten hankintayksiköiden on julkaistava hankintapyyntönsä HILMAssa. HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan (HILMA, 2014).

2.6.8 Tarjousten tekeminen

Tulevaisuuteen tähtäävän toimittajan vilpitön tavoite on saada aikaan asiakkaan tarpeita vastaava ja tätä hyvin palveleva ratkaisu. Tarjouksen tekeminen on toimittajan kannalta kriittinen tehtävä, jossa tehdyt virheet saattavat olla jopa kohtalokkaita. Toimittajan tarjousprosessin päävaiheet ovat

- tarjouksen valmistelun projektointi,
- tehtävään perehtyminen,
- osallistumispäätös,
- lisäselvitykset asiakkaalta,
- ratkaisumahdollisuuksien kartoitus,
- riskianalyysi,

- tarjottavan ratkaisun valinta,
- ratkaisuehdotuksen määrittely ja kuvaus,
- neuvottelut yhteiskumppanien kanssa,
- referenssin kokoaminen,
- tarjouksen kokoaminen ja
- tarjouksen jättäminen.

Julkisissa hankinnoissa viimeinen jättöpäivä ja jopa kellonaika on hyvin tarkka. (TTL 2005, 58–60).

2.6.9 Tarjousten vastaanotto ja avaaminen

Tarjoukset otetaan vastaan ja ne avataan tarjoajia tasapuolisesti kohtelevalla tavalla. Tarjoukset avataan yhtä aikaa määräajan umpeuduttua, mielellään useamman kuin yhden henkilön läsnä ollessa. On suositeltavaa tehdä avaamisesta pöytäkirja. (TTL 2005, 60).

2.6.10 Tarjousten vertailu

Tarjousvertailussa järjestetään toimittajat ja heidän tarjoamansa ratkaisut paremmuusjärjestykseen. Tarjouksia vertaillaan etukäteen päätetyin kriteerein sekä toisiinsa että hankinnan tavoitteisiin. Tarjouksista karsitaan pois ensin ne, jotka eivät toimittajayrityksenä tai muilla perusteilla täytä ehdottomia vaatimuksia. Kun esikarsinnan jälkeen jäljellä olevat tarjoukset on pisteytetty vertailukriteereittäin, lasketaan kunkin tarjouksen pisteet yhteen. Tarjoukset järjestetään yhteispistemäärien perusteella laskevaan järjestykseen. Olennaista on pitäytyä vertailussa ennalta päätettyihin valintakriteereihin. Joskus vertailussa ei löydetä selvästi parasta tarjousta. Tällöin voidaan jatkaa valitsemalla parhaista tarjouksista 1-3 jatkoneuvotteluihin tai pyytää joltain osin tarkentavia tarjouksia. Julkisissa hankinnoissa tällainen menettely ei ole kaikissa tapauksissa mahdollista. Niissä on huomioitava, mitä säännökset ja ohjeet edellyttävät ns. neuvotteluhankintaan siirtymisestä. (TTL 2005, 60–63).

2.6.11 Hankintapäätöksen tekeminen

Hankintapäätöksellä vahvistetaan parhaan tarjouksen tehneen toimittajan valinta. Hankintapäätöksen jälkeen laaditaan varsinainen sopimus liitteineen ja ryhdytään toteutuksen toimeenpanoon valitun toimittajan kanssa. Julkisen viranomaisen hankintapäätös liitteineen on julkinen. Hankintapäätöksestä tiedotetaan kaikille tarjouskilpailuun osallis-

tuneille. Tiedotteessa kerrotaan ainakin tarjouskilpailun voittaneen yrityksen/yhteisön nimi ja valinnan keskeisimmät perustelut. (TTL 2005, 69–70).

2.6.12 Sitovan sopimuksen syntyminen

Tarjouspyyntö ei lähtökohtaisesti sido tarjousten pyytäjää sopimuksen tekemiseen. Tarjousten pyytäjällä on oikeus hylätä kaikki saamansa tarjoukset, ellei tarjouspyynnössä ole toisin mainittu. Sen sijaan tarjous on antajaansa sitova ilmoitus siitä, millaisin ehdoin tarjouksen antaja on valmis tekemään sopimuksen tarjouksen vastaanottajan kanssa. Tietojärjestelmän hankintaprosessit edellyttävät laajoja ja monimutkaisia sopimuksia, minkä vuoksi osapuolten väliset sitovat sopimukset eivät yleensä synny suoraan tarjous-vastaus-mekanismeilla, vaan vasta osapuolten välisten neuvotteluiden tuloksena osapuolten allekirjoittaessa lopulliset sopimukset. (TTL 2005, 71–72).

2.7 Ketterä hankintamalli

Valtiokonttori (2013) on tehnyt kuvauksen ketterän palvelukehityksen ostamisesta oman hankintaosaamisensa kasvattamiseksi. Tavoitteena on ollut tunnistaa erityispiirteitä jotka liittyvät ohjelmistokehitystoimituksiin joissa käytetään ketteriä kehittämismenetelmiä. Tehty dokumentti on myös julkaistu hankintalain piirissä olevien yhteisöjen käyttöön.

Ketterän hankintamallin erityispiirteenä on, että ostetaan työtä, ei lopputulosta. Ketterän hankinnan lähtökohtana on, että kilpailutettavaan kokonaisuuteen pyritään löytämään paras mahdollinen osaaminen

- valituista teknologioista tai muista toimituksen erityispiirteistä
- ketterän kehityksen menetelmistä ja
- yhteistyöstä (Valtiokonttori 2013, 4).

Riippumatta toimintamallista onnistunut IT-toimitus edellyttää aina paneutumista myös asiakkaalta. Ketterässä hankinnassa on erityispiirteitä, joita kannattaa miettiä läpi, ennen kuin ketterän kehityksen hankintaan lähdetään. Niiden pohtimisessa auttaa alla kuvattu Valtiokonttorin laatima testi, jonka avulla voidaan kartoittaa onko ketterä malli hankintaan oikea valinta.

1. Miten tuntematon on kohde/tavoite?
 - a. Hämärän peitossa.
 - b. Vielä vähän jäsentymätön.
 - c. Aika selkeä.
2. Mikä on kehityskohteen ”ohjelmistopitoisuus”? Kuinka paljon kyse on puhtaasta ohjelmistokehityksestä?
 - a. Ohjelmiston laatu ja toimivuus ratkaisee lähes kaiken.
 - b. Ohjelmistokehitys ja toimintatapamuutos kulkevat käsi kädessä.
 - c. Alle 30 % haasteesta on ohjelmistoon liittyvää.
3. Miten kauan ja paljon järjestelmää aiotaan kehittää tulevaisuudessa?
 - a. Järjestelmän elinkaari on 5-10 vuotta ja sitä kehitetään jatkuvasti liiketoiminnan mukana.
 - b. Järjestelmän elinkaari on 2-5 vuotta ja sille tehdään pienkehitystä projektivaiheen jälkeen.
 - c. Elinkaari on alle 2 vuotta ja järjestelmä pidetään sillä tasolla jolla se projektin lopussa on.
4. Voidaanko toimitukseen resursoida tuoteomistaja, jonka työpanos on 20 % ketterän tiimin työpanoksesta (eli 5-henkisessä tiimissä kokopäiväinen)?
 - a. Ei ole ongelma, tähän halutaan panostaa.
 - b. Tuottaa hiukan tuskaa.
 - c. Ei tule onnistumaan. (Valtiokonttori 2013, 7).

(a) = 3 piste, (b) = 2 pistettä, (c) = 1 pistettä

Tulokset:

4 - 6 pistettä: Ratkaistava ongelma on melko tarkkarajainen, ja panostettavaa on muuallakin kuin ohjelmistokehityksessä. Löytyykö valmis tuote, jolla ongelma voitaisiin ratkaista, vai onko ketterä ohjelmistokehitys välttämätöntä? – Jos, silloin resursointiin pitää kiinnittää huomiota.

7 - 9 pistettä: Hankinnan kohteeseen liittyy kohtalaisesti haasteita, mutta toisaalta ketterän kehityksen resursoinnissa on mahdollisia ongelmia. Saadaanko resursointi ratkaistua niin että ketterään toimitukseen voidaan lähteä?

10 - 12 pistettä: Ketterään kehitykseen on hyvät edellytykset, ja sitä ennen panostetaan perusteelliseen valmistelu- ja suunnitteluvaiheeseen. (Valtiokonttori 2013, 8).

2.7.1 Hankinnan valmistelu

Hankinnan valmistelu alkaa ohjausryhmän muodostamisesta. Jotta ohjausryhmällä on edellytykset ohjata hankinta menestyksekkäästi maaliin, sen on oltava mukana jo tuotevision muodostamisessa. Yksiselitteisyyden vuoksi on tärkeää, että tuotevisiota ohjaa vain yksi ohjausryhmä, vaikka esim. isommilla hankekokonaisuuksilla olisi omia ohjausryhmiään, joilta strategisia tavoitteita periytyy. (Valtiokonttori 2013, 8).

Hankinnan valmistelun aluksi sen laajuus arvioidaan ja valitaan menettelytapa hankintaohjeen mukaan. Mahdollisia sopimuslaajuuksia ovat esimerkiksi:

- Lyhyt projektisopimus, esim. 6 kk. Sopimuksessa on mahdollisuus katkaista yhteistyö jokaisen julkaisun yhteydessä (2 - 3 sprintin välein). Sopimukseen liitetään ehto siitä, että tällöin toimittaja tekee vielä 1 - 2 kehityssprinttiä valmistelukseen lopputulokset siirrettäväksi toiselle toimittajalle. (Valtiokonttori 2013, 9).
- Pitkä sopimus, esim. 1 + 1 + 1 + optio 1 + 1 vuotta. Sopimuksessa on eksplisiitinen katkaisukohta joka sopimusvuoden päätteeksi. Katkaisukohdissa yhteistyö jatkuu ohjausryhmän päätöksellä. (Valtiokonttori 2013, 9).

Erityisen suuressa toimituksessa voidaan pohtia, olisiko syytä kilpailuttaa kaksi eri toimittajaa, joiden resursseista voidaan ammentaa. Tämä voidaan tehdä joko resursseja sekoittamalla, niin että samaan tiimiin voidaan ottaa molempien toimittajien osajia nimetyllä toimintamallilla, tai siten että kukin projekti minikilpailutetaan toimittajien kesken. (Valtiokonttori 2013, 9).

2.7.2 Tarjouspyyntö

Onnistunut ketterän hankinnan tarjouspyyntö on mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen täyttää. Tällä turvataan paitsi se että mahdollisimman moni hyvä ehdokas tarjoaa kokonaisuutta, myös se että tarjouksista tulee yhdenmukaisia ja helppoja vertailla. (Valtiokonttori 2013, 9).

Tarjouspyynnön yhtenä tarkoituksena on houkutella parasta mahdollista osaamista toteutettavan kokonaisuuden tarjoajiksi. Niinpä siinä on hyvä kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

- houkuttelevaan tavoite- ja taustakuvaukseen,

- julkiseen referenssiin,
- kuvaukseen asiakkaan panostuksesta toimitukseen,
- kuvaukseen tulevasta projekti-/kehityssyklistä (Valtiokonttori 2013, 10).

Tarjouspyynnön liitteenä on oltava:

- tavoiteltava toimintamalli,
- sopimusehdot,
- kuvaus kehittämiseen liittyvistä teknisistä reunaehdoista, esim. teknisen ympäristön kuvaus sekä mahdolliset teknologiavalinnat,
- kilpailutusdokumentit (tarjouslomakkeet sekä vertailukriteeristä esim. taulukkomuodossa) (Valtiokonttori 2013, 9).

2.7.3 Vertailukriteerit

Erityinen panos tarjouspyynnön laatimisessa kannattaa ladata vertailukriteereihin: monimutkaisuutta on vältettävä niin pitkälle kuin mahdollista, mikä onnistuu keskittymällä toimitukselle kaikkein tärkeimpiin asioihin. Hyvä nyrkkisääntö on, että jos tarjouspyynnön laatija pystyy vielä ”maalaisjärjellä” ymmärtämään laatimistaan kriteereistä millainen tarjoaja kriteereillä tulee valituksi, monimutkaisuus on hallinnassa. Ketterässä hankinnassa vertailukriteeristö koostuu:

- tiimin osaamisen arvioinnista suhteessa valittuihin teknologioihin ja ketteriin menetelmiin,
- tiimin yhteistyökyvyn arvioinnista,
- toteutussuunnitelman arvioinnista (Valtiokonttori 2013, 10).

Hyvässä ketterässä hankinnassa ostetaan nimettyjen tiimien henkilöressurssien, ei yritysten osaamista. Niinpä tarjouspyynnössä pyritään nimeämään ydintiimi, arvioimaan kunkin henkilön osaaminen kehitystyön ydinosamisalueilla esim. Hanselin osaamisteikolla ja antamaan osaamisen todisteeksi henkilökohtaiset referenssit, joista kokemus kullakin mainitulla aihealueella käy ilmi. Strategisesti tärkeissä kokonaisuuksissa osaaminen voidaan lisäksi verifioida haastatteluilla esim. kahden pisimmälle selviytyneen tarjoajan osalta. (Valtiokonttori 2013, 11).

Osaamisen lisäksi ketterässä hankinnassa on erityisesti panostettava tiimin yhteistyökykyyn: yksilöiden osaaminen ei ole maksimaalisessa käytössä, ellei kehitystiimi toimi

hyvin yhteen. Osaamisen ja yhteistyökyvyn lisäksi tarjouskilpailussa arvioidaan yleensä toteutussuunnitelmaa toimituksen läpiviennistä. (Valtiokonttori 2013, 11).

2.7.4 Sopimusehdot

Sopimusehtoihin on hyvä jättää väljyyttä neuvottelulle, jotta toimittaja sitoutuu ehtoihin mahdollisimman hyvin. Toisaalta on ehtoja, jotka ovat ostajan kannalta niin tärkeitä, että ne on kiinnitettävä. Mitä tarkemmin sopimusehdot saadaan kuvattua tarjouspyynnössä, sitä paremmin tarjoajat ymmärtävät, millaiseen kokonaisuuteen ovat tarjoamassa. Parhaassa tapauksessa liitteenä on valmis sopimusluonnos, johon on erikseen merkitty neuvottelulle avoimet asiat. Minimissään liitteenä on oltava listaus kiinnitetyistä sopimusehdoista. (Valtiokonttori 2013, 12).

Lehden (2012) mukaan sopimuksen kolme kivijalkaa ovat hinta, aikataulu ja toimitussäilytys. Ketterässä hankinnassa näitä kaikkia ei voi kiinnittää, mutta niiden muutoksia tulee voida kontrolloida hallitusti. Vähintään yhden näistä on jäätävä muuttujaksi, muuten kyseessä ei ole ketterä toimitus. (Lehti, 2012).

2.8 Markkinaoikeus

Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee kilpailunrajoituksista annetussa laissa, julkisista hankinnoista annetussa laissa, eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetussa laissa sekä muussa laissa markkinaoikeuden toimivaltaan säädettyjä asioita. Julkisista hankinnoista voi hankintalain nojalla valittaa markkinaoikeuteen ja sen päätöksistä voi valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Hankinnat, 2013).

Hankintasäännösten tavoitteiden ja tarjoajien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hankinta-asioista voidaan valittaa markkinaoikeuteen. Käytännössä valitus merkitsee sitä, että hankinta pysähtyy markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi. Ajan kulumisen lisäksi jutun häviäminen markkinaoikeudessa tuottaa lisäongelmia. Tarjouskilpailu voidaan joutua aloittamaan kokonaan alusta tai tarjousten vertailu ja hankintapäätös on tehtävä uudelleen. Tämän vuoksi sekä hankintayksiköiden että kilpailuun osallistuvien yritysten kannalta on tärkeää, että markkinaoikeusprosessi voidaan välttää. (Mononen, 2012).

Yleisimmät hankinnoissa tehdyt virheet liittyvät hankintapäätöksiin ja niiden perusteluihin. Hyvin monissa tapauksissa markkinaoikeus on joutunut toteamaan, että hankintapäätös on jäänyt kokonaan perustelematta tai perustelut ovat riittämättömät. Myös tarjousten vertailussa tehdään paljon erilaisia virheitä. Markkinaoikeuden oikeuskäytännön perusteella selkeä virhe on tapahtunut, jos aikaisempi toimittaja asetetaan vertailussa muita parempaan asemaan, samaa vertailuperustetta sovelletaan kahdessa kohdassa tai jos otetaan huomioon seikkoja, joita ei ole pyydetty tarjouspyynnössä. (Mononen, 2012).

Markkinaoikeuden käytännössä on korostettu, että hankintayksiköllä on sekä oikeus että velvollisuus hylätä tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset. Poikkeama voi olla hyvin vähäinen ja kokonaisuuden kannalta jopa täysin merkityksetön. Tämän takia yritysten tulee aina lukea hankintayksiköiden tarjouspyynnöt suurennuslasin avulla ja noudattaa niitä kaikilta osin. Jokainen poikkeama on peruste tarjouksen hylkäämiselle. Toisaalta on myös korostettava, että tarjouspyyntöjen ja tarjousten tulee aina olla niin selkeitä ja auki kirjoitettuja, ettei niihin sisälly mitään tulkinnan varaa. (Mononen, 2012).

3 Tutkimusmenetelmät

Opinnäyte tehtiin toimintatutkimuksena. Toimintatapoja kehitettiin yhdessä Kelan kilpailutuksia tekevien henkilöiden kanssa, eli kyseiset henkilöt osallistuivat aktiivisesti muutos- ja tutkimusprosessiin. Prosessi oli syklinen, iteroiva, sillä päämäärä oli tiedossa: haluttiin käytännönläheinen ohje käsikirjan muodossa kilpailutuksia tekeville henkilöille. Prosessissa vuorotteli suunnittelu, toiminta ja sen arviointi. Tutkimusaineistoa kerättiin sähköisellä kyselyllä ja hyödyntämällä Kelassa vuosien 2011–2015 aikana toteutetusta Asiakirjatuotannon kilpailutusprojektista saatuja projektipalautteita sekä haastatteleamalla Kelan eri kilpailutuksissa olleita henkilöitä. Näistä saatuja tuloksia hyödynnettiin kilpailutuskäsikirjan alustavan version tekemisessä. Tutkimuksen aikana käynnistyi myös palvelun hankintaan liittyvä kilpailutus, jonka aikana kilpailutuskäsikirjaa päästiin koestamaan käytännössä ja kehittämään iteroivasti. Kilpailutuskäsikirjan alustava versio, käytännön koestaminen ja teoria kulkivat rinnakkain ja kilpailutuskäsikirjaan tehtiin parannuksia koko kehittämisprosessin ajan.

3.1 Toimintatutkimus

Toimintatutkimukselle on monenlaisia määritelmiä, mutta oheinen Linturin (2003) määritelmä kiteyttää sen oivallisesti: ”Toimintatutkimus on käytännön ja teorian systemaattista vuoropuhelua tosielämän tilanteissa. Tutkimusprosessissa seuraavat syklisesti suunnittelun, toiminnan, havainnoinnin ja reflektoinnin vaiheet pyrkimyksenä kehittää toimintaa joka kierroksella” (Linturi 2000.)

Toimintatutkimukseen liittyy käsitys toiminnan vähitellen ja usean vaiheen kautta tapahtuvasta prosessinomaisesta kehittämisestä. Työtään kehittävässä yhteisössä pyritään toisin sanoen hyödyntämään kehittämiskokemuksista ja eri aineistonkeruuvaiheista saatava palaute meneillään olevan toiminnan muuttamiseksi ja uudentyypisten toimintakäytäntöjen toteuttamiseksi. Toimintatutkimuksen myötä korostuu tutkimuksen eri elementtien, esimerkiksi tutkimustehtävän, teorianmuodostuksen, aineistonkeruun ja aineiston vähitellen tapahtuva ja joustava muotoutuminen tutkimuksen edetessä. (Heikkinen, Huttunen & Moilanen 1999, 63.)

Kuulan (1999) mukaan toimintatutkimuksellisen prosessin piirteitä ovat käytäntöihin suuntautuminen, muutokseen pyrkiminen ja tutkittavien osallistuminen tutkimusproses-

siin. Olennaista on tuottaa uutta tietoa ja samalla pyrkiä tutkimisen avulla mahdollisimman reaaliaikaisesti erilaisten asiantilojen muutokseen edistämällä ja parantamalla niitä tavalla tai toisella. (Kuula 1999, 10–11.)

Suojanen (1991) mainitsee teoksessaan, että Kemmisin toimintatutkimuksen keskeisenä ideana on spiraalimaisesti etenevä toiminta- ja tutkimusvaiheiden vuorottelu. Kemmisin mukaan yksittäinen toiminta-tutkimus-kierros koostuu:

- suunnittelusta
- toiminnasta
- havainnoinnista
- reflektoinnista (Suojanen 1992, 40.)

Yhtä kierrosta voi pitää vasta tutkimuksen alkuna. Tämä on perusta seuraavalle kierrokselle ja tarkoituksena on jatkuvasti kehittää toimintoja ja toimintojen ymmärtämistä. Keskeinen ongelma on tarkastella sitä suhdetta, joka muodostuu aikaisemman syklin havainnoinnista ja reflektoinnista syntyneen retrospektiivisen ymmärtämisen ja seuraavan syklin prospektiivisen toiminnan välillä. (Suojanen 1992, 40.)

Toimintatutkimuksen arvioinnissa voidaan hyödyntää kyselyitä. Kyselyiden tuloksiin tulee kuitenkin suhtautua kriittisesti, koska Järvisen ja Järvisen (2000) mukaan Hufnagel ja Conca ovat pohtineet kognitiivisia prosesseja, virheitä ja arvoja kun kyselyyn vastaajien on pyydetty luokittelemaan vanha systeemi, selittämään sen vaikutuksia ja ennustamaan omia toimiaan uuden systeemin käyttäjinä. Harha esiintyy, kun jokin sellainen muuttuja, jota ei ole huomattu tai voitu mitata systemaattisesti vinouttaa mittausprosessia. Harha vaikuttaa pääasiassa tutkimuksen validiteettiin. Esimerkiksi jos mitataan kahden sellaisen käyttäjäryhmän tyytyväisyyttä systeemiin, joista toinen tuntee hyvin systeemin ja toisen jäsenet ovat sen suhteen aloittelijoita, niin tulosten validiteetti eri ryhmissä on erilainen. (Järvinen & Järvinen 2000, 156–157.)

Heikkisen, Rovion ja Syrjälän (2006) mukaan toimintatutkimuksen arvioinnissa tulisikin siirtyä validiteetistä validointiin. Validoinnilla tarkoitetaan prosessia, jossa ymmärrys maailmasta kehkeytyy vähitellen. Validoinnin periaatteita ovat muun muassa historiallinen jatkuvuus, reflektiivisyys, toimivuus ja havahduttavuus. Toiminta ei ala tyhjästä eikä pääty koskaan, joten toimintatutkijan on pohdittava myös tutkimuskohteensa historiaa. Toiminnan kehittymistä voidaan tarkastella sekä makrotason yleisenä yhteiskun-

nallisena ilmiönä että mikrotasolla sosiaalisen yhteisön toimintahistoriallisena jatkumona esimerkiksi työpaikalla. (Heikkinen & Rovio 2006, 149–159).

Reflektiivisyys on toimintatutkimuksen syklin peruskäsitteitä. Uuden kehittäminen perustuu aikaisemman toiminnan reflektointiin, joten reflektio käynnistää seuraavan syklin. Toiminnan arviointi tuottaa ymmärrystä, jonka pohjalta suunnitellaan uusia toiminta- ja tutkimustapoja. Ideoita syntyy sekä toiminnassa että tutkimuksessa. Toimivuusperiaatteen näkökulmasta toimintatutkimusta arvioidaan sen käytännön vaikutusten, kuten hyödyn ja osallistujien voimaantumisen kannalta. Onnistunut tutkimus saa osallistajat uskomaan omiin kykyihinsä ja taitoihinsa. Hyvä tutkimus havahduttaa ajattelemaan ja tuntemaan asioita uudella tavalla. Se vaikuttaa ja koskettaa, kuten hyvä romaani, elokuva, näytelmä tai taide-esitys. (Heikkinen & Rovio 2006, 149–159).

3.2 Kysely

Kysely tarkoittaa valmiilla lomakkeella suoritettavaa tietojen hankintaa. Kuten Järvinen ja Järvinen (2000) teoksessaan mainitsevat, kysely voidaan suunnitella periaatteessa paremmin kuin haastattelu. Kysely on parempi siksi, että vastaajat saavat itse valita ajankohdan, jolloin kirjaavat vastauksensa. Huonona he pitävät sitä, että kysely suoritetaan tavallisesti vain kerran. Tällöin tutkija ei voi heti tarkistaa, onko vastaaja ymmärtänyt kysymyksen oikein ja tarkoitetulla tavalla. (Järvinen & Järvinen 2000, 155.)

Itse kysymykset voidaan suunnitella kahdella tavalla: Ensiksi vastaajalle voidaan antaa valmiit vastausvaihtoehdot, joista hän valitsee. Toiseksi voidaan sallia vastata omin sanoin. Tällöin kysymykset ovat avoimia. Antamalla valmiit vaihtoehdot tutkija määrittää tavan, jolla vastaajan on ajateltava työtään. (Järvinen & Järvinen 2000, 155–156.) Avoimien kysymysten tavoitteena on saada vastaajilta spontaaneja mielipiteitä, joissa vastaamista rajataan vain vähän. Sekamuotoisissa kysymyksissä osa vastausvaihtoehdoista on annettu. Sekamuotoinen kysymys on toimiva, kun on syytä epäillä, ettei kaikkia vastausvaihtoehtoja varmuudella anneta. (Vilkkä 2005, 86–87.)

3.3 Haastattelu

Hämäläisen, Maulan ja Infor Oy:n (2006) mukaan haastattelujen etuna on rikkaan laadullisen aineiston saaminen tutkimuksen kannalta keskeisiltä avainhenkilöiltä. Lomaketutkimukseen verrattuna haastattelujen otannat ovat usein huomattavan pienemmät,

mutta saatu aineisto voi olla monipuolisempi kuin kyselytutkimuksella kerätty data. Haastattelussa on mahdollista tarkentaa haastateltavan esiin nostamia mielipiteitä lisäkysymyksiä esittäen. (Hämäläinen, Maula & Infor Oy 2006, 136.)

Lecklinin (2006) mukaan henkilökohtainen haastattelu antaa luotettavimman tuloksen edellyttäen, että haastattelija on puolueeton ja tehtävänsä koulutettu. Haastattelija varmistaa, että kysymykset on oikein ymmärretty ja siten hän pystyy korjaamaan heti mahdolliset virhetulkinnat. Kasvotusten ihmiset vastaavat myös rehellisemmin (Lecklin 2006, 109).

3.4 Implementointi

Implementoinnilla voidaan tarkoittaa käyttöönottoa, (käytännön) toteutusta, täytäntöönpanoa tai toimeenpanoa. Tässä kontekstissa implementoinnilla tarkoitetaan kilpailutus-käsikirjan työstövaihetta, sen käyttöönottoa sekä käyttöönoton jälkeistä aikaa, jotka on kuvattu alla olevaan taulukkoon.

TYÖSTÖVAIHE (sitoutuminen)	KÄYTTÖÖNOTTO (oppiminen)	KÄYTTÖÖNOTON JÄLKEEN (hyödyntäminen)
Tarve käsikirjalle	Käsikirjan käytännönläheisyys	Vastuu käsikirjan käytöstä
Käsikirjan sopivuus organisaatiolle	Käsikirjan soveltaminen	Palautetta käytettävyydestä
Tietoa käsikirjan sisällöstä ja tulevasta käytöstä	Käsikirjan vakuuttavuus	Käsikirjan käyttäjien (kilpailutuksia tekevien) yhteiset tapaukset
Tiedottaminen tuleville käyttäjille		Jatkokehitys
Tarve kehittyä ja kehittää työtapoja		Osaamisen ylläpito
Katselmoinnit		
Käsikirjan soveltuvuus ja käyttökelpoisuus		

Taulukko 2. Kilpailutuskäsikirjan toimeenpanovaiheet.

Työstövaihe

Ennen työstövaihetta käsikirjalle on oltava tarve sekä organisaation ja henkilökunnan näkökulmasta. Organisaatiolle tarve syntyy siitä, että organisaatiossa ei ole tämän tyyppistä käsikirjaa IT-järjestelmien kilpailutuksia varten. Henkilötasolla tarve on saada hakuteos kilpailutuksen eri työvaiheisiin. Työstövaiheessa on tärkeää osallistuttaa tulevia käsikirjan käyttäjiä itse käsikirjan tekemiseen. Käsikirja kokoaa kilpailutuksen käytännöt ja tukee kilpailutuksia tekevien ammattitaitoa.

Käyttöönotto

Päävastuu käsikirjan käyttöönotosta on käyttäjällä itsellään. Käyttäjän omat motivaatiot ja halu kehittää omia työtapojaan edistävät uuden menetelmän ja tiedon omaksumista.

Käyttöönoton jälkeen

Käyttöönoton jälkeen on käsikirjan ylläpitäjän hyvä seurata että käsikirjaa käytetään ja ottaa palautetta vastaan sen jatkokehittämiseksi.

4 Kehittämistehtävän toteuttaminen

Tarve kehittämistehtävälle ja kilpailutuskäsikirjan tekemiselle ilmeni Arkki-hankkeen myötä, sillä Arkki-hankkeen kilpailutuksiin osallistuu henkilöitä eri puolilta Kelaa ja kilpailutuksilta puuttui yhtenäiset käytännöt. Käsikirjalla pyritään yhtenäisiin käytäntöihin Arkki-hankkeen IT-kilpailutuksissa. Käsikirjan tarkoituksena on antaa ohjeita Arkki-hankkeen puitteissa toteutettavien tietojärjestelmäkilpailutusten läpivientiin. Kohderyhmänä on siis ensisijaisesti Arkki-hankkeessa työskentelevät, mutta käsikirjassa esitetään yleisiä kilpailutukseen liittyviä hyviä käytäntöjä, joita voidaan soveltaa myös hankkeen ulkopuolisissa kilpailutuksissa.

Lähtökohtana työlle oli Kelan hallituksen hyväksymä hankintastrategia (Kelan hankintastrategia 2005), jossa todetaan, että tavoitteena on Kelan kannalta saada aikaan haluttu ja kokonaistaloudellisesti edullinen lopputulos siten, että käytössä olevat hankintamenettelyt mahdollistavat muiden kuin hankintatoimen yksiköiden voimavarojen parhaan kohdistamisen laitoksen varsinaiseen toimintaan.

4.1 Pohjatietojen kerääminen sähköisellä kyselyllä

Kehittämistehtävän alussa tehtiin kilpailutuskäsikirjan pohjatietojen kartoittamiseksi sähköinen kysely kaikille Arkki-hankkeessa työskenteleville. Kyselyllä pyrittiin selvittämään millä tasolla kilpailutusosaaminen Arkki-hankkeessa on ja millaista asiantuntemusta on mahdollista saada Arkissa (ja Kelassa) tehtäviin kilpailutuksiin. Tutkimus tehtiin Digiumin nettipohjaisella kyselylomakkeella 17.4.2014–9.5.2014 ja lähetettiin 288:lle Arkki-hankkeessa työskentelevälle henkilölle. Vastauksia saatiin 107 kappaletta. Sähköisen kyselyn kysymykset ovat liitteessä 1.

Kyselyn alussa kysyttiin vastaajan aiemmista kilpailutuskokemuksista, jonka perusteella vastaajat ohjautuivat eri kysymyspatteristoihin kyllä tai ei -vastauksen perusteella. 107:sta vastaajasta 49:llä oli kokemusta kilpailutuksesta ja 58:llä kokemusta kilpailutuksista ei ollut.

4.1.1 Vastaajaryhmä: kokemattomat ja ei kiinnostusta kilpailutuksiin

Niistä 58:stä, joilla ei ollut kokemusta kilpailutuksista, 37 oli sitä mieltä, että kiinnostusta ei ole jatkossakaan osallistua kilpailutuksiin. Näillä vastaajilla kiinnostusta ei pääasiassa ollut siksi, että ei ollut osaamista, aikaa tai se tuntui vastaajasta hankalalta ja vaikealta. Vastaaja sai valita useampia vaihtoehtoja.

	N	%
Tuntuu hankalalta ja vaikealta (paljon riskejä)	8	22 %
Yhteistyö ulkoisten kumppanien kanssa ei ole kiinnostavaa/luontevaa...	2	5 %
Ei ole osaamista	24	65 %
Ei ole aikaa	19	51 %
Muu syy	3	8 %

Taulukko 3. Jos et ole kiinnostunut, niin miksi et?

Muita syitä siihen, että kiinnostusta ei ollut, oli muun muassa se, että asia ei tuntunut omalta ja että oma kiinnostus kohdistui toisenlaisiin asioihin. Yksi vastaajista tuumasi, että tulevaisuudessa voisi kiinnostaa ja silloin tarvitsisi aiheeseen koulutusta.

Niiden osalta, joilla ei ollut kokemusta ja kiinnostusta osallistua kilpailutuksiin, kysymykset päättyivät tähän.

4.1.2 Vastaajaryhmä: kilpailutuskokemusta omaavat vastaajat

Vastauksista ilmeni, että kilpailutuskokemusta oli kertynyt 49 henkilölle. Niistä, joilla oli ollut kokemusta kilpailutuksista, 43 oli ollut mukana tekemässä tarjouspyyntöä ja 14 tarjoajan puolella (osalla kokemusta siis molemmista). Yksi vastaajista oli osallistunut kilpailutuksiin 30 kertaa ja muut vastaajista 10 tai alle. Useammalla vastaajista kokemusta oli kertynyt 1-3 kilpailutuksesta.

Kilpailutusmenetelmistä kysyttäessä suuri osa (39) oli osallistunut avoimeen menettelyyn. Lisäksi kokemusta rajoitetusta menettelystä (10), neuvottelumenettelystä (9), kilpailullisesta neuvottelumenettelystä (19) ja suorahankinnoista (14) oli kertynyt useam-

mallekin henkilölle. Muista kyselyssä mainitusta menetelmistä (sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä) vastaajilla ei ollut kokemusta.

Tehtävätasolla kokemusta vastaajille oli kertynyt eniten sisällöllisten vaatimusten (41), laatuvaatimusten (37) sekä tarjousten vertailun (36) parista. Lisäksi voidaan mainita, että useat olivat osallistuneet toimittajien valintakriteereiden luomiseen (34), tarjouspyynnön laatimiseen (34) sekä osallistunut neuvotteluihin (29). Myös muihin kyselyyn eritellyistä tehtävistä löytyy vastaajien parista runsaasti kokemusta.

	N	%
Markkinakartoitus	20	42 %
Riskien kartoitus	16	33 %
Hankintailmoituksen tekeminen	18	38 %
Toimittajien valintakriteerien luominen	34	71 %
Vaatimusten kerääminen, sisällölliset vaatimukset	41	85 %
Vaatimusten kerääminen, laatuvaatimukset	37	77 %
Tarjouspyynnön laatiminen	34	71 %
Tarjouksen laatiminen	20	42 %
Sopimusehtojen laatiminen, Toimitussopimus	21	44 %
Sopimusehtojen laatiminen, Ylläpitosopimus	21	44 %
Sopimusehtojen laatiminen, Palvelutasosopimus	13	27 %
Sopimusehtojen laatiminen, Puitesopimus	9	19 %
Sopimusehtojen laatiminen, Tilaussopimus	11	23 %
Sopimusehtojen laatiminen, Turvallisuusopimus	5	10 %
Hinnoittelumallin laatiminen	15	31 %
Neuvotteluihin osallistuminen	29	60 %
Tarjousten vertaileminen	36	75 %

Taulukko 4. Millaisiin tehtäviin olet kilpailutuksissa osallistunut? (Voit valita monta vaihtoehtoa).

Kilpailutuskokemusta omaavasta 49:stä vastaajasta 30 oli kiinnostunut osallistumaan Arkki-hankkeen kilpailutuksiin. Loput 19 ei ollut kiinnostunut pääasiallisesti siksi, ettei aikaa ollut riittävästi (15). Muita syitä sille, etteivät Arkin kilpailutukset kiinnostaneet oli se, että se tuntuu hankalalta (1) ja että osaamista ei ole (3). Lisäksi muita syitä oli:

- koin stressaavaksi
- olen kanta-yksiköstä, en siis tiedä onko tarvetta, oletettavasti olisi?
- en jos hankittava tuote ei kuulu omalle vastuualueelle.
- jään äitiyslomalle kesällä 2014
- en ole nyt Arkki-hankkeessa
- ei kiinnostusta kilpailuttamiseen

- voin olla mukana, kun koskettaa omaa osa-alueitani
- ei kuulu toimenkuvaani enkä tunne riittävästi meidän (liike)toimintaamme että voisin olla täysipainoisesti mukana, nämä harvoin ovat niin teknisiä kuin mihin oma osaamiseni voisi osua.

Niillä, joilla oli sekä kokemusta kilpailutuksista että kiinnostusta osallistua Arkin kilpailutuksiin, oli kaiken kaikkiaan suuri kiinnostus osallistua kilpailutuksen eri tehtäviin. 28 vastaajaa oli kiinnostunut osallistumaan tarjousten vertailuun ja 25 oli kiinnostunut keräämään sisällöllisiä vaatimuksia. Lisäksi 23 vastaajaa oli kiinnostunut keräämään laatuvaatimuksia ja luomaan toimittajien valintakriteereitä. Kiinnostus sopimusasioihin sen sijaan oli heikompaa, vaikka näistäkin tehtävistä kiinnostuneita oli useampikin vastaaja.

	N	%
Markkinakartoitus	17	52 %
Riskien kartoitus	8	24 %
Hankintailmoituksen tekeminen	10	30 %
Toimittajien valintakriteerien luonti	23	70 %
Vaatimusten kerääminen, sisällölliset vaatimukset	25	76 %
Vaatimusten kerääminen, laatuvaatimukset	23	70 %
Tarjouspyynnön laatiminen	21	64 %
Sopimusehtojen laatiminen, Toimitussopimus	7	21 %
Sopimusehtojen laatiminen, Ylläpitosopimus	10	30 %
Sopimusehtojen laatiminen, Palvelutasosopimus	8	24 %
Sopimusehtojen laatiminen, Puitesopimus	5	15 %
Sopimusehtojen laatiminen, Tilaussopimus	7	21 %
Sopimusehtojen laatiminen, Turvallisuussopimus	5	15 %
Hinnoittelumallin laatiminen	10	30 %
Toimittajien kanssa neuvotteluun	22	67 %
Tarjousten vertailu	28	85 %

Taulukko 5. Mitkä seuraavista kilpailutukseen liittyvistä tehtävistä kiinnostaisi? (Voit valita monta vaihtoehtoa).

Kysyttäessä millaisessa roolissa kilpailutuskokemusta omaava vastaaja haluaisi kilpailutuksessa olla, saatiin useita erilaisia vapaamuotoisia vastauksia:

- Suunnittelu ja valmistelu, koordinointi, arviointi, seuranta.
- Valintakriteerien pisteytys, eli valintakriteerien luontia. Ja myös vastaavasti pisteytyksessä UM:ssä käytettiin usein Hanselin listaa josta lähettiin liikkeelle.
- Käytettävyyden huomioimiseen silloin kuin se on kilpailutettavan tuotteen tai palvelun näkökulmasta relevanttia.

- Vaatimusten asettamisessa, saatujen tarjousten vertailussa.
- Tarjouspyynnön laatimisen apuna edellä olevissa osa-alueissa. Hyväksymässä tarjouspyyntöä.
- En missään.
- Olen toiminut aikaisemmassa hankintaprojektissa (joka on edelleen käynnissä) IT-osaston asiantuntijana. Toimin hankittavan järjestelmän omistajan ja sen alan substanssiosaajien tukena toiminnallisten ja ei-toiminnallisten määritysten kasaamisessa. Lisäksi täydensin tarjouspyyntöä ja sen liitteitä tarpeen vaatien it-näkökulmasta. Vastaavanlainen rooli voisi onnistua jatkossakin.
- Vaatimusten keräämisessä.
- Sisällöllinen vastuu "teknisistä asioista".
- Asiantuntijana, muutkin roolit voivat tulla kysymykseen.
- Eniten kiinnostaa sisällölliset asiat, että hankitaan mitä tarvitaan ja saadaan mitä tilattu ja sovittuun hintaan. Tässä voisin olla hyödyksi johtuen pitkästä (yksityisen sektorin) kokemuksesta sekä toimittajana että tilaajana.
- Toiminnallisena arkkitehtinä vastaamassa kokonaisuuden ratkaisusta ja miten kilpailutuksen ratkaisut vaikuttaisivat arkkitehtuuriin sekä prosesseihin. Mukana erityisesti markkinakartoituksessa, sisältövaatimuksissa ja neuvotteluissa.
- Laatupäällikkönä.
- Jonkinlaisessa asiantuntija roolissa, jolla olisi osaamista nimenomaan tietojärjestelmien hankinnoista ja niihin liittyvistä erityispiirteistä. Enemmän siis hankintaosaaja, jolla on osaamista tietojärjestelmien rakentamisesta.
- Koordinoin parasta aikaa etuusohje-sovelluksen kilpailutusta. Toimin neuvotteluiden puheenjohtajana ja ohjasin hankintakokonaisuutta eli työryhmän tehtäviä sekä yhteistyötä palveluosaston kanssa. Rooli oli minulle looginen mutta aikaa vievä, eli vastaavista tehtävistä täytyy sopia etukäteen. Nykyinen työtilanteeni ei mahdollista ad-hoc tehtävinä muuta kuin yksittäisiä kilpailutuksiin liittyviä suunnittelutehtäviä ja normaalia katselmointia.
- Projektien ohjausryhmien kautta tai muuten vastuualueeseen liittyviin Arkkikilpailutuksiin voin osallistua myös jatkossa. Ylimääräistä työpanosta kilpailutuksiin ei valitettavasti löydy.
- Olla mukana kokonaisvaltaisesti niissä kilpailutuksissa, jotka koskevat aihepiiriä, jossa itse työskentelen muutoin.

- Tietohallinnon roolissa kokonaisarkkitehtuurin mukaisuuden huomiointi hankinnassa. Virallinen osallistumispäätös kilpailutuksiin tehdään aina tapauskohtaisesti erikseen.
- Asiantuntijana.
- Koska ajankäyttö on rajallista, laadunvarmistustyyppisiin asioihin kilpailutusprojekteissa, jotka liittyvät jollakin tavalla teknologian hankintaan. Laadunvarmistuskohteet voisivat olla laajempiakin kuin mitä ruksin edellä mainituista tehtävistä.
- Asiantuntijan rooli.

4.1.3 Koulutustausta ja koulutuksen tarve kilpailutuskokemusta omaavien parissa

Kokemusta omaavista vastaajista useampi oli saanut koulutusta kilpailutuksiin ja hankintoihin liittyen. Kysymykseen sai vastata avoimesti. Alla olevista vastauksista on karjattu pois vastaukset, joissa vastaaja ei ole saanut koulutusta (13) tai jos koulutus oli hyvin vähäistä.

- Yritysakatemian Julkisen hankinnat -kurssi (2 pv).
- Lyhyt koulutus UM:n sisällä hankinta-asiantuntijalta.
- Työskentelin aikaisemmin yksityisessä yrityksessä, jossa koulutettiin lähinnä toimittajan näkökulmaa (hankintapyyntöihin vastaaminen, myyntineuvottelut yms).
- Hankintayksikön ja asianajotoimiston järjestämän puolen päivän yhteiskoulutuksen.
- HAUS:n yksipäiväinen koulutus.
- HAUS:in kurssi hankinta-asioiden perusteista.
- Tietojärjestelmien uusinta ja hankinta julkishallinnossa –koulutus.
- Kävin edellisessä työpaikassa 2 päiväisen projektipäällikkökoulutuksen, missä käytiin puolen päivän osuutena kilpailutusta ja siihen liittyviä osa-alueita projektissa.
- 2 päivän koulutus Agillon: Tietojärjestelmien uusinta ja hankintaprojektit.
- Useita hankintateknisiä sekä hankintajuridisia koulutuksia.
- Tutkintoihini liittyen: markkinakartoitus, vaatimusten kerääminen ja määrittely, kirjanpito ja taloushallinta, markkinointi, käyttäjien tarpeiden tunnistaminen.
- Valmisohjelmistojen hankinta –kurssi.

- Muutama päivän tai puolipäivää kestänyt infotyypinen kurssi, joista on jo muutama vuosi aikaa.
- Tietojärjestelmien uusinta- ja hankintaprojektit julkishallinnossa -kurssi vuonna 2011 (tai 2012), kesto 2 pv, järjestäjä Talemum Events. Suunnitelmissa on suorittaa kesällä, jos kurssi ei peruunnu ja luentojen ym. aikatulut sopivat itselleni, touko-elokuun aikana ICT-hankinnat-kurssi (6 opintopistettä) HAAGA-HELIAN ammattikorkeakoulussa. Kurssi käsittelee sekä yksityisen että julkisen puolen hankintoja.

Kokemusta omaavista vastaajista 37 koki tarvitsevansa koulutusta kilpailutuksiin liittyen. Koulutuksen tarvetta oli kaikille osa-alueille, mutta suurimmiksi tarpeeksi nousi Kelan oma hankintaprosessi (31), hankintamenettelyt (28) sekä julkiset hankinnat (26).

	N	%
hankintatoimen perusteet	15	38 %
Kelan hankintaprosessi	31	78 %
hankintalaki	21	52 %
hankintamenettelyt	28	70 %
julkiset hankinnat	26	65 %
jotain muuta, mitä?	6	15 %

Taulukko 6. Jos haluaisit koulutusta, niin minkälaista koulutusta? (Voit valita monta vaihtoehtoa).

Avoimissa vastauksissa kävi ilmi, että koulutusta kaivattaisiin oman roolin mukaisesti sekä Kelan hankintaprosessiin liittyen. Alla on vastaajien avoimesti kirjaamia vastauksia kohtaan jotain muuta, mitä

- Koulutustarve tulee roolista jossa minun tulisi olla.
- Tietojärjestelmien hankinnoista.
- Laatupisteytykseen liittyviä uusia käytäntöjä tms.
- Roolitus kilpailutuksissa: mitä tehdään Arkin puolella ja mikä on PAL/hankinta rooli.
- Hankintalain tulevat muutokset, sopimusjuridiikka.
- Hankinta-asiat Kelan kannalta, Kelan menettelytavat.

4.1.4 Kokemattomat ja kilpailutuksista kiinnostuneet vastaajat

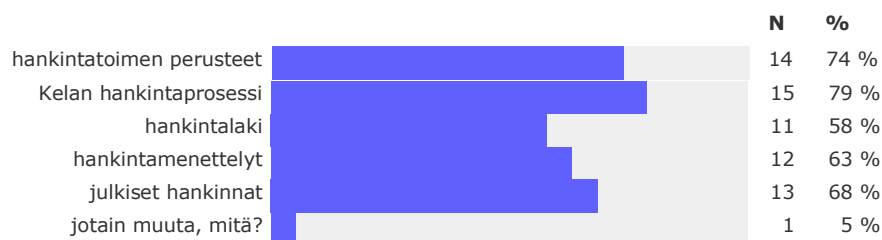
21:stä kokemattomasta vastaajista, jolla oli kiinnostusta osallistua kilpailutuksiin, selvästi suurin osa oli kiinnostunut tehtävistä sisällöllisten (15) ja laatuvaatimusten keräämisen (15) parissa. Myös kiinnostus tarjousten vertailuun (14) oli suurta kuten myös toimittajien valintakriteereiden luomiseen (12).



Taulukko 7. Mitkä seuraavista kilpailutukseen liittyvistä tehtävistä kiinnostaisi? (Voit valita monta vaihtoehtoa).

4.1.5 Koulutustausta ja koulutuksen tarve kokemattomien vastaajien parissa

Suurin osa (17) kokemattomista vastaajista haluaisi saada koulutusta kilpailutuksiin. Hankintatoimen perusteisiin, julkisiin hankintoihin ja Kelan hankintaprosessiin kaivattiin eniten koulutusta. Kohdassa jotain muuta mitä, vastaus oli aiheen ulkopuolelta.



Taulukko 8. Jos haluaisit koulutusta, niin minkälaista koulutusta? (Voit valita monta vaihtoehtoa).

Kyselyn lopussa vastaajia pyydettiin jättämään yhteystietonsa, jos kiinnostusta Arkin kilpailutuksiin on. Yhteystietonsa jätti 40 vastaajista. Kiinnostuneita oli Eläke- ja toimeentuloturvaosaston (ETT) kehittämisryhmästä 20 henkeä, IT-osastolta 11 henkeä, Tietohallinnosta 6 henkeä ja ETT,- Aktuaari- ja tilasto-osastolta (AT) ja Talousosastolta (TAL) jokaisesta 1 henkilö. Kaikki kilpailutuksista kiinnostuneet henkilöt eivät jättäneet yhteystietojaan tulevaisuuden mahdollisia tehtäviä silmällä pitäen.

4.1.6 Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että kiinnostuneita kilpailutuksen parissa työskentelyyn löytyi vastaajien parista yhteensä 47 henkilöä joista 30:lla oli kokemusta ennestään kilpailutuksista. Kokemusta omaavien parista löytyi yksi kovan luokan kilpailutusosaaja ja muille oli kertynyt kokemusta muutamista kilpailutuksista. Koulutusta kilpailutuksiin ja hankintoihin yleensä kaivattiin lisää sekä kokemusta omaavien että kokemattomien taholla. Vastaajien kiinnostus toimia eri rooleissa ja eri tehtävissä oli hyvin monipuolista.

4.2 Parhaiden käytäntöjen kerääminen haastattelulla

Kontuniemi (2013) mainitsee raportissaan, että laaja-alaisen hankintaosaamisen kehittämisen välineiksi tulee yhtenä keinona ottaa parhaiden käytäntöjen jakaminen. (Kontuniemi, 2013). Tässä tutkimuksessa sähköisen kyselyn jälkeen haluttiin tehdä kartoitus kilpailuttamisen parhaista käytännöistä haastattelulla. Haastattelun tarkoituksena oli kerätä parhaita käytäntöjä kilpailutusprosessin kehittämisen tueksi ja kilpailutuskäsikirjan sisällön rikastuttamiseksi. Haastattelujen aikana tutkija teki muistiinpanoja ja sen jälkeen kirjoitti aineistosta yhteenvedon. Haastatteluja varten tehtiin kyselyrunko, jonka pohjalta haastattelu eteni. Haastatteluissa nousi haastateltavilta henkilöiltä esille asioita, jotka täydensivät ennakkoon tehtyjä haastattelukysymyksiä. Haastattelukysymykset ovat liitteessä 2.

Haastattelut suoritettiin 20.8.2014–28.8.2014 välisenä aikana ja siihen osallistui seitsemän (7) IT-kilpailutuksiin osallistunutta asiantuntijaa IT-osastolta. Kokemustaso vaihteli yhdestä kilpailutuksesta useaan kymmeneen kilpailutukseen. Vastaajien roolit kil-

pailutuksissa olivat hyvin erilaiset, joten joissakin vastauksissa on nähtävissä ristiriitaisuuksia eri vastaajien välillä. Siinä missä toinen näki tietynlaisen toiminnon hyvänä käytäntönä, toinen saattoi todeta toiminnon olevan täysin turha. Hyvien käytäntöjen lisäksi haastatteluiden perusteella löydettiin erilaisia kehittämiskohteita, joita mahdollisuuksien mukaan viedään eteenpäin tulevissa kilpailutuksissa.

Haastattelututkimuksessa haastateltaville esitettiin yhteensä 23 kilpailutusmenetelmiin ja -prosessiin, projektinhallintaan ja -johtamiseen, yhteistyöhön, hyviin käytäntöihin sekä työskentelytapoihin liittyvää kysymystä (Liite 2). Joissain vastauksissa annettiin palautetta suoraan tiettyihin kilpailutuksiin.

Ensimmäisenä haastateltavia pyydettiin vapaasti kertomaan 1 - 2 hyvästä käytännöstä, jotka ovat nousseet esiin niiden kilpailutusten aikana, joihin vastaaja oli osallistunut. Haastattelijan havaintona oli, että asiat joita oli nostettu esiin tässä ensimmäisessä kysymyksessä, korostuivat vastaajan muissa vastauksissa.

Yhtenä olennaisena seikkana korostui kilpailutusosaaminen. Useammassa vastauksessa ilmeni toive/ajatus siitä, että eri kilpailutuksiin osallistuvien asiantuntijoiden tulisi olla samoja, jotta itse kilpailutusprosessiin ja kilpailutusmenetelmiin liittyviin asioihin ei turhautuisi kerta toisensa jälkeen aikaa. Itse kilpailutettavan asian asiantuntijoita voitaisiin käyttää erikseen tarpeen mukaan eri dokumenttien työstövaiheissa sisältöä määriteltäessä. Lisäksi vastauksissa korostui kilpailutuskoulutusten ja eri menetelmiin perehtyminen, joka toistaiseksi Kelassa on koettu olevan matalalla tasolla.

Toisena hyvin olennaisena asiana toistui ajatus tiiviistä ja kompaktista projektiryhmästä (jos kilpailutus projektoidaan). Konkreettisia ehdotuksia tämän kompaktin ryhmän kokoonpanosta ei tullut, mutta pääajatuksena korostui se, että ydinryhmän tulee olla tiivis ja näiden henkilöiden tulisi antaa projektille 100% työpanos ja että tietyn asian asiantuntijoita voidaan käyttää erikseen ja tarpeen mukaan.

Esiselvityksen ja taustatöiden merkitys nousi esille useassa haastattelussa. Se, että tiedetään mitä ollaan hankkimassa ja millaista tarjontaa markkinoilta löytyy, on keskeinen osa mahdollisen esiselvityksen tekemistä ja äärimmäisen tärkeä osa koko kilpailutusta. Lisäksi korostui ajatus siitä, että toimeksiantajan tulisi vahvasti näyttää suuntaa sille, mitä se oikeasti tulevalta järjestelmältä haluaa.

Edellä mainittuun liittyen vastauksissa korostui roolien sekä vastuiden jaon selkeyttäminen. Pitää selkeästi osoittaa se, mikä rooli kullakin toimijalla on ja mitä kultakin taholta odotetaan. Toimeksiantajan, IT:n ja Palveluosaston välisen rooli- ja työnjaon tulee olla selvillä jokaisella projektissa työskentelevällä henkilöllä. Useassa haastattelussa toivottiin myös hankintapalveluiden jäseniä projektiryhmän varsinaisiksi jäseniksi eikä vain asiantuntija roolissa toimiviksi henkilöiksi. Palveluosasto vastaa hankinnan ja kilpailutuksen hankintalainmukaisuudesta, mutta tilaavan organisaation vastuulle jää seurata budjettia ja aikataulun pitävyyttä.

Sopimusteknisissä asioissa korostettiin sitä, että eri tahojen, varsinkin sen tahon joka sopimuksen parissa tulee tekemään päivittäistä työtä, tulee ymmärtää sopimuksen joka ikinen lause ja sopimuksen sisältö. Tässä korostettiin tilaavan tahon osallistumista sopimusneuvotteluihin ja sopimuksen sisällön tuottamiseen.

Yksi asia, joka ilmeni kaikissa haastatteluissa, oli aikataulutus. Aikatauluraamit tulee asettaa realistisesti niin, että kilpailutus ei ole pelkästään kilpailutusteknisesti mahdollista, vaan myös aikaa materiaalin työstöön ja katselmoiteihin on varattava todella paljon. Palveluosastolta on saatavilla karkea arvio kilpailutuksen kestoon, mutta siihen on lisättävä vielä materiaalin työstöön käytettävä aika.

Osassa haastatteluista korostui kilpailutettavan sisällön merkitys. Oletusajatuksena kilpailutukseen lähdetessä tuntuu olevan, että mennään markkinaoikeuteen ja sitä ei pitäisi liiaksi pelätä. Tärkeintä joidenkin vastaajien parissa oli se, että saataisiin Kelalle hankituksi sitä, mitä todella tarvitaan eikä sitä, mikä markkinaoikeudessa näyttää oikeimmalta ratkaisulta.

Asiakirjamallipohjia kaivattiin useammassakin haastattelussa. Palveluosastolta on kuitenkin saatavissa erilaisia pohjia ja aikatauluhahmotelmia erilaisia kilpailutuksia varten.

Työpajatyöskentely ja on-line-dokumenttien työstäminen nousi tehokkaaksi työskentelettäväksi. Pienryhmä/parityöskentelyn taustalla oli ajatus, että kullakin dokumentilla on oma vastuuhenkilönsä, jolloin myös sen laatu ja aikataulun pitävyys on vastuutettu. Kaikkien asiantuntijoiden yhteisiä seminaareja pidettiin näiden pienryhmien lisäksi todella tärkeinä tilaisuuksina asioiden eteenpäin viemiseksi.

Myös projektiryhmän säännöllinen kokoontuminen on tärkeää. Näihin kokouksiin kaivattiin kuitenkin jämäkkyyttä asialistan ja pöytäkirjojen pitämisen lisäksi. Näissä kokouksissa toivottiin tilanteen läpikäymistä, ei niinkään dokumenttien eteenpäin työstämistä.

Senior-junior työskentelymallisen työskentelytavan käyttöönottoa väläyteltiin useammassakin haastattelussa. Kilpailutus on oma osaamisalueensa ja siihen opitaan vain tekemällä kilpailutuksia ja tällainen työskentelytapa toisi onnistumisia niin kilpailutuksen laatuun kuin itse oppimisprosessiin.

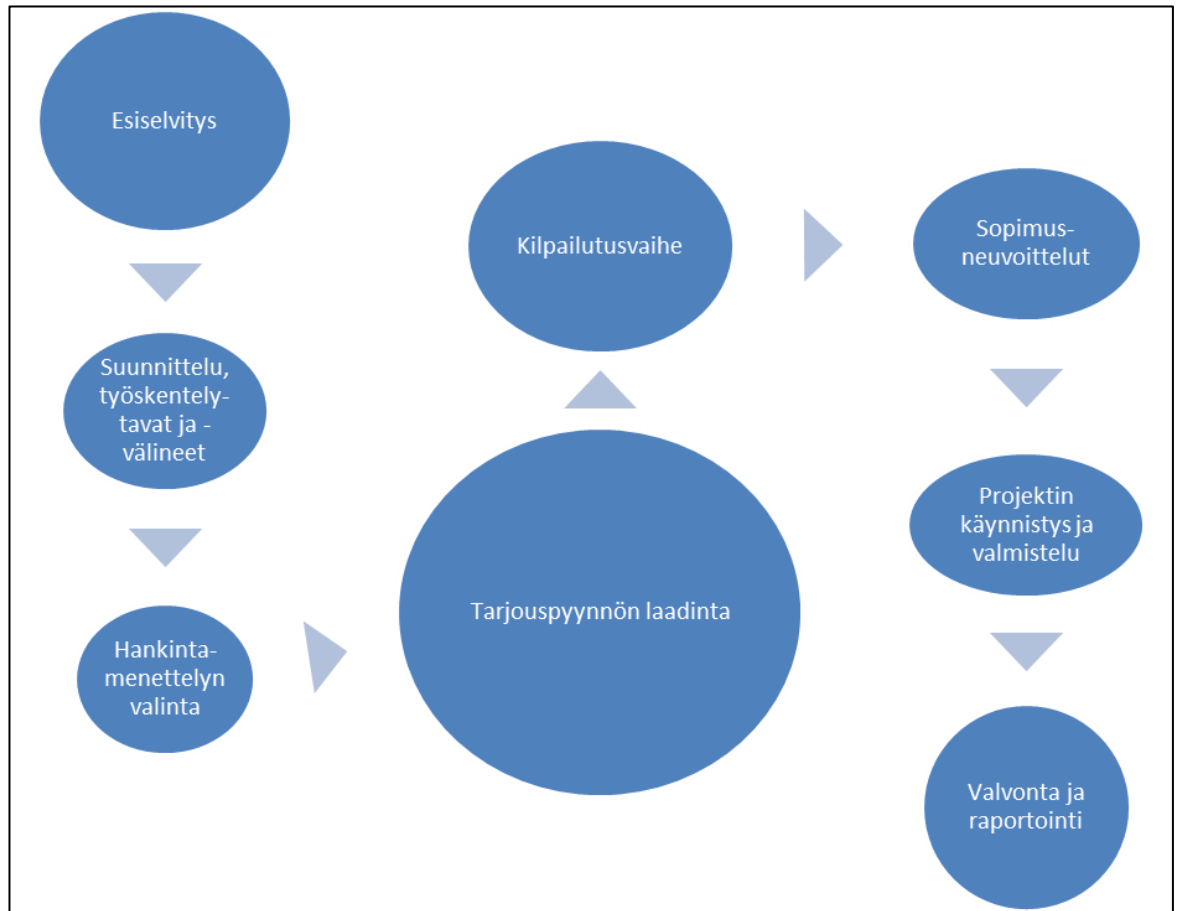
Hankintojen yhteistyöfoorumia, jossa kaikki hankintoja Kelassa tekevät tahot kokoontuisivat jakamaan kokemuksia ja kertomaan onnistumisista ja epäonnistumisista kaivattiin. Lisäksi toivottiin, että aina isomman kilpailutuksen alkaessa tulisi esim. kick-off tilaisuuteen joku kertomaan kokemuksia samantyyppisestä kilpailutuksesta ja antamaan hyviä vinkkejä sekä kertomaan sudenkuopista.

Tärkeänä asiana haastatteluissa pidettiin todellista tarvetta järjestelmälle/palvelulle ja että hankittavalla järjestelmällä/palvelulla on sitoutunut tilaajataho (selkeä omistajuus), joka on kertomassa kilpailutuksen asiantuntijoille mitä todella halutaan niin hankittavalta järjestelmältä kuin toimittajan kanssa työskentelyltä.

IT-hankinnoissa arkkitehtuurinäkökulman lähtökohtana on, että pyritään vähentämään todennäköisyyttä sille, että tulee uudenlaista hallinnoitavaa ja että ratkaisuja ajetaan mahdollisuuksien mukaan siihen suuntaan, jotka Kelalla ovat jo ennestään hallinnassa.

4.3 Kilpailutuskäsikirjan työstäminen

Kilpailutuskäsikirjassa käsitellään koko kilpailutusprosessi -esiselvityksestä varsinaiseen projektiin. Kuvassa 3 on kuvattu kilpailutuksessa huomioitavat kokonaisuudet aikajärjestyksessä. Kuvassa suurimmalla pohjalla olevat vaiheet ovat työmäärällisesti merkittävimpiä.



Kuva 3. Kilpailutuksessa huomioitavat kokonaisuudet.

Kuvassa 3 kuvatut vaiheet muodostavat käsikirjan rungon. Käsikirjan luvussa 2 käsitellään esiselvitystä, joka alkaa tarpeen ja tavoitetilan kuvauksesta ja päättyy hankintakokonaisuuden määrittämiseen. Luvussa 3 kuvataan suunnitteluun, työskentelyyn ja työvälineisiin liittyviä hyviä käytäntöjä. Luvussa 4 avataan erilaisia hankintamenettelyjä. Luvussa 5 kuvataan tarjouspyynnön laadintaan liittyviä tarpeita ja käytäntöjä. Luvussa 6 on kuvattu Kelassa keskeisimpiä yleisesti käytössä olevia sopimusehtoja. Luvussa 7 on kuvattu varsinaisen kilpailutusvaiheen eteneminen prosessina. Luku 8 avaa toimitusprojektin suunnitteluun ja valmisteluun liittyvää problematiikkaa ja luvussa 9 kuvataan siihen liittyen seuranta ja valvontatarpeita. Sanasto löytyy luvusta 10. Lukuun 11 on sisällytetty hyödyllisiä linkkejä.

Kilpailutuskäsikirjan tarkoituksena on tukea ja ohjeistaa kilpailutuksiin osallistuvia henkilöitä. Kilpailutuskäsikirjan päämääränä on osaltaan toteuttaa Kelan strategisia tavoitteita niin, että kilpailutuksissa huomioidaan ekologisuus ja taloudellinen kestävyys.

Lisäksi päämääränä on Kelan hankintastrategiasta johdettu tavoite hoitaa Arkki-hankkeen kilpailutukset ammattimaisesti, eettisesti, avoimesti sekä tasapuolisesti syrjimättömyyden periaatteita ja Kelan arvoja noudattaen.

Arkki-hankkeessa on kilpailutettu tähän mennessä asiantuntijapalvelut viidelle eri osaluokalle (projektinhallintaosaaminen, määrittelyosaaminen, toiminnallinen arkkitehtuuriosaaminen, tietoarkkitehtuuriosaaminen sekä käytettävyysoosaaminen). Kilpailutus vietin läpi avoimella menettelyllä. Lisäksi Arkki-hankkeessa on kilpailutettu Asiakirjatuotantokokonaisuus (ASKI), joka pitää sisällään asiakirjojen tuottamisen, asiakirjahallinnan ja tulostamisen hallinnan osajärjestelmät sekä näiden tuotantokäytön aikaisen tuki- ja ylläpitopalvelun. Tämä kilpailutus vietin läpi kilpailullisena neuvottelumenettelyinä.

Arkki-hankkeessa kilpailutukset on projektoitu ja niistä on vastannut tähän mennessä yksi henkilö Eläke- ja toimeentuloturvaosaston (ETT) kehittämissyöryhmästä (Kerä). ASKI-kilpailutusprojektissa on ollut mukana myös muita henkilöitä Kerästä, IT-osastolta sekä Tietohallinto-osastolta. Projektit ovat tehneet yhteistyötä palveluosaston hankintapalveluiden kanssa.

4.3.1 Kilpailutusprosessin kehittäminen

Kilpailutusprosessin sanalliseen kehittämiseen osallistui Kelan henkilöstöä usealta eri osastolta sähköisen kyselyn, haastatteluiden ja itse kilpailutuskäsikirjan katselmoinnin muodossa. Nämä olivat hyviä tapoja osallistaa ja sitouttaa tulevia käsikirjan käyttäjiä ja samalla saada aikaan tunne siitä, että prosessia on kehitetty yhdessä eikä tavat toimia tule ylhäältä päin. (Katso esimerkiksi Karlöf 2004, 124–125).

4.3.2 Laki julkisista hankinnoista

Kuten kohdassa 1.2 mainittiin, Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka on kilpailutettava hankintansa siten kuin laissa julkisista hankinnoista säädetään. Kilpailutuskäsikirjan jokaisessa kohdassa on huomioitu lain säädökset. Erityisesti on korostettu sitä, että hankintayksikkö toimii mahdollisimman avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi markkinakartoituksesta hankintapäätökseen saakka, kuten myös hankintalain säädetään (Hankintalaki 2007, 1 luku 1 §).

4.3.3 Kelan hankintaohje

Kelalla on oma hankintastrategiansa (Kelan hankintastrategia 2005), jonka perusteella Arkki-hanke on tehnyt oman hankintastrategiansa (Arkki-hankkeen hankintastrategia 2012) ja IT-osasto työstää omaansa parhaillaan. Eri tyyppisiä hankintoja tehdään kuitenkin Kelan muillakin osastoilla. Muut osastot noudattavat Kelan hankintastrategiaa ja sen pohjalta laadittua yleistä ohjeistusta.

Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2012) mainitsevat kirjassaan Hankintojen johtaminen, että yritys tai organisaatio ostaa niin erilaisia tavaroita ja palveluita niin erilaisilta toimittajamarkkinoilta ja niin erilaisiin asiakastarpeisiin, että yleispäteväksi toimintaohjeeksi käypää hankintastrategiamallia on vaikea laatia (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 146). Kelassa yleisiä ohjeistuksia sovelletaan tapauskohtaisesti.

Kilpailutuskäsikirjan pohjana on osittain käytetty myös Kelan hankintaohjetta, joka on kuvattu kohdassa 2.3. Jotta kilpailutuskäsikirja olisi lukijalle yhtenäinen kokonaisuus, on siihen otettu mukaan hankintaohjeen sisältämiä asioita eli käsikirja täydentää jo olemassa olevaa ohjeistusta. Tämän lisäksi käsikirjaa on täydennetty parhailla käytännöllä, joita Kelan kilpailutuksista on saatu.

4.3.4 Laatu

Kela on sitoutunut laadun kehittämiseen ja haluaa tarjota asiakkailleen parasta julkista palvelua. Kela on asettanut tavoitteen korkealle, koska arvostamme asiakkaita ja ymmärrämme kuinka tärkeää tehtävää hoidamme suomalaisessa yhteiskunnassa. (Kelan laatuohjelma 2003, 3).

Kelan laatutavoitteita ovat:

- tyytyväiset asiakkaat
- motivoitunut ja osaava henkilöstö
- tehokas ja taloudellinen toiminta
- jatkuvan kehittämisen kulttuuri. (Kelan laatuohjelma 2003, 3).

Vaikka Kelassa hankintojen kilpailutus on keskitetty Palveluosastolle ja Terveysosastolle on hankintojen sisällöllinen vastuu tulosityksikoilla. Vastuiden hajauttaminen voi pahimmillaan tarkoittaa sitä, että samoja asioita kilpailutetaan eri tulosityksiköissä toisis-

taan tietämättä eri hinnoilla, eri toimittajilta ja eri sopimusehdoin (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 317).

Riski on myös siinä, että Kelan hankintatoimessa ei noudateta systemaattisesti julkisen hankintamenettelyn säännöksiä ja Kelan hankintastrategiaa ja -ohjeita, jolloin toiminnan lainmukaisuus vaarantuu. Riski voi johtua esimerkiksi siitä, että hankintoja tehdään laajasti Kelan eri tulosyksiköissä eikä hankintojen yhdenmukaisuutta valvota laajasti, tai siitä, että hankintaosaaminen tulosyksiköissä voi olla puutteellista.

Laatutavoitteiden onnistumista Kelan hankintatoimessa seurataan keräämällä välitöntä asiakaspalautetta jota hyödynnetään hankintatoimen kehittämisessä. Kuten Lecklin (2006, 27) myös toteaa, henkilöstö tekee laadun. Osittain tai kokonaan epäonnistuneista hankinnoista ei ole kerätty systemaattista tietoa. Suorituskykyä arvioidaan tuottavuus- ja taloudellisuuslukujen sekä toimintolaskennan avulla (Kelan laatuohjelma 2003, 5). Hankintojen euromääriä seurataan vuositasolla.

Olli Lecklinin (2006, 9) mukaan tulee kiinnittää huomio toiminnan laatuun, eli koko siihen toimintoketjuun, jonka tuloksena tuotteet ja palvelut syntyvät. Kilpailutuskäsikirjan laatua varmistettiin kahdella katselmointikierröksellä. Laatuun liittyy myös tarve suoritus- ja taloudellisuuslukujen parantamiseen (Lecklin 2006, 18). Kun käsikirjan laatu saadaan hyväksi, parhaimmillaan se heijastuu myös suoritus- ja taloudellisuuslukujen paranemiseen itse kilpailutuksissa. Ensimmäinen katselmointikierrös oli 3.10.–24.10.2014. Katselmointipyynnö lähetettiin 24 henkilölle. Ensimmäiseltä katselmointikierrökseltä kommentteja saatiin kolmelta henkilöltä. Toinen katselmointikierrös oli 29.1.–13.2.2015. Katselmointipyynnö lähetettiin 66 henkilölle. Toiselta katselmointikierrökseltä kommentteja saatiin neljältä henkilöltä.

1. Katselmointikierrös

Käsikirjaan toivottiin nyrkkisääntöjä siitä, kuinka kauan erilaiset kilpailutukset kestävät. Yksi katselmoijista arvioi, että selvärajainen kilpailutus (tarjouspyynnön laadinta, avoimen kilpailutuksen läpivienti sopimuksen allekirjoitukseen asti) vie ehkä puoli vuotta. Neuvottelumenettely tai kilpailullinen neuvottelumenettely tuo lisää vaiheita kilpailutukseen, jolloin se kestää vähintään vuoden. Yleensä mitä isompi ja monimutkaisempi

hankinta, sitä kauemmin se kestää. Samalla toivottiin vinkkejä kilpailutukseen kuluvien työmäärien arviointiin.

Käsikirjassa toivottiin otettavan kantaa myös lisensointi- ja hinnoittelukäytäntöihin ja niiden hankinta- ja ylläpitokustannuksiin

Myös optioihin toivottiin otettavan kantaa, eli että hankittava kokonaisuus voi pitää sisällään tietyn kohteen (josta lasketaan vertailuhinta) sekä joukon optioita, joille on omat vaatimuksensa tarjouspyynnössä ja hintansa tarjouksissa mutta joita ei lasketa mukaan vertailuhintaan.

Projektiryhmän kokoonpanoon toivottiin otettavan myös kantaa. Katselmoija halusi korostettavan, että jo tässä kohtaa olisi hyvä olla selvyyt tulevista "IT-vastuista", ja että ryhmässä pitäisi olla tulevat "IT-vastuutahot" tai heidän edustajansa mukana.

Järjestelmän rajapintoja koskevaan osuuteen katselmoijan mielestä voisi lisätä, että Kelan tarjoamien valmiiden rajapintojen osalta on hyvä liittää tarjouspyyntöön rajapintojen tekninen kuvaus, jotta toimittaja voi arvioida näihin liittymiseen kuluva työmäärän. Tämä siinä tapauksessa, jos kilpailutuksen kohteen pitää liittyä Kelan järjestelmiin jollain rajapinnalla.

Katselmoija pohti, voiko Kela vaatia tiettyä teknistä ympäristöä. Kela voi kuvata teknisen ympäristönsä ja esittää laskentakaavan "muutoskustannuksille". Mutta Kela ei voi esimerkiksi vaatia, että ratkaisun on pyörittävä tietyllä sovelluspalvelimella. Katselmoija toivoi myös kuvausta mahdollisuudesta laskea "muutoskustannuksia", mikäli tarjottu ratkaisu ei ole Kelassa riittävän hyvin hallittu (koulutuskustannuksia, rekrytointikustannuksia). Tämä edellyttäisi tarjouspyyntöön liitettäväksi mukaan laskentakaavaa ja vertailukohtaa. Katselmoija näki tämän hankalana.

Yhden katselmoijan mukaan Käsikirjan pääluku tulisi aloittaa viittauksella Kelan hallituksen hyväksymään hankintastrategiaan, joka on hankintatointa ohjaava lähtökohta. Sen jälkeen tulisivat viittaukset Arkki-kilpailutuskäsikirjasta Kelan hankintakäsikirjaan. Yhtenä kohtana tulisi olla kiteytettynä se tarve jota täyttämään käsikirja on laadittu. Lopuksi tulisi laittaa vielä kilpailutuksen vaiheita havainnollistava kuva.

Nykysopimusten hyödyntämisen kohtaan yksi katselmoija kommentoi sen olevan yksi hankintakanava muiden mukana ja siinä vaiheessa ollaan jo varsin pitkällä hankinnan valmistelussa. Nykysopimusten hyödyntäminen ei katselmoijan mukaan ole Arkki-kontekstissa mahdollista ilman edes kevyttä kuvausta tarpeesta. Jos kyse on ”tilattavasta” standardi tuotteesta tai palvelusta, ei se katselmoijan mielestä ole kilpailuttamista (ja siten tämän käsikirjan asiaa) vaan sopimuskauden aikaisen tilaamisen ohjeistamista.

Tavoitetilan kuvauksen kohtaan yksi katselmoijista kommentoi, että yhteentoimivat ratkaisut ei liene ainoa asia, mitä tavoitetilan kuvauksen perusteella tarjouta valmisteleva myyjä kykenee paremmin tekemään, vaan paljon muutakin, kuten lähteekö yritys tarjouskilpailuun ylipäättään. Katselmoijan mielestä myös Kelan strategisia lähtökohtia ja toimintaympäristön muutosta voisi korostaa nykytilan laadinnassa nykyistä enemmän. Tulevat muutokset budjetoivan- / tarvitsijayksikön toiminnassa heijastuvat merkittävästi hankintaan. Toimintaympäristön muutosten (ei pelkästään IT-ympäristö) kuvaaminen on yleensä erittäin hankalaa ennustamista ja tästä syystä se kuluttaa paljon valmisteluryhmän aikaa.

Markkinakartoitusta toivottiin avattavan ja ehdotettiin, että käytännössä tietopyyntö (Hilma-järjestelmän termi), tekninen vuoropuhelu (hankintalain termi), RFI (request for information) ja jossain määritelmissä myös RFP (request for proposal) ovat tässä tarkoitettua markkinakartoitusta. Lisäksi kommentoitiin viittausta "olennaista on, että teknistä vuoropuhelua käyvä hankintayksikkö toimii mahdollisimman avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi." Katselmoija näki ongelmana, että kyse on lain yleisperiaatteesta, joka ei määrittele käytäntöjä, miten se tulisi tapahtua. Katselmoija korostaisi tässä yhteydessä mieluummin Kelan sisäistä avoimuutta ja viestintää.

Eräs katselmoijista kommentoi tekniseen vuoropuheluun liittyvää kohtaa, että se ei sido Kelaa hankinnan toteuttamisessa mitenkään, vaan tekninen vuoropuhelu voidaan käynnistää myös sen selvittämiseksi, mitä ovat liiketaloudellisesti toimivan sopimus-kumppanin valinnan taloudelliset ja toiminnalliset hyödyt versus omana työnä tekemisen hyödyt (SWOT). Katselmoijan mielestä myös teknisen vuoropuhelun määrääjat ja prosessin vaiheistus on täysin Kelan määriteltävissä, samoin se seikka, missä vaiheessa teknistä vuoropuhelua toimittajia otetaan siihen mukaan.

Katselmoijan mielestä kustannus-hyötyanalyysin valmisteluun tulee kiinnittää myös Kelan kustannuslaskentaperiaatteet tunteva talousosaston controlleri, mikäli hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon. Hankintaa valmistelevaan ryhmään saadaan tällöin tarvittava investointilaskennan osaaminen ja Kelan kannalta objektiivinen vaihtoehtojen arviointi. Tällä tavoin varmistetaan myös se, että analyysiin sisällytetään mm. tarvittavat kustannuslajit riittävässä laajuudessa.

Riskianalyysi osion kohdalla katselmoijan mielestä sisältö ei kerro, mitä riskejä tulisi analysoida: kilpailutus-, taloudellisia-, maine-, projektiriskejä jne. Katselmoija ehdottikin rajautumista esim. kilpailutusriskeihin ja taloudellisiin riskeihin.

Kuvaus pilvipalveluratkaisun valinnan kriteerien painotuksesta oli yhden katselmoijan mielestä hieman erikoinen. Tekstissä korostuu liikaa tietoturva ja arkkitehtuuri. Katselmoija ehdottikin, että olisiko syytä lisätä yhdeksi perusteluksi yksinkertaisesti, että hankinnan toteuttaminen tällä tavoin on Kelan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista.

Katselmoija kommentoi myös pilvipalveluista kertovaan asiasisältöön: "Kela ei saa omistusoikeutta ohjelmistoon vaan pelkästään käyttöoikeuden." Katselmoijan mielestä tämä ei ole kategorisesti oikein. Immateriaalioikeuksiin (IPR) liittyvässä terminologiassa on juristienkin kesken hieman häilyvyyttä. Välttämättä ei ole immateriaalioikeuksien osalta oikein puhua ylipäätään omistusoikeudesta, sillä omistusoikeus koskee tyypillisesti fyysisiä esineitä. Parempi olisi puhua esimerkiksi ohjelmiston tekijänoikeudesta, tietokannan tekijänoikeudesta jne.

Eräs katselmoija kysyi, mitkä kilpailutuksen vaiheet kilpailutusprojektin on ajateltu käsiteltävän ja mitkä (muutkin kuin toimitusprojekti) tehdään siitä erillisinä projekteina? Tähän voisi katselmoijan mukaan ottaa kantaa selkeämmin. Hän ehdottikin, että käsikirja keskittyisi hankintatarpeen toteamista seuraaviin vaiheisiin tai että hankintatarpeen toteaminen ainakin käsiteltäisiin omana kokonaisuutenaan. Hankintatarvehan voi ilmetä esiselvityksessä, kehittämisprojektin valmistelu-, suunnittelu- tai toteutusvaiheessa ja myös ylläpidon yhteydessä. Käsikirja antaa katselmoijan mukaan ymmärtää, että esiselvitysvaiheen käynnistyessä hankintatarve on jo todettu ja hankintaan on päätetty ryhtyä. Jos esiselvityksellä tarkoitetaan hankinta-/kilpailutusprojektin esiselvitysvaihetta (vai kilpailutusprojektin valmisteluvaihetta?), se kannattaa, sekaannusten välttämiseksi ehkä ilmaista selvemmin.

Eräs katselmoija olisi sitä mieltä, että kannattaisi miettiä tarkoin, miten pitkälle tavoitetilan osalta kannattaa kuvata ratkaisuja. Kuvaaminen saattaa rajoittaa toimittajien mahdollisuutta tarjota parhaita mahdollisia ratkaisuja, eikä toimittajan osaamista näin kyetä parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntämään.

Katselmoijan mielestä toimittajien tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaate toistuu tarpeettoman monta kertaa eri kohdissa. Tämä on tärkeä asia, jonka voisi todeta julkisten hankintojen lähtökohtaisena periaatteena jossain.

Hyötyjen mittaamisen ja mittareiden osalta katselmoijan mielestä olisi mietittävä mittarit ja mittaamisen ajankohta. Suuri osa hyödyistä realisoituu vasta pidemmällä aikajänteellä. Esimerkiksi uusi tietojärjestelmä voi aluksi nykytilaan verrattuna lisätä kustannuksia niin käyttäjien toiminnassa kuin esimerkiksi ylläpidossakin.

Oheisten kommenttien lisäksi kommentoitiin muun muassa kappalejakoja ja annettiin vinkkejä niiden järjestelyyn. Kaikki saadut kommentit huomioitiin seuraavaan Kilpailutuskäsikirjan katselmoitavaan versioon mukaan.

2. Katselmointikierros

Kilpailutuskäsikirjaan haluttiin lisättävän maininta, että suuremmista hankinnoista kannattaa tehdä toimeksianto Kelan Talousosaston sisäiseen laskentaan, sillä taloussuunnitteluryhmän henkilöt ovat erikoistuneet kustannusarvioiden laadintaan ja investointisuunnitteluun.

Käsikirjaan toivottiin tarkennusta hankintaprosessin päättymisestä. Hankintaprosessi ei pääty käyttöönottoon, vaan parempana ”final milestonena” voisi pitää uudelleenkilpailusta tai sopimussuhteen päättymistä.

Esiselvitysvaiheen tietoturvallisuuden kartoituksen osalta toivottiin, että lopputuloksena ei olisi lopullinen tietoturvaluus selvitys, vaan ensimmäinen versio, jota täydennetään myöhemmin. Esiselvityksessä olisi hyvä huomioida, miten otetaan huomioon Kelassa käytössä olevat ohjelmistot ja laitteet, joita on hankittu ennakkoon riittävästi toiminnan ja sovellusten pyörittämiseen.

Tekniseen vuoropuheluun toivottiin tarkennusta, että Kelassa tekninen vuoropuhelu käydään kirjallisesti, ei suullisesti. Lisäksi toivottiin tarkennusta siihen, että toimittajan tietopyynnöllä saamat tiedot eivät sido toimittajaa. Tietopyyntö yksinomaaisena selvityksenä soveltuu selkeisiin ja yksilöityihin hankintoihin, joissa ei tarvitse hioa hankintaa yhdessä toimittajien kanssa keskustelemalla. Käsikirjassa toivottiin otettavan kantaa siihen miten tekniset vuoropuhelut ja tietopyynnot dokumentoidaan tai tarvitseeko niitä säilyttää.

Hanselin puitesopimuksien hyödyntämistä koskevaan kohtaan toivottiin lisättävän, että käyttäminen edellyttää myös kilpailutusta, tosin ns. kevennettyä menettelyä. Käsikirjassa olisi hyvä erottaa milloin on kyseessä uusi hankinta ja milloin korvaushankinta vai keskitytäänkö käsikirjassa vain korvaushankintoihin.

Useammassa kommentissa toivottiin linkkejä Kelassa jo olemassa oleviin ohjeisiin ja menetelmiin. Lisäksi otettiin kantaa käsitteisiin ja sanamuotoihin. Useassa kommentissa oli ideoita myös Käsikirjan jatkokehittämiseen toimitusprojektin valvonnasta eteenpäin ja niitä tullaan myös hyödyntämään jatkossa.

4.3.5 Osaaminen

Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2012) mainitsevat kirjassaan Hankintojen johtaminen McKinseyn ja Supply Management Institutin tekemästä tutkimuksesta, jonka tuloksen mukaan parhaiden yritysten hankintatoimi erottui heikoimpien hankintatoimesta muun muassa sillä, että parhaissa yrityksissä henkilöstöä koulutettiin järjestelmällisesti moderniin hankintaosaamiseen ja että parhaat yritykset asettivat hankintaorganisaatiolleen selkeämpiä tavoitteita ja mittasivat niiden toteutumista laajemmin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 23).

Kuten Lecklin (2006, 225) teoksessaan mainitsee, osaamisen kehittämisessä koulutuksella on keskeinen rooli. Koulutus on suunniteltava yrityksen tarpeet ja tilanne huomioiden ottaen. Kelassa kilpailutusyksiköt ovat järjestäneet tarvittaessa koulutusta, neuvontaa ja muuta tukea kulloiseenkin hankintaan liittyen. Hankintoihin liittyvät mittarit varsinkin laadun näkökulmasta puuttuvat sen sijaan kokonaan. Tärkeää olisikin, että Kelan hankintatoimea lähdetäisiin kehittämään yhdenmukaiseksi koko organisaatiotasolla. Ainakin olisi hyvä selvittää hankintatoimen osaamisresurssien kokonaistarve ja

se, millaista hankintaosaamista Kelassa kaiken kaikkiaan on. Kehityksen alle voisi laittaa myös hankintojen kokonaisuuden seurannan, mittaristot, riskienhallinnan, sopimustenhallinnan sekä hankintaosaamisen kehittämisen. Koko organisaatiotasolla hankintatoimi tulisi saada läpinäkyvämmäksi ja kaikki hankinta-asiakirjat tulisivat olla kaikkien hankintoja tekevien saatavilla.

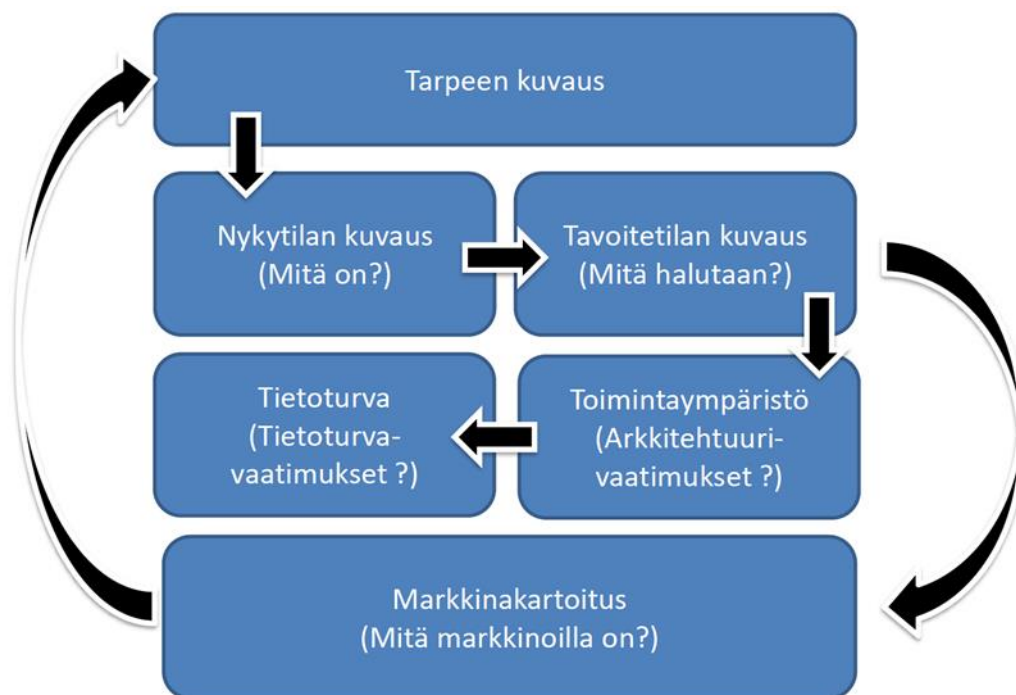
4.3.6 Tietojärjestelmän hankintamalli

Kilpailutusprosessi jakautuu karkeasti kolmeen vaiheeseen:

1. suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen, joka vie noin puolet prosessin kestosta
2. kilpailutukseen, joka vie neljänneksen
3. sopimusneuvotteluihin, joka vie samoin neljänneksen.

TTL:n suosituksen (TTL 2005, 21) mukaan hankinnan valmisteluvaiheessa luodaan hankinnalle puitteet ja ohjaisedellytykset sekä väli- ja lopputulosten todentamisedellytykset tavoitteineen, aikatauluineen, resursseineen ja organisoineineen. Kelassa tätä kutsutaan esiselvitykseksi, jonka tarkoituksena on ennen tietojärjestelmän vaatimusmäärittelyä ja mahdollista tietojärjestelmähankintaa kartoittaa uudistettavan järjestelmän vaatimukset, kustannukset ja sillä saavutettavat hyödyt. Esiselvityksen tavoitteena on tarjota materiaalia ja mahdollisesti valmisteltu esitys päätöksentekoa varten.

Hankinta alkaa Kelassa aina huolellisella suunnittelulla jo paljon ennen kilpailutusta. Tarpeen määrittely tarkoittaa sitä, että kuvataan hankinnan haluttuja ominaisuuksia ja tarkkoja laadullisia ja toiminnallisia kriteereitä. Kuvassa 4 on kuvattu tarpeen kuvauksen vaiheet.



Kuva 4. Tarpeen kuvauksen vaiheet.

Tarpeen kuvauksessa teknisiä yksityiskohtia tai sitä miten palvelu käytännössä tuotetaan, ei tarvitse eikä niitä aina kannatakaan ennalta määritellä. Näin määriteltyihin tarpeisiin voidaan löytää aivan uudenlaisia ratkaisuja ja mahdollisuuksia, joita ei edes ole ajateltu tai joiden olemassaolosta se ei ennakkoon edes tiedä.

Nykytilan kuvauksen avulla saadaan kokonaisvaltainen käsitys nykytilasta ja siinä otetaan huomioon yksittäisten järjestelmien lisäksi muita toimintaympäristön olennaisia piirteitä. Nykyisen liiketoimintaprosessin kuvaamisella voidaan johtaa järjestelmävaatimukset uuden järjestelmän rakentamiseen tai uuden toiminnallisuuden liittämiseen olemassa olevaan järjestelmään.

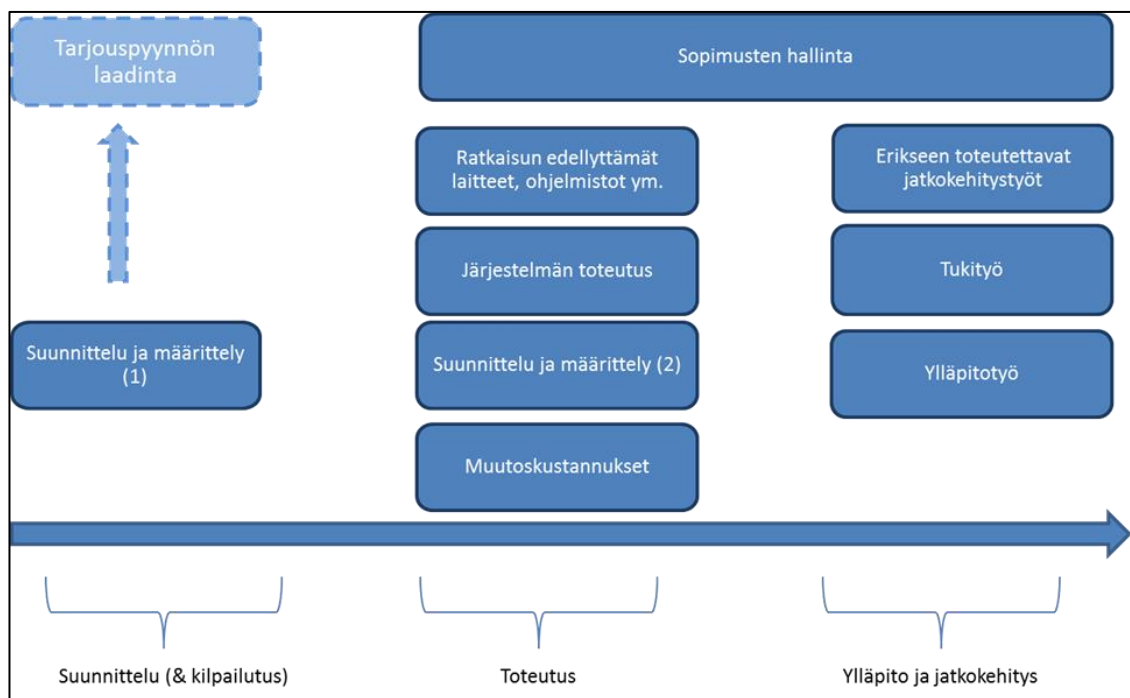
Tavoitetilan määrittämisessä tulee systemaattisesti huomioida toiminnan keskeisimmät tarpeet sekä prosessit ja palvelut, joita palvelemaan tietoteknistä ratkaisua kehitetään. Yhtenä tehtävänä on markkinakartoituksen tekeminen potentiaalisista toimittajista. Tuntemalla markkinoiden tarjontaa hankintayksikkö voi selkeämmin määritellä hankinnan kohteen ja valintaperusteen mahdollisine vertailuperusteineen. Markkinakartoituksen tarkoituksena on selvittää markkinoilla toimivien potentiaalisten tarjoajien määrää, toimijoiden riskinkantohalukkuutta ja toimituskykyä, markkinoilla olevia tuotteita ja niiden ominaisuuksia, erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja hankintayksikön tarpeen tyydyttämiseksi,

palvelun toteuttamistapoja, markkinoimijoiden hinnoittelua sekä alalla käytettäviä sopimusehtoja tai käytäntöjä.

Esiselvityksessä kuvataan ylätasolla myös hankittavan järjestelmän toiminnallinen arkkitehtuuri, mahdollinen jako useisiin osajärjestelmiin ja tiedossa olevat liittymät Kelan muihin tietojärjestelmiin sekä niihin mahdollisesti kohdistuvat muutostarpeet.

Esiselvitysvaiheen tärkein tietoturvaluustehtävä on kartoittaa tietoturvaluuden petämisestä toiminnalle aiheutuvat menetykset, tunnistaa ja arvioida riskit sekä valita järjestelmän turvallisuuustaso. Esiselvityksessä kartoitetaan kohteena olevan tavoiteratkaisun, siihen liittyvien tietoaineistojen ja työtehtävien tärkeys toiminnalle ja sen jatkuvuudelle.

Yhtenä osana esiselvitystä tehdään kustannus-hyötyanalyysi. Analyysi tukee hankkeen etenemiseen liittyvää päätöksentekoa. Analyysin lähtökohtana on se toiminnan muutostavoite, johon hanke liittyy. Kustannus-hyötyanalyysi täsmentää hankkeen kustannuksia ja tavoiteltuja hyötyjä. Seuraavalla sivulla kuvassa 5 on kuvattu kustannusten arvioinnin kohteita.



Kuva 5. Kustannusten arviointi.

Tietojenkäsittelyä kehitetään Kelassa prosessilähtöisesti kokonaisuuksina yksittäisten järjestelmien tai toiminnallisuuden sijaan. IT-hankintoja ja -projekteja arvioidaan kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta. Kokonaistaloudellisuuteen vaikuttavat ohjelmistolisenssikustannusten lisäksi olennaisesti hankitun ratkaisun toiminnallisuus, käytettävyys ja yleinen soveltuvuus Kelan käyttöön sekä hankinnan tuloksena syntyvän tietoteknisen ympäristön rakenne, erityisesti hallittavuus, eheys ja sisäinen integroitavuus koko tietojärjestelmän elinkaaren ajalta.

Samaa tai samantyyppistä toiminnallisuutta tukevista järjestelmistä ei saa olla päällekkäisiä tai rinnakkaisia ratkaisuita. Uudelleenkäyttö ja päällekkäisten ratkaisuiden määrän vähentäminen on otettava lähtökohdiksi kaikkien järjestelmien kehittämiseen.

Kelassa tietojärjestelmien kilpailutus ja hankintaprosessi projektoidaan yleensä omaksi projektikseen. Projektiryhmän kokoonpano kannattaa miettiä suhteessa hankinnan laajuuteen. Asiantuntijoita voidaan käyttää tarvittaessa projektiryhmän tukena tarjouspyyntömateriaalin työstämisessä. Projektiryhmä on hyvä muodostaa erityyppisistä osaajista, jotta perinteisen ajattelun kaavoista päästään eroon. Osa projektiryhmän henkilöistä tulee olla vahvoja IT-ammattilaisia ja osa tuotteen loppukäyttäjiä. Juuri loppukäyttäjät tietävät parhaiten millainen järjestelmä olisi käytännön työn kannalta parhain mahdollinen. Avainhenkilöiden on hyvä olla mukana projektissa täydellä työpanoksella. Myös asiantuntijoilta toivotaan osallistumisen ajan suurta panosta, jotta työ sujuisi jouhevasti. Asiantuntijalle on hyvä selventää heti projektin alussa hänelle kuuluvat vastuut ja tehtävät sekä niiden aikataulut.

Kilpailutuksen toteutusaikataulu tulisi suunnitella aina hyvissä ajoin ja siihen tulisi varata tarpeeksi aikaa. Mitä uudempi, erityisempi ja monimutkaisempi kilpailutus on (kuten ICT-kilpailutukset usein ovat), sitä enemmän tulisi varata aikaa kilpailutuksen suunnitteluun ja tiedon keruuseen. Aikataulua suunniteltaessa tulee ottaa huomioon myös ilmoitusmenettelyyn kuluva aika sekä osallistumishakemusten ja tarjousten jättämiseen varatut määräajat. Lisäksi tulee huomioida myös toimittajien näkökulma aikatauluihin. Lisäksi aikataulua suunniteltaessa on hyvä huomioida mahdollinen aikataulun venyminen mahdollisen markkinaoikeuskäsittelyn vuoksi.

Tarjouspyynnön laatiminen on hankintaprosessin tärkein vaihe. Tarjouspyynnön tarkoituksena on hankinnan kohteen ja sen toteuttamiseen liittyvien seikkojen kuvaaminen

siten, että sen perusteella saadaan lopullisia, yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnöstä tulee käydä ilmi, mitkä tekijät ovat hankinnan kohteeseen liittyviä hankintayksikön asettamia vähimmäisvaatimuksia ja mitkä ovat tekijöitä, jotka mahdollisesti huomioidaan tarjousten vertailussa (jos valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus). On hyvä muistaa pitää erillään tarjoajaan kohdistuvat vaatimukset ja järjestelmään kohdistuvat vaatimukset. Lisäksi on syytä miettiä, mitä muuta toimittajalta halutaan kuin itse toimitusprojekti (lisenssit, ohjelmistot, palvelu) vai onko näitä mahdollista hankkia toisaalta.

Tarjouspyyntöön voi liittyä useita erilaisia dokumentteja:

1. Hankinnan kohteen kuvauksessa tulee kuvata hankinnan kohde mahdollisimman tarkasti, jotta tarjoajat pystyvät sen perusteella tekemään keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.
2. Ehdokasta/tarjoajaa koskevat vaatimukset
 - a. täyttääkö ehdokas/tarjoaja sille asetetut vähimmäisvaatimukset
 - b. osoittavatko ehdokkaan/tarjoajan esittämät selvitykset, että tarjoajalla on mm. teknisen suorituskyvyn, ammattitaidon, rahoituksellisen ja taloudellisen asemansa perusteella riittävät edellytykset hankinnan kohteen suorittamiseen
 - c. onko ehdokkaan ja tarjoajan osalta olemassa jokin hankintalain mukainen pakollinen poissulkemisperuste ja
 - d. onko ehdokkaan ja tarjoajan osalta olemassa jokin hankintalain mukainen harkinnanvarainen poissulkemisperuste.
3. Ratkaisuun liittyvät vähimmäisvaatimukset, jolloin tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten täytyä täyttää seuraavat laatukriteerit:
 - a. Oikeellisuus.
 - b. Yksiselitteisyys.
 - c. Ymmärrettävyys.
 - d. Kattavuus.
 - e. Ristiriidattomuus.
 - f. Testattavuus.
4. Käytettävyysvaatimukset, jotka tehdään tarkoiksi ja mitattaviksi ja sisällytetään järjestelmän pakollisiin vaatimuksiin.

5. Tietoturva-vaatimukset, jotka mitoitetaan määritellyn tietoriskitason ja lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Hyväksyttävä riskitaso voidaan löytää arvioimalla hankinnan kohteen roolia ja kriittisyyttä organisaatiolle.
6. Ylläpito- ja tukipalvelun vaatimukset, joissa kuvataan tarpeet ylläpidon ja tuen tarpeelle, siihen liittyvät palveluajat, halutut palvelutasot sekä toimintatavat.
7. Hinnoittelumalli, jossa kannattaa huomioida hankittavan tuotteen tai palvelun koko elinkaaren aikana aiheuttamat kustannukset.
8. Laatuvaatimukset ja -pisteytys, jolloin on hyvä harjoittaa skenaarioajattelua: miten tiettyjen pisteytettyjen laatuvaatimusten toteutuminen vaikuttaa valittavaan lopputulokseen.
9. Kokonaistaloudellinen edullisuus, valintaperuste ja painoarvot
10. Sopimusluonnos, pitäen sisällään
 - a. sopimusehdot
 - b. toimitusehdot
 - c. hinnanmuutokset
 - d. sanktiot

Kilpailutusvaiheeseen kuuluvat seuraavat osiot:

1. Hankintailmoitus, jonka tekeminen käynnistää hankintamenettelyn ja jossa julkaistaan hankintaa koskevat olennaiset tiedot.
2. Kysymykset- ja vastaukset vaihe, jolloin toimittajilta tulee kysymyksiä ja niihin vastataan kaikille yhteisesti niin, ettei kysyjän ”henkilöllisyys paljastu”.
3. Tarjousten käsittely.
4. Hankinnan keskeyttäminen esimerkiksi seuraavissa tilanteissa
 - a. Kaikki tarjoukset ovat liian kalliita. Tarjoukset ylittävät olennaisesti tarkoitukseen varatut määrärahat.
 - b. Hankinta osoittautuu tarpeettomaksi.
 - c. Ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia tai mikään tarjouksista ei vastaa tarjouspyyntöä.
 - d. Ei ole todellista kilpailutilannetta, kun on saatu vain yksi tarjous.
 - e. Hankinnassa on menettelyvirhe.
5. Tarjousten vertailu tarjouspyynnössä kerrottujen vertailuperusteiden mukaisesti.
6. Hankintapäätöksen tekeminen ja sopimuksen syntyminen.

4.3.7 Itse rakennettavat kokonaisuudet

Kelan kokonaisarkkitehtuurin periaatteiden mukaisesti etuusjärjestelmät ja niihin liittyvä etuuskäsittely ovat Kelan ydintoimintaa ja ne määritellään, suunnitellaan, toteutetaan ja testataan Kelassa. Myös järjestelmien ylläpito jää Kelaan, joten myös niihin liittyvän ydinosaamisen tulee olla Kelassa. Etuustietojärjestelmät tullaan uudistamaan itse rakennettavina, räätälöityinä sovelluksina. Seuraavassa taulukossa kuvataan itse rakentamisen hyviä ja huonoja puolia.

Hyvät puolet	Huonot puolet
Ei synny riippuvuutta Kelan ulkopuoliseen toimittajaan.	Määrittely, toteutus ja testaus alusta alkaen saattaa olla erittäin työlästä.
Saadaan itse päättää kehittämisen painopisteistä ja aikatauluista.	Kelan resurssit eivät riitä.
Osaaminen pysyy Kelassa.	Kaikki jatkokehitys jää oman työn varaan ja vaatii paljon resursseja. Sopivaa osaamista tulee olla tarjolla työmarkkinoilla myös jatkossa.
	Järjestelmästä voi tulla monimutkainen, eikä se ole loppukäyttäjän kannalta selkeä.

Taulukko 9. Itse rakennettavan järjestelmän hyviä ja huonoja puolia.

Etuusjärjestelmien uudistamisessa tavoitteena on ratkaisu, jossa pyritään löytämään palvelukeskeisen arkkitehtuurin periaatteiden mukaisesti mahdollisimman paljon eri etuuksille yhteisiä osia. Näin toimimalla säästetään kustannuksia sekä arkkitehtuurin uudistamisen että sen ylläpidon aikana. Tällä hetkellä Kelassa on 40 etuusjärjestelmää, jotka ovat rakenteeltaan siiloutuneita, vaikka niissä on myös yhteisiä osia. Uudessa etuusarkkitehtuurissa tavoitteena on, että entisenkaltaisia järjestelmäsiiloja ei enää rakenneta, vaan järjestelmät tulevat tukemaan etuuksille yhteistä asiakasläheistä asiointi- ja käsittelyprosessia.

4.3.8 Kokonaisuudet, joihin voidaan hankkia valmiskäyttöön

Uuden etuusarkkitehtuurin periaatteiden mukaisesti valmiskäyttöön mahdollisuus selvitetään aina, kun kyseessä on etuuskäsittelyn tukijärjestelmä. Jos valmiskäyttöön olisi mahdollinen ratkaisu, tehdään aina ensin arvio eri ratkaisuvaihtoehdoista. Arviossa otetaan kantaa siihen, millaisia valmiskäyttöön alueelta on saatavissa ja kuinka hyvin ne vastaavat Kelan tarpeisiin. Tämän lisäksi huomioidaan valmiskäyttöön käytön aikataulu- ja kustannusvaikutukset ja eri vaihtoehtojen riskit.

Arviointi tehdään ko. järjestelmän uudistamisprojektissa ja ratkaisuvaihtoehtojen vertailussa noudatetaan yhtenäistä kriteeristöä. Hankinta kilpailutetaan, jos valmiskäyttöön ratkaisu vaikuttaa tehdyn arvion perusteella parhaimmalta tai on lähellä parasta. Arviointi suoritetaan aina saman prosessin ja yhdenmukaisten kriteerien perusteella.

Valmiskäyttöön kuuluvat palvelut voidaan hankkia yhdeltä toimittajalta tai konsortiolta. Kilpailutus saadaan hoidetuksi yhdellä kertaa hankinnan alkuvaiheessa. Valmiskäyttöön saattaa kuitenkin myös johtaa tilanteeseen, jossa kaikki kokonaispalvelun osat eivät tue hyvin toiminnan tarpeita tai ole keskenään aidosti yhteensopivia. Lisäksi palvelutoimittaja on vahvassa asemassa tilaajaan nähden, mikä saattaa johtaa tilaajan kannalta epäedullisiin ratkaisuihin ja kustannusten nousuun. Palvelutoimittajan ja sen edustamien tuotteiden markkina-aseman muuttuminen hankkeen ja järjestelmän elinjakson aikana saattavat myös muodostaa riskin.

Valmiskäytössä on myös hyvät puolensa. Valmiskäytöllä voidaan vähentää erillisratkaisuiden yhteentoimivuuteen liittyviä riskejä ja tilanteita, jossa kokonaisuutta joudutaisiin hoitamaan monitoimittajaympäristössä.

Hyvät puolet	Huonot puolet
Toiminnallisuus on testattu jo muualla.	Kelan toimintamalleja joudutaan muokkamaan järjestelmän mukaan.
	Kela ei itse pääätä järjestelmän elinkaaresta ja kehityssuunnasta.
	Suuri riippuvuus ulkopuolisesta toimittajasta.

Taulukko 10. Valmisratkaisun hyvät ja huonot puolet.

4.3.9 Toimittajan rakentama räätälöity ratkaisu

Kelassa voidaan hankkia räätälöity ratkaisu tai valmistuotteeseen perustuva, Kelalle räätälöity ratkaisu toimittajan rakentamana niissä tilanteissa, joissa

- ratkaisussa tarvittava teknologia on sellaista, johon Kelan ei ole tarkoituksenmukaista hankkia omaa osaamista ja johon ei ole saatavissa soveltuvaa valmisohjelmistoa.
- rakennettava kokonaisuus on sellainen, johon ei kohdistu usein muutostarpeita, esim. lainmuutosten vuoksi.
- Kelan omat resurssit eivät riitä tarpeen toteuttamiseen vaaditussa ajassa. Näissä tilanteissa on kuitenkin mahdollista, että järjestelmän ylläpito jää jatkossa Kelaan.

Ulkopuolelta hankitun räätälöidyn ratkaisun toimitusprojekti viedään aina läpi varsinaisesta kilpailutuksesta erillisenä projektina. Toimitusprojekteissa on aina vastuutahot sekä Arkki-hankkeesta että toimittajalta. Järjestelmän ylläpito jää yleensä toimittajan vastuulle, mutta se voidaan tarvittaessa kotiuttaa myös Kelaan. Teknisiin käyttöympäristöihin liittyvät työt tehdään aina Kelassa.

4.3.10 Ketterä hankintamalli

Kuten Valtiokonttori tekemässään kuvauksessa (Valtiokonttori 2013, 4) mainitsee, ketterän hankintamallin erityspiirteenä on, että ostetaan työtä, ei lopputulosta. Ketterän

hankinnan lähtökohtana on, että kilpailutettavaan kokonaisuuteen pyritään löytämään paras mahdollinen osaaminen.

Ketterässä kehittämisessä toimitus sidotaan työhön käytettävään aikaan eikä siitä syn-tyvään lopputulokseen kuten vesiputousprojekteissa. Ketterän toimituksen lähtökohta-na on, että kilpailutettavaan kokonaisuuteen pyritään löytämään paras mahdollinen osaaminen valituista teknologioista tai muista toimituksen erityispiirteistä, ketterän kehi-tyksen menetelmistä ja yhteistyöstä. Ketterä toimitus perustuu luottamukseen ja siihen, että kaikki osapuolet yhdessä pyrkivät parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Ket-terään toimitusmalliin sisältyy ajatus siitä, että tehokkain palveluiden kehittäminen ei ole luonteeltaan projektimaista vaan jatkuvaa, niin että palvelua tai järjestelmää pide-tään hyvin suunnitelluilla, tiiviillä kehitysponnistuksilla jatkuvasti sidoksissa liiketoimin-nan ajankohtaisiin haasteisiin ja tavoitteisiin. Ketterässä toimituksessa tärkein sopi-muksellinen hallinta-ase on sopimuksen keskeyttäminen silloin jos syntyvään jälkeen tai etenemisen nopeuteen ei olla tyytyväisiä. Jotta sopimuksen keskeyttämisen hallinta-mekanismi olisi realistisesti käytössä, asiakkaalla on oltava jatkuva pääsy työn loppu-tuloksiin kuten koodiin ja layouteihin.

4.3.11 Markkinaoikeus

Kuten Mononen (2012) toteaa, hankintasäännösten tavoitteiden ja tarjoajien oikeustur-van kannalta on tärkeää, että hankinta-asioista voidaan valittaa markkinaoikeuteen.

Vuosien 2011–2014 aikana on Markkinaoikeuteen valitettu Kelan hankintapäätöksistä 27 kertaa seuraavalla sivulla olevan Taulukon 11 mukaisesti

	2011	2012	2013	2014
Taksimatkojen suorakorvausmenettely		1 (valitus meniläpi)		
Toimistokalustehankinnat				1 (valitus meniläpi)
IT-käyttötoiminnan kehittäminen		1 (valitus hylättiin)		
Vaikeavammaisten avoterapiapalvelut	5 (kaikki valitukset hylättiin)			15 (kahdessa tapauksessa valitus hylättiin, muissa valitus meniläpi)
Äitiyspakkaus		1 (valitus meniläpi)		1 (valitus hylättiin)
Dataliikennepalvelut, puhpalvelupalvelut ja puhelinpalveluohjelmisto	1 (valitus hylättiin)			
Vaikeavammaisten lääkinnällisenä kuntoutuksena järjestettävät yksilölliset kuntoutusjaksot	1 (valitus hylättiin)			

Taulukko 11. Kelan hankinnoista tehdyt valitukset vuosina 2011–2014.

Syynä valitukseen oli 17 tapauksessa tarjoajan sulkeminen tarjouskilpailusta. Kolmessa tapauksessa syynä oli, että valittajan mukaan voittaneen tarjoajan tarjous ei ollut tarjouspyynnön mukainen. Epäselvä tarjouspyyntö oli syynä myös kolmeen muuhun valitukseen. Muita syitä olivat kilpailuttamisvelvollisuus (Kela oli tehnyt suorahankinnan), virheellinen menettely, vertailuperusteet ja tarjoajan soveltuvuus.

Mononen (2012) pitää tärkeänä, että hankinta-asioista voidaan valittaa markkinaoikeuteen (Mononen, 2012). Varmasti asia on näin, mutta jollain keinoilla niin sanottuja turhia valituksia tulisi voida estää. Valitus saattaa pysäyttää koko hankintaprosessin useaksi kuukaudeksi ja sillä saattaa olla hankintayksikön kannalta toiminnan estäviä vaikutuksia. Turhista valituksista tulisivat tuomita sanktio valittajalle.

Hankintayksiköiden että kilpailuun osallistuvien yritysten kannalta on tärkeää, että markkinaoikeusprosessi voidaan välttää. Tarjouspyyntöjen tulisi aina olla niin selkeitä ja auki kirjoitettuja, ettei niihin sisälly mitään tulkinnan varaa. (Mononen, 2012). Tämä on pyrkimys, johon kilpailutuskäsikirjalla tähdätään.

5 Kehittämistehtävän tulokset

Kehittämistehtävän lopputuloksena syntyi kilpailutuskäsikirja Arkki-hankkeen tarpeisiin. Käsikirjassa käsitellään koko kilpailutusprosessi -esiselvityksestä varsinaiseen projektiin. Luvussa 2 käsitellään esiselvitystä, joka alkaa tarpeen- ja tavoitetilan kuvauksesta ja päättyy hankintakokonaisuuden määrittämiseen. Luvussa 3 kuvataan kilpailutusprojektin suunnitteluun, työskentelyyn ja työväliseisiin liittyviä hyviä käytäntöjä. Luvussa 4 avataan erilaisia hankintamenettelyjä. Luvussa 5 kuvataan tarjouspyynnön laadintaan liittyviä tarpeita ja käytäntöjä. Luvussa 6 on kuvattu Kelassa keskeisimpiä yleisesti käytössä olevia sopimusehtoja. Lukuun 7 on kuvattu varsinaisen kilpailutusvaiheen eteneminen prosessina. Luku 8 avaa toimitusprojektin suunnitteluun ja valmisteluun liittyvää problematiikkaa ja luvussa 9 kuvataan siihen liittyen seuranta ja valvontatarpeita. Sanasto löytyy luvusta 10. Lukuun 11 on sisällytetty hyödyllisiä linkkejä.

Käsikirjan lähtökohtana on Kelan hallituksen hyväksymä hankintastrategia (Kelan hankintastrategia 2005), jossa todetaan, että tavoitteena on Kelan kannalta saada aikaan haluttu ja kokonaistaloudellisesti edullinen lopputulos siten, että käytössä olevat hankintamenettelyt mahdollistavat muiden kuin hankintatoimen yksiköiden voimavarojen parhaan kohdistamisen laitoksen varsinaiseen toimintaan.

Arkki-hankkeen puitteissa Kelan ulkopuolelta tehtävillä järjestelmähankinnoilla pyritään keskittämään kelan omat resurssit ydinliiketoimintaan liittyvien tietojärjestelmien rakentamiseen. Tukijärjestelmien alueella on paljon toimintoja, joihin on saatavissa vakiintuneita ja laajassa käytössä olevia kaupallisia tuotteita, joita Kelan ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa itse. Tällöin kilpailuttaminen tulee ajankohtaiseksi ja käsikirja hyödynnettäväksi.

Käsikirjalla pyritään yhtenäisiin käytäntöihin Arkki-hankkeen IT-kilpailutuksissa ja sen tarkoituksena on antaa ohjeita Arkki-hankkeen puitteissa toteutettavien tietojärjestelmäkilpailutusten läpivientiin. Kohderyhmä on siis ensisijaisesti Arkki-hankkeessa työskentelevät, mutta käsikirjassa on esitetty yleisiä kilpailutukseen liittyviä hyviä käytäntöjä, joita voidaan soveltaa myös hankkeen ulkopuolisissa kilpailutuksissa.

Kelassa on hankintaohje (Kelan hankintaohje 2012), jossa esiselvitysvaihe ja hankinnan kohteen määrittelyn hyvät käytännöt sekä sopimusneuvotteluiden organisointi vas-

tuuyksikoissa on kuvattu melko yleisellä tasolla. Jotta kilpailutuskäsikirja olisi lukijalle yhtenäinen kokonaisuus, niin siihen otettiin mukaan hankintaohjeen jo sisältämiä asioita eli käsikirja täydentää jo olemassa olevaa ohjeistusta ja siinä käsitellään koko kilpailutusprosessi -esiselvityksestä varsinaiseen projektiin.

Kilpailutuksiin liittyvät juridiset asiat jätettiin käsikirjan ulkopuolelle. Juridiset asiat kuuluvat Kelan Palveluosaston hankintapalveluille ja niihin erikoistuneille asiantuntijoille joilta saa tarvittaessa apua muun muassa sopimusehtoihin. Käsikirjan käyttäjältä ei siten oleteta, että hän tuntisi hankintalain ja muut kilpailutuksiin liittyvät juridiset kiemurat.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tehdylle toimintatutkimukselle asetetut tavoitteet saavutettiin hyvin tuloksin. Kilpailutuskäsikirja saatiin tehtyä ja otettua käyttöön. Koska suurien IT-järjestelmien kilpailuttaminen Kelassa on vasta alkutekijöissään, on todennäköistä, että tehtyyn käsikirjaan tulee jatkossa muutoksia hyvien käytäntöjen lisääntyessä. Myös hankintalain muutokset tulevat muuttamaan väistämättä käsikirjan sisältöä.

6.1 Kehittämistehtävän arviointi

Kehittämistehtävän tavoitteena oli kilpailutuskäsikirjan luominen, katselmointi ja käyttöönotto. Käsikirjaa ei päästy koestamaan IT-järjestelmän kilpailuttamisessa tutkimuksen aikana, mutta sitä voitiin hyödyntää palvelujen kilpailuttamisessa.

Kilpailutuskäsikirjasta tehtiin useita luonnoksia, joita testattiin kilpailutuksia tekevien joukossa katselmoimalla ja koestamalla käytännössä.

Keskusteluja käytiin kilpailutuksia tekevien kanssa viikoittain useaan kertaan ja yhdessä mietittyjä käytäntöjä päivitettiin suoraan kilpailutuskäsikirjan kulloiseenkin versioon. Koska työskentely oli jokapäiväistä, keskustelut olivat suurimmaksi osaksi impulsiivisia tai ajatustenvaihtoa, joten näistä keskusteluista ei tehty erillisiä muistioita.

Tutkimuksen aikana aloitettiin kohdeorganisaation hankintastrategian sekä yleisen hankintaohjeen päivitys.

Taulukossa 12 on kuvattu kehittämistehtävän aikataulu. Kehittämistehtävän alkuperäisessä aikataulussa ei pysytty. Päättyminen siirtyi noin 1,5 kuukaudella alkuperäisestä aikataulusta. Syynä tähän oli muut työtehtävät, jotka aiheuttivat viivästystä. Aikataulun myöhästymisellä ei ollut merkitystä lopputuloksen kannalta, sillä kaikki tarvittava saatiin tehtyä ja opinnäytetyö valmistui alkuperäisen aikataulun mukaan.

Tehtävä	Alkup. alk.	Alkup. päät.	Tot. alk.	Tot.päät.
Kyselyn suorittaminen (1.vaihe)	1.4.2014	30.4.2014	17.4.2014	9.5.2014
Kilpailutuskäsikirjan työstäminen (1.vaihe)	1.4.2014	26.9.2014	12.5.2014	12.9.2014
Haastattelut	1.8.2014	5.9.2014	20.8.2014	28.8.2014
Katselmointi (1. kierros)	29.9.2014	10.10.2014	3.10.2014	24.10.2014
Kilpailutuskäsikirjan työstäminen (2. vaihe)	13.10.2014	28.11.2014	27.10.2014	16.1.2015
Katselmointi (2.vaihe)	1.12.2014	12.12.2014	29.1.2015	13.2.2015
Kilpailutuskäsikirjan viimeistely	15.12.2014	16.1.2015	16.2.2015	27.3.2015
Kyselyn suorittaminen (2.vaihe)	19.1.2015	20.1.2015	25.2.2015	11.3.2015
Opinnäytetyön kirjoittaminen	1.1.2015	30.3.2015	1.1.2015	29.3.2015

Taulukko 12. Kehittämistehtävän aikataulu.

6.2 Tutkimuksen tavoitteet ja mittarit

Tutkimuksen tavoitteet saavutettiin: Kilpailutuskäsikirja on julkaistu ja otettu käyttöön. Kehittämistehtävän päättyessä Kelan Arkki-hankkeella oli käytössä Kilpailutuskäsikirja, jota voidaan hyödyntää myös Arkki-hankkeen ulkopuolella. Kehittämistehtävässä käytettyä mittaristoa voidaan käyttää myös jatkossa mittamaan käsikirjan käytettävyyttä ja osaamisen kasvamista.

Toimintatutkimuksessa käytettiin seuraavia mittareita joiden toteutuminen todettiin erillisellä sähköpostikyselyllä 4.-11.3.2015. Kysely toimitettiin 12:lle sellaisille henkilöille, jotka olivat katselmoineet käsikirjaa tai osallistuneet jollain tavalla käsikirjan tekemi-

seen. Vastauksia kyselyyn tuli neljältä sellaiselta henkilöltä, jotka olivat osallistuneet ainoastaan katselmointeihin.

Kilpailutuskäsikirjan käytettävyyttä mitattiin seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

1. Onko kilpailutuskäsikirjassa kuvattu kilpailutusmenettely selkeä ja helposti sisäistettävissä?
2. Tukeeko kilpailutuskäsikirja osaamisen kasvamista

Kysymyksen numero 1 vastauksissa korostuivat muun muassa seuraavat asiat:

- ”Menettely on melko selkeä, mutta ei helposti sisäistettävissä, koska käsikirja on niin laaja.”
- ”Kaaviokuvat ovat selkeitä.”
- ”Helppolukuinen, kaikki samassa paikassa, esim. erilaiset hankintamenettelyt on kuvattu, joten lukijalle tarjotaan valmiina, että tällaisia tapoja on hoitaa hankinnat ja valitse näistä parhaiten ko. tilanteeseen sopiva tapa hoitaa asia. Muistettava se, että jokainen kilpailutus on yksilöllinen ja mitään ihme paperia ei voida tehdä, vaan voidaan opastaa vain, että mitkä asiat on huomioitava ja yksityiskohdat kirjattava tarjoukseen ko. tilanteen mukaisesti.”
- ”Asiaa on aiheesta johtuen paljon, joten minään pikaoppaana käsikirjaa ei voi pitää. Vaiheittainen jako omiksi alaluvuikseen tukee kuitenkin työn vaiheittaista edistymistä. Vaatii kuitenkin varmasti sen, että ensikertalainen tai pidemmän tauon jälkeen hankintaprojektiin osallistuva lukaisee sen ainakin kertaalleen kannesta kanteen.”

Kysymykseen numero 2 vastauksiksi saatiin seuraavia

- ”Tukee.”
- ”Tukee, asia on helpompi sisäistää, kun se on valmiiksi pohdittu Kelaa varten ja tietoja ei tarvitse itse alkaa kaivamaan eri paikoista, nopeuttaa kilpailutuksen aloittamista.”
- ”Tukee osaamisen kehittymistä ja tehostaa – edellyttäen että sitä käytetään. Koska käsikirja on kattava ja siten melkoisen ”massiivinen” saattaa joiltain jäädä siihen perehtymättä. Ohjattu perehdytys/asioiden kertaus projektin alussa tämän lisäksi olisi varmaan hyvä.”
- ”Kilpailutuskäsikirja varmasti lisää osaamista laajemminkin, mutta hankintaprosessin tehostumisvaikutuksista ei ole kovin varma. Itse uskon kirjallisen ohjeis-

tuksen määrää enemmän asiantuntijoiden erikoistumiseen ja osaamisen keskittämiseen.”

6.3 Viitekehyksen soveltuvuus kehittämistehtävän toteutukseen

Kilpailutuskäsikirjassa on kuvattu kilpailutusprosessi sanallisessa muodossa (luku 2.1). Kelan on julkisoikeudellinen laitos, jonka hankintoja ohjaa laki julkisista hankinnoista (luku 2.2). Kilpailutuskäsikirjaa luotaessa ohjenuorana oli Kelan yleiset hankintaohjeet (luku 2.3), jotka yleisellä tasolla ohjaavat Kelan hankintatoimea. Kilpailutuskäsikirjan pyrkimyksenä on auttaa pitämään Kelan Arkki-hankkeessa tehtävien kilpailutusten laatu hyvällä tasolla muun muassa siten, että yhteistyö kilpailutusprojekteissa sujuu hyvin osastorajoista riippumatta, saadaan se mitä tilataan ja kehitetään prosessia jokaisen kilpailutuksen yhteydessä (luku 2.4). Kilpailutuskäsikirjalla on myös merkittävä rooli osaamisen kehittämisessä (luku 2.5). Arkki-hankkeen kilpailutuksiin osallistuu henkilöitä Kelan eri osastoilta ja kokemus kilpailutuksista vaihtelee. Kilpailutuskäsikirja on hyvä hakuteos niille, joilla kokemusta on vähemmän mutta se sopii myös kokeneillekin muistinvirkistämiseksi ja ehkä sieltä löytyy jotain uuttakin. Tutkijan mielestä Tietotekniikan liitto ry:n tekemä 4V-malli tietojärjestelmän hankinnan ohjaukseen (luku 2.6) toimi hyvin runkona kilpailutuskäsikirjalle. Malli kuvaa hankinnan koko prosessin valmisteluvaiheesta sopimuksen syntymiseen ja sitä pystyi hyvin käsikirjan hyödyntämään työstämisessä. Valtiokonttorin ketterä hankintamalli (luku 2.7) antoi vielä oman näkökulmansa kilpailutusprosessiin. Kilpailutuksien ollessa kyseessä ei sovi unohtaa Markkinaoikeutta (luku 2.8), johon hankinta-asioissa voi valittaa, jos tarjoaja kokee, että hankintayksikkö ei ole noudattanut hankintasäännöksiä tai tarjoajan oikeusturva on vaarantunut.

Tutkijan näkemyksen mukaan teoreettinen viitekehys soveltui ja tuki hyvin kehittämistehtävän toteutusta.

6.4 Tutkimuksen validiteetti, reliabiliteetti ja verifiointi

Tutkimuksen validiteetti osoitettiin tutkimusta tukevalla teoriapohjalla sekä tutkimuskysymyksillä, jotka vastasivat kehitystehtävän aihetta. Mittarit olivat selkeitä ja mittasivat niitä asioita, joita kehittämistehtävällä haluttiin mitata.

Reliabiliteetti osoitettiin valittujen mittareiden avulla. Mittarit ovat yleisiä ja yksinkertaisia ja helposti toistettavia. Tutkimus on toistettavissa Kelan sisällä siellä missä kilpailu-

tuksia tehdään. Aika voi kuitenkin vaikuttaa tuloksiin, sillä eri mittauskertojen välillä on saattanut tapahtua erilaisia asioita, jotka vaikuttavat mittauskohteeseen, esimerkiksi henkilöiden kehittyminen ja oppiminen sekä asenteiden muuttuminen.

Verifiointia suoritettiin tutkimuksen aikana useassa vaiheessa, muun muassa suunnittelun ja varsinaisen toteutuksen aikana sekä sen jälkeen varmistamalla että kilpailutuskäsikirja vastaa sitä, mihin se on tarkoitettu. Kelassa kilpailutuksia tekeville annettiin mahdollisuus vaikuttaa kilpailutuskäsikirjan tekemiseen sähköisellä kyselyllä (Liite 1), haastattelulla (Liite 2), osallistamalla käsikirjan katselmointeihin sekä tekemällä vielä loppukysely käsikirjan käytettävyydestä ja osaamisen kasvamisesta käsikirjan avulla.

6.5 Jatkoimenpiteet

Kilpailutuskäsikirja ottaa kantaa itse kilpailutusprosessiin, mutta hankinta on laajempi kokonaisuus ja kattaa elinkaaren esiselvityksestä sopimuksen päättymiseen saakka. Kilpailutuskäsikirjaa tullaan jatkokehittämään sisällyttämällä siihen vielä toimitusprojektin sekä käyttöönoton jälkeinen elämä sopimuksen päättymiseen saakka. Käsikirjassa tullaan huomioimaan myös tilanteet, joissa kaikki ei mene niin kuin on suunniteltu, ja mitä sitten tehdään.

Kilpailutuskäsikirjan sisältö tulee elämään, koska ympärillä oleva maailmakin muuttuu. Tämän vuoksi Käsikirjan käyttäjiä toivotaan auttamaan sen ylläpidossa ja kirjaamaan tarvittavat muutokset tai muut huomiot muutospäiväkirjaan joka tulee Käsikirjan liitteeksi. Käsikirjaa tullaan ylläpitämään säännöllisesti julkaisemalla uusi versio vähintään kerran vuodessa.

6.6 Pohdinta

Kehittämistehtävää suunnitellessa rajausten tekeminen aiheutti Kelassa keskustelua. Kilpailutuskäsikirjaan olisi haluttu lisätä sopimuksen solmimisen jälkeinen elämä sopimuksen elinkaaren päättymiseen saakka. Rajaus saatiin lopulta tehtyä ja loput toiveet siirrettyä jatkokehitykseen. Kilpailutuksiin liittyvä tieto on Kelassa niin hajallaan, joten on hyvä, että kaikki tieto on saatu koottua yhteen paikkaan lisättyinä vielä kelalaisten parhailla käytännöillä.

Kilpailutuskäsikirja täyttää tehtävänsä muun muassa tutkijan saaman palautteen johdosta, joissa todetaan muun muassa seuraavaa:

- ”Miksi tällaista käsikirjaa ei ole tehty jo aiemmin?”
- ”Kannattaa lukea ehdottomasti. Tämä ei ole kilpaileva paperi millekään, vaan täydentävä ja asiakokonaisuuden kokoava. Johdanto-osuus kuvaa selkeästi sen mistä tässä on kyse.”
- ”Jotenkin toki toivoisi, että meillä ei tarvitsisi olla hankekohtaisia ohjeita – saisi-ko tästä yleistettyä laajemmin talossa käytettävän tietojärjestelmien kilpailutuskässarin vai menetettäisiinkö silloin yleistysten vuoksi jotain oikeasti oleellista?”
- ”Olin kovin iloinen, kun tällainen oli tehty ja lähdin innolla lukemaan sitä. Dokumentti on mielestäni hyvä.”

Kehittämistehtävää oli mielenkiintoista tehdä, jo senkin takia, että pääsi keskustelemaan muiden Kelassa kilpailutuksia tekevien henkilöiden kanssa menetelmistä ja parhaista käytännöistä. Vaikka katselmointikommenteja käsikirjaan ei saatu paljon lähetyihin pyyntöihin nähden, niiden laatu oli sitäkin parempi ja ne edesauttoivat käsikirjan työstämisessä. Kehittämistehtävän onnistumisessa yksi olennainen tekijä oli myös se, että sain sen tekemiseen täyden tuen oman osastoni sekä Palveluosaston hankintapalveluiden johdolta.

Lopuksi täytyy vielä huomioida, että käsikirjan julkaisemiseen saattaa sisältyä myös riski siitä, että kilpailutuksia tekevät henkilöt noudattavat käsikirjassa kuvattua prosessia kirjaimellisesti kilpailutettavaa kohdetta huomioimatta. Jokainen kilpailutettava kohde on kuitenkin oma ”yksilönsä”, ja vaatii oman räätälöintinsä sisältönsä suhteen. Kaikkia kilpailutuksia ei voida tehdä samaa kaavaa noudattaen. Jo tämänkin takia olisi hyvä, että tulevaisuudessa kilpailutuksissa olisi aina mukana henkilöitä, joilla on jo kokemusta erilaisista kilpailutuksista.

Lähteet

Arkki-hankkeen hankintastrategia 2012.

Hankinnat, 2013. Luettavissa

<http://www.hankinnat.fi/fi/lainsaadantoa/oikeuskaytanta/markkinaoikeus/Sivut/default.aspx> Luettu 29.3.2014.

Heikkinen, Hannu L.T, Rovio, Esa & Syrjälä, Leena (toim.) 2006. Toiminnasta tietoon, toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Kansanvalistusseura, Helsinki..

Heikkinen, Hannu L.T., Huttunen, Rauno & Moilanen, Pentti 1999 Siinä tutkija missä tekijä, toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Atena kustannus, Jyväskylä.

HILMA 2014. Luettavissa <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/> Luettu 1.3.2014.

Hämäläinen, Virpi, Maula, Hanna & Infor Oy 2006. Strategiaviestintä. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu

Hätönen, Hilja 2007. Osaamiskartoituksesta kehittämiseen. Edita Prima Oy, Helsinki.

Iloranta, Kari & Pajunen-Muhonen, Hanna 2012. Hankintojen johtaminen. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Järvinen, Pertti & Järvinen, Annikki 2000. Tutkimustyön metodeista. Opinpajan Kirja, Tampere.

Hankintalaki 2007.

Karlöf, Bengt 2004. Strategian rakentaminen, sisältö ja välineet. Edita Prima Oy, Helsinki.

Kela 1, Luettavissa <http://www.kela.fi/historia> Luettu 10.11.2013

Kela 2. Luettavissa

<http://www.kela.fi/toiminta;jsessionid=ED5DB31B892617980B7132429660096F> Luettu 14.12.2014.

Kela 3, Luettavissa

http://www.kela.fi/documents/10180/12149/Kela_yleisesite_fi_net.pdf Luettu 6.12.2013.

Kelan hankintaohje 2012.

Kelan hankintastrategia 2005.

Kelan IT-osaston hankintaohje 2013.

Kelan laatuohjelma 2003.

Kontuniemi, Eija 2013. Luettavissa

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20131213Selvit/Neuvottelukunnan_raportti_final.pdf Luettu 14.12.2014

Kuula, Arja 1999. Toimintatutkimus, Kenttätöytä ja muutospyrkimyksiä. Tammer-Paino Oy, Tampere.

Lecklin, Olli 2006, Laatu yrityksen menestystekijänä, 5. uudistettu painos, Karisto Oy, Hämeenlinna.

Lehti, Kari-Matti 2012. Agile toimitussopimukset, käytännön kokemuksia. Talentum Lakikoulutus. Helsinki.

Linturi, Hannu 2000 (päiv. 26.03.2003). Luettavissa:

http://nexusdelfix.internetix.fi/fi/sisalto/materiaalit/2_metodit/5_actix?C:D=61566&C:selres=61566 Luettu 25.2.2014.

Mononen, Marko 2012. Luettavissa

http://www.juridia.com/fi/news/category/julkaisut_artikkelit/markkinaoikeus_ja_julkiset_hankinnat/ Luettu 29.3.2014.

Suojanen, Ulla 1992. Toimintatutkimus koulutuksen ja ammatillisen kehittymisen välineenä. Loimaan kirjapaino Oy, Loimaa.

Tietotekniikan liitto 2005. Tietojärjestelmän hankinta, ohjelmistotoimittajan ja –ratkaisun valinta. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Valtiokonttori, 2013. Luettavissa <http://www.esok.fi/stivisuositus/it-palvelut/kettera> Luettu 30.11.2014.

Vilka, Hanna 2005. Tutki ja kehitä. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Keuruu.

Virtapuro, Meri 2006. Toimiva työyhteisö. Teoksessa Sundvik, Lilli (toim.) Edita Publishing Oy, Helsinki.

Sähköinen kysely

Onko sinulla kokemusta kilpailutuksista

KYLLÄ/EI

Jos vastasit KYLLÄ, siirry kohtaan A

Jos vastasit EI, kiinnostaisiko sinua osallistua kilpailutuksiin

KYLLÄ/EI

Jos vastasit KYLLÄ, siirry kohtaan B

Jos vastasit EI, niin miksi et?

Vaihtoehdot

- Tuntuu hankalalta ja vaikealta (paljon riskejä)
- Yhteistyö ulkoisten kumppanien kanssa ei ole kiinnostavaa/luontevaa...
- Ei ole osaamista
- Ei ole aikaa
- Muu syy

Avoin vastaus

Sinun osaltasi ei ole enempää kysyttävää, kiitos vaivannäöstä.

A

Jos olet ollut mukana kilpailutuksissa niin kuinka monessa?

1 – 2 – 3 – 4 – 5 – enemmän

Missä roolissa olet ollut?

Tarjouspyyntöä tekemässä / Tarjoajana

Millaisissa kilpailutuksissa olet ollut mukana?

Rasti ruutuun

- Avoin menettely (Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen johon kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen).
- Rajoitettu menettely (Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen jonka perusteella toimittajat lähettävät hankintayksikölle pyynnön saada osallistua tar-

jouskilpailuun. Hankintayksikkö valitsee soveltuvien tarjoajien joukosta ne, joille se lähettää tarjouspyynnön).

- Neuvottelumenettely (Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee ne ehdokkaat, joiden kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista).
- Kilpailullinen neuvottelumenettely (Hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen, johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka ratkaisun perusteella menettelyyn valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa).
- Dynaaminen hankintajärjestelmä (Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Kesto on rajoitettu).
- Sähköinen huutokauppa (Hankintamenettely, jossa tarjousten arvioinnin jälkeen käynnistetään erityistä tietojärjestelmää hyväksikäyttäen huutokauppa, jonka tavoitteena on uusia hintoja tai muita matemaattisesti mitattavia arvoja käyttäen löytää hankintayksikölle edullisin lopputulos).
- Suorahankinta (Suorahankinnassa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee yhden tai usean toimittajan, joiden kanssa neuvottelee sopimuksen ehdoista. Hankintayksikkö tekee siis hankinnan järjestämättä tarjouskilpailua).

Millaisiin tehtäviin olet kilpailutuksissa osallistunut?

- Markkinakartoitus
- Riskien kartoitus
- Hankintailmoituksen tekeminen
- Toimittajien valintakriteerien luonti
- Vaatimusten kerääminen
 - sisällölliset vaatimukset
 - laatuvaatimukset
- Tarjouspyynnön laatiminen
- Sopimusehtojen laatiminen
 - Toimitussopimus
 - Ylläpitosopimus

- Palvelutasosopimus
- Puitesopimus
- Tilaussopimus
- Turvallisuusopimus
- Hinnoittelumallin laatiminen
- Toimittajien kanssa neuvotteluun
- Tarjousten vertailu

Haluaisitko osallistua Arkki-hankkeen kilpailutuksiin?

KYLLÄ/EI

Jos vastasit EI, niin miksi et?

Vaihtoehdot

- Tuntuu hankalalta ja vaikealta (paljon riskejä)
- Yhteistyö ulkoisten kumppanien kanssa ei ole kiinnostavaa/luontevaa
- Ei ole osaamista
- Ei ole aikaa
- Muu syy

Avoin vastaus

Missä roolissa haluaisit toimia tulevissa kilpailutuksissa?

Avoin vastaus

Millaista koulutusta olet saanut kilpailutuksiin liittyen?

Avoin vastaus

Kaipaisitko kilpailutuksiin liittyvää koulutusta?

KYLLÄ/EI

Jos vastaisit KYLLÄ, niin minkälaista koulutusta? *Rasti ruutuun*

- hankintatoimen perusteet
- Kelan hankintaprosessi
- hankintalaki
- hankintamenettelyt
- julkiset hankinnat
- jotain muuta, mitä?

Avoin vastaus

B

Mitkä seuraavista kilpailutukseen liittyvistä tehtävistä kiinnostaisi? *Rasti ruutuun*

- Markkinakartoitus
- Riskien kartoitus
- Hankintailmoituksen tekeminen
- Toimittajien valintakriteerien luonti
- Vaatimusten kerääminen
 - sisällölliset vaatimukset
 - laatuvaatimukset
- Tarjouspyynnön laatiminen
- Sopimusehtojen laatiminen
 - Toimitussopimus
 - Ylläpitosopimus
 - Palvelutasosopimus
 - Puitesopimus
 - Tilaussopimus
 - Turvallisuussopimus
- Hinnoittelumallin laatiminen
- Toimittajien kanssa neuvotteluun
- Tarjosten vertailu

Kaipaisitko kilpailutuksiin liittyvää koulutusta?

KYLLÄ/EI

Jos vastaisit KYLLÄ, niin minkälaista koulutusta?

Rasti ruutuun

- hankintatoimen perusteet
- Kelan hankintaprosessi
- hankintalaki
- hankintamenettelyt
- julkiset hankinnat
- jotain muuta, mitä?

Avoin vastaus

TAUSTATIEDOT Vapaaehtoinen

Nimi

Osasto

Haastattelukysymykset

Arkin kilpailutuskäsikirjan tueksi haluamme kerätä ASKI:ssa kertyneitä hyviä käytäntöjä. Haastattelun tarkoitus on kerätä hyviä käytäntöjä kilpailutusprosessin tueksi ja kilpailutuskäsikirjan sisällön rikastuttamiseksi. Itse ASKI-projektin palautteet kerätään erikseen projektin sisäisesti.

- Oliko Kelan kilpailutusprosessi selkeä ja miten se tuki omaa työskentelyäsi ASKI-projektissa?
- Kuinka tulevia kilpailutuksia olisi parasta valmistella etukäteen?
- Mikä olisi paras tapa siirtää uusille kilpailutuksille aiemmissa kilpailutuksissa opittuja asioita?
- Mikä on arvioisi siitä mikä prosenttiosuus kilpailutukselle käytetystä työajastasi on mennyt ns. ylimääräiseen selvittelyyn tai asioiden tekemiseen uudelleen eikä ns. varsinaiseen työhön? Miten tätä asiaa voisi jatkossa kehittää?
- Mitkä olivat keskeisimmät haasteet hankintamenettelyn valinnassa/hankinnan kohteen kuvauksessa/tarjoajaan kohdistuvissa soveltuvuusvaatimuksissa/vähimmäisvaatimuksissa/tarjousten vertailussa?
- Onko ASKI-projektissa ollut yhteinen käsitys tavoitteista? Mitä keinoja tämän yhteisen käsityksen varmistamiseen on ollut?
- Minkälaisia työtapoja projektissa oli ja kuinka hyvin ne toimivat?
- Mitä yllätyksiä tai vastoin käymisiä työssä on tullut vastaan?
- Saatiinko omistajilta ja sidosryhmiltä selkeitä ja oikea-aikaisia linjauksia päätöstä vaativiin asioihin? Kuinka päätöksentekoa voisi tukea jatkossa?
- Kuinka yhteistyö projektin sisällä on toiminut? Mikä toimi erityisen hyvin? Kuinka yhteistyötä voisi kehittää jatkossa?
- Kuinka projektin sisäinen tiedonkulku varmistettiin? Saitko riittävästi tietoa projektin sisäisistä ja ulkoisista asioista?
- Kuinka kilpailutuksen laatu on pyritty varmistamaan? Kuinka hyvin laadunhallinta toimi?
- Onko sinulla ollut käytettävissä riittävät tiedot oman työsi kokonaisuuden hahmottamiseksi? Jos oli, mitkä seikat edesauttoivat onnistumisessa?
- Miten dokumenttien hallinta sujui?