



VAASAN AMMATTIKORKEAKOULU
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Matias Pietilä

JULKISEN HANKINTATOIMEN KE- HITTÄMINEN

Rakennushankintojen strateginen suunnittelu ja johtaminen

Tekniikka
2018

TIIVISTELMÄ

Tekijä	Matias Pietilä
Opinnäytetyön nimi	Julkisen hankintatoimen kehittäminen – Rakennushankintojen strateginen suunnittelu ja johtaminen
Vuosi	2018
Kieli	suomi
Sivumäärä	42
Ohjaaja	Martti Laaja

Hankinnat ovat merkittävässä asemassa yrityksien ja organisaatioiden tuottavuuden tavoittelussa. Julkisin varoin toteutettavat hankinnat ovat pitkälti säännöteltty hankintalain toimesta varmistamaan kilpailutilanne sekä hinta-laatusuhteeltaan parhaan tuotteen, palvelun tai rakennusurakan hankkimisen. Julkisten hankintojen arvo Suomessa on vuositasolla noin 35 miljardia euroa, ja trendi on suurenemaan päin. Julkisen sektorin, etenkin rakennusalan tuottavuus on kuitenkin heikolla tasolla. Insinööriyössä tutkitaan hankintaprosessin tehokkuutta ja tavoitteellisuutta, sekä nostetaan esille kehitystarpeita.

Hankintalain päivityksen myötä on tarpeellista tarkastella uusia mahdollisuuksia ja verrata käytäntöjä sekä toimintatapoja lakiuudistuksen reunaehtoihin. Uudistuksella on pyritty tuomaan joustavuutta hankintamenettelyihin. Tutkittavana on Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Staran infrarakentamiseen liittyvät hankinnat. Tutkimustyössä analysoidaan käytettyjä toimintamalleja ja hankintatoimen strategista johtamista sekä ohjausta tuottavuuden edistämisen näkökulmasta. Julkisen hankintaprosessin eteneminen kuvataan insinööriyössä hankinnan suunnittelusta hankintapäätökseen asti. Prosessikuvauksessa on painotettu toiminnan kehittämisen ja tarkoituksenmukaisen sopimuksen luomisen kannalta tärkeitä vaiheita. Hankintatoimintaa ohjaavat organisaatiostrategiat määrittelevät prosessin lähtökohdat ja tavoitteellisuuden, joten hankintaprosessin kehittämisen kannalta tarkastelu on aloitettava strategiselta tasolta. Tutkimustyön vertailuperusteena on hankintatoimen teoria sekä alalla jo entuudestaan toteutetut kehityshankkeet.

Julkisten hankintatoimen tehottomuus johtuu usein strategisen otteen ja tavoitteellisuuden puuttumisesta. Hankintoihin suhtaudutaan yleisesti vanhollisesti suoraviivaisena ketjuna mikä jättää paljon mahdollisuuksien käyttämättä. Työn keskeinen havainto on, että vaikka hankintayksiköillä on uudistetun hankintalain myötä suuri mahdollisuus vaikuttaa hankinnan sisältöön, valintakriteereihin, kelpoisuusehtoihin, sopimuskannusteisiin ja käytettävään kilpailutusmenettelyyn niin tilaisuutta ei käytetä hyväksi.

Avainsanat Hankintaprosessi, strategia, kehittäminen, tuottavuus

ABSTRACT

Author	Matias Pietilä
Title	Development of Public Procurement – Strategic Planning and Management in Construction Procurement
Year	2018
Language	Finnish
Pages	42
Name of Supervisor	Martti Laaja

Procurement is in a significant role when businesses and organisations strive for higher productivity. Procurement done by public institutions is by large regulated by the Act of Procurement which aims to ensure a high level on competition procedures and value for money when goods, services and works are acquired by public funds. The value of public procurement in Finland is approximately 35 billion euros annually. The productivity of the public sector, especially in construction projects is weak. The aim of this thesis is to examine efficiency and goal orientation issues in public construction procurement and to identify improvement areas.

The Procurement Act has been amended in order to improve the flexibility in procurement practices, and it is therefore necessary to examine opportunities to improve efficiency, and analyse current practices with the new legal framework. This thesis will focus on procurement processes in public infrastructure projects done by Helsinki City Construction Services Ltd, STARA. This research aims to analyse how STARA could improve efficiency by changing the current operating models and strategic management procedures in procurements. In this thesis the public procurement process is described from the planning stage to the final acquisition decision. The process description aims to identify the areas of importance for improved efficiency and in contractual issues. The study gives an emphasis on the strategic operational level, because organizational strategies define and set the guidelines to the entire procurement process. The research is based on the theory of procurement activity and implemented productivity development projects.

The ineffectiveness of public procurement is often a result of low strategic insight and goal orientation within the organization. Generally, the procurement activity is still perceived as a static linear process, with minor possibilities for alteration. However, the procurement entities have today good possibilities to be more innovative in managing the selection and eligibility criteria, contractual incentives and competitive tendering procedures. The key finding of this thesis is that currently these opportunities are not being utilized.

Keywords	Procurement process, strategy, development and productivity
----------	---

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1	JOHDANTO.....	7
1.1	Työn tavoitteet ja rajaus.....	7
1.2	Toimeksiantajan esittely	8
2	JULKISET HANKINNAT.....	9
2.1	Hankintalaki.....	10
2.1.1	Hankintalain soveltamisrajat.....	10
2.1.2	Kansalliset hankinnat	12
2.1.3	EU- hankinnat	13
2.2	Tilaajavastuulaki.....	13
3	HANKINTAPROSESSI.....	15
3.1	Hankinnan sisällön määrittäminen	15
3.1.1	Hankinnan valmistelu	15
3.1.2	Hankinnan suunnittelu	16
3.2	Hankintamenettelyn valinta	16
3.2.1	Avoin menettely.....	17
3.2.2	Rajoitettu menettely	18
3.2.3	Puitejärjestely.....	18
3.3	Tarjouspyyntöasiakirjat	19
3.4	Hankinnasta ilmoittaminen.....	20
3.5	Tarjouspyyntöasiakirjojen saatavuus ja tarkentaminen	20
3.6	Hankintapäätöksen ja sopimuksen tekeminen	20
3.6.1	Tarjousten vertailu	21
3.6.2	Hankintasopimus ja puitejärjestely	22
4	HANKINTAPROSSIN NYKYTILANNE	
	RAKENTAMISPALVELULIIKELAITOS STARASSA.....	23
4.1	Rakentamispalveluliikelaitos Staran kaupunkitekniikanrakentamisen hankintojen toteuttamien	23

4.2	Rakentamispalveluliikelaitos Staran hankintojen strateginen ohjaus.....	24
4.3	Hankintaprosessin toimivuus ja ongelmat.....	25
5	HANKINTOJEN KEHITTÄMINEN	28
5.1	TUKEFIN-konsepti tuottavuuden parantamisesta.....	30
5.2	Kehittämistarpeen näkeminen	30
5.3	Kehityksen onnistuminen	31
5.4	Muutosjohtaminen	33
5.5	Hankinta- ja kumppanuusosaaminen.....	34
5.6	Strateginen ote hankintoihin.....	35
5.6.1	Hankintatoimen kokonaisvaltaisuus	35
5.6.2	Dynaaminen hankintatoimi.....	36
6	YHTEENVETO	38
	LÄHTEET.....	41

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Hankintalajien kynnysarvot ja rajat.....	11
Taulukko 2. Hankintasäätelyn tasot, sovellettavat säännökset ja ilmoittamisen laajuus.	12
Kuva 1. Infra-alan yleisesti käytetty tilaus-toimitusketju.	29
Kuva 2. TUKEFIN-kehittämismalli: Visioiden ja strategioiden käytännön realisointi.....	32

1 JOHDANTO

Hankinnat ovat yrityksiä ja organisaatioiden suurin kulu, kattaen yleisesti 70 – 80 % kokonaiskustannuksista ja budjetista. Tämä asettaa hankintatoimen tärkeyden ja onnistumisen korkealle liiketoiminnan tehokkuuden näkökulmasta. Julkisella sektorilla hankinnat toteutetaan yhteiskunnan varoilla, mikä takaa hankintatoimi on pitkälti säännelty lainsäädännön ja normien myötä. Lainsäädännön ja ohjeistuksen tarkoituksena, on varmistaa julkisen hankintatoimen taloudellisuus ja toimiva kilpailutus. Julkinen hankintatoimi tulee aina pohjautua sille määrätyleiselle periaatteelle avoimuudesta, tasapuolisuudesta, syrjimättömyydestä sekä suhteellisuudesta. Hankintalaki päivitettiin 1.1.2017 uuden EU-direktiivin astuttua voimaan, jonka myötä prosessin eteneminen ja vaatimukset etenkin kansallisen tason hankinnoissa ovat muuttuneet.

Uuden sääntelyn tarkastelu ja sen tuomien mahdollisuuksien havainnollistaminen etenkin heikosta tuottavuudesta tunnetun julkisen rakennusalan hankinnoissa on tärkeää. Hankintojen kehittymisellä on merkittävä vaikutus niin kuntaorganisaation kuin koko toimialan tuottavuuden kannalta.

1.1 Työn tavoitteet ja rajaus

Insinööriyön tavoitteena on tutkia toimeksiantaja organisaation, Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Staran kaupunkitekniikan rakentamisen teknisen tuen toteuttamia infrarakentamiseen liittyviä hankintoja. Toimintatapoja ja käytettyjä prosesseja verrataan päivitetyn lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. Tavoitteena on analysoida hankintaprosessin onnistumiseen, tehokkuuteen ja tavoitteenmukaisuuteen vaikuttavia tekijöitä, ja esittää toiminnan kannalta kehityskohteita.

Hankintalainsäädäntö ja kilpailuttamisprosessin vaiheistus ovat kattavasti läpikäyty kirjallisuudessa sekä monessa aiheeseen liittyvässä tutkimuksessa. Insinööriyö painottuu tästä syystä prosessin tehostamiseen ja kehittämistarpeisiin, johon on aikaisempien tutkimuksien mukaan suuri tarve. Hankintaprosessin lähtökohdat ja toteutus perustuvat organisaatiostrategioihin ja niiden johtamiseen, joten itse toimintatavan ja prosessin sisällön kehittäminen on aloitettava ylemmältä strategiselta toime-

ohjaavalta tasolta. Prosessikuvauksen vaiheistus on tarkoituksenmukaisesti rajattu käsittelemään vaiheet sopimuksen syntymiseen asti, ja painottumaan toimeksiantajalle tärkeisiin menettelyihin. Työn lopullinen tarkoitus on toimia herätteenä hankintatoiminnan kehittämiseksi ja avartaa tilaajaorganisaation strategista ajattelutapaa hankintojen toimenkuvasta ja tehokkuudesta.

1.2 Toimeksiantajan esittely

Työn toimeksiantajana on Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Staran kaupunkitekniikan rakentamisen teknisen tuen yksikkö. Teknisen tuen tehtävänä on kilpailuttaa ja toteuttaa kaupunkitekniikan rakentamiseen liittyvät infrarakentamisen hankinnat.

Stara on Helsingin kaupungin sisäinen rakentamisen, hoidon ja ylläpidon sekä logistiikan palveluntuottaja, jonka liikevaihto vuonna 2017 oli 212,8 miljoona euroa. Kaupunkitekniikan rakentamisen toimialaan kuuluu katujen, puistojen, vesihuolto-
linjojen, aukoiden ja torien rakentamisen sekä rakennuttamisen tehtävät.

Staran juuret ovat entisessä rakennuskonttorissa ja rakennusvirastossa. Tilaaja-tuottajamallin vahvistuessa vuonna 2009 osapuolet eriytettiin, jonka johdosta syntyi itsenäinen Helsingin kaupungin rakentamispalvelu Stara. Vuonna 2017 kaupunkiympäristön virastot yhdistyivät johtamisjärjestelmä uudistuksen myötä neljäksi toimialaksi. Uudistus vaikutti myös Staraan, vahvistamalla organisaation roolia kaupungin sisäisenä palveluntuottajana. Muutoksen yhteydessä Staran organisaatiomallia muutettiin 1.6.2017, jolloin Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Stara perustettiin.

2 JULKISET HANKINNAT

Julkiset hankinnat määrittävät julkisin varoin kustannetut tavara-, palvelu ja rakennusurakoiden teettämisen. Julkisilla varoilla suoritettavat hankinnat on säännöstellty niin EU- kuin kansallisella tasolla, jolla varmistamaan kilpailutilanteen syntyminen sekä hinta-laatusuhteeltaan parhaan tavaran, palvelun tai rakennusurakan hankkiminen. Hankintoja säännöstelevät hankintalaki, tilaajavastuulaki, kuntalaki, hallintolaki, hallintolainkäyttölaki ja julkisuuslaki. /1/

Hankintalakia sovelletaan julkisyhteisöiden hankintayksiköiden hankinnoissa, joiden kokonaisarvo ylittää sisällön tyyppille asetetun kansallisen kynnyksen. Hankintayksiköt ovat hankintalain 5 §:ssä määritetyt valtion, kuntien sekä kuntayhtymien viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset, evankelis-luterilainen sekä ortodoksinen kirkko ja muu taho mikä saa hankintaansa tukea hankintayksiköltä yli puolet kyseisen hankinnan arvosta. /2 – 4/

Julkisia hankintamenettelyjä sanelevat lait uusiutuivat 1.1.2017, päivitetyn EU-direktiivin myötä. Uudistuksella on pyritty tuomaan joustavuutta hankintamenettelyihin, sekä mahdollistamaan hankinnat kilpailutettavaksi pienempinä osuuksina. Tarkoituksena on edistää tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä, sekä mahdollistaa pk-yritysten osallistuminen kilpailutukseen. /4, 5/

Kunnilla on kuitenkin itsehallintoon pohjautuen mahdollisuus päättää, miten se hankinnat toteuttavat. Monet kunnat käyttävät niin sanottua sisäistä tilaaja-tuottajamallia, missä kunnan eri tahot edustavat sekä tilajaa että palvelun tuottajaa. Malli perustuu muutokseen hallintoorganisaatioissa, jonka tarkoituksena on tuoda selkeämpää vastuunjakoja ja kustannuserittelyä toimintoihin. Mallin käytäntöön panon johdosta etenkin suurissa kunnissa ja kuntayhtymissä on perustettu liikelaitoksia, joiden toimintamallia on ohjattu tavallisen yritystoiminnan suuntaan. Kun hankinnat toteutetaan sisäisesti ei hankintalainsäädäntöä tarvitse soveltaa. Vasta kun kunnan jokin taho kilpailuttaa ulkopuolisia tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita astuu hankintalainsäädännön asetus voimaan. Sisäistä tilaaja-tuottajamallia käytettäessä on kuitenkin huomioitava hankintakilpailun yleisperiaatteet avoimuudesta,

tasapuolisuudesta, syrjimättömyydestä sekä suhteellisuudesta. Periaatteiden mukaisesti saman organisaation tuottajalle ei voida antaa hankintaprosessissa kilpailuetua ulkopuolisiin tuottajiin nähden. /6, 7/

2.1 Hankintalaki

Hankintalakia sovelletaan kunnassa sen hankintayksiköiden tekemiin organisaation ulkopuolisiin hankintoihin. Kunnan hankintayksiköihin lukeutuvat päätösvaltaa toteuttavat viranomaiset, virastopäälliköt ja liikelaitosten johto. Hankintayksiköksi luokitellaan myös julkisoikeudelliset laitokset, jotka ”tyydyttävät yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta”. /1/

Hankinnat on laissa eritelty tavara-, palvelu ja rakennusurakoihin. Eri hankintamuodoille on omat säännöksensä ja soveltamisrajansa. Tavarahankinnat määritellään tavaroiden ostamisella, liisauksella, vuokrauksella tai hankkimista osamaksulla vastiketta vastaan. Tavarahankintoihin voi sen määritelmän mukaan kuulua myös hankittavan tavaran kokoaminen tai asennustyö. Palveluhankinnoilla tarkoitetaan sen sijaan palvelun hankintaa, joka voi sisältää tavaroita, kunhan palvelun arvo on tavaroiden arvoa suurempi. Rakennusurakka- ja rakennustyöhankinnat on yksityiskohtaisesti määritelty hankintalain liitteessä C, mutta sisältävät rakennustöiden taikka rakennusurakoiden teettämistä. Hankinnan sisällön luokittelu oikeaan kategoriaan on ratkaisevaa, sillä tavara- ja palveluhankinnoissa kynnyksarvot ovat rakennusurakoita alhaisemmat. Väärin ryhmitelty sisältä johtaa usein virheelliseen hankintaan ja hankintailmoitukseen, jolloin hankintaprosessi joudutaan aloittamaan alusta. /3, 4, 8/

2.1.1 Hankintalain soveltamisrajat

Hankintalainsäädäntöä ja sen soveltamista rajaa hankinnan suurin mahdollinen arvonlisäveroton arvo. Lakia sovelletaan hankintaan minkä euromääräinen arvo ylittää hankintamuodon kansallisen kynnyksarvon. Tiukempia säännöksiä sovelletaan EU-kynnyksarvojen ylittävien hankintojen suhteen. Tämän suuruusluokan hankinnoissa ilmoitus on tehtävä koko Euroopan unionin alueella, kansallisten kynnyksarvojen ylittyessä riittää ilmoitus kansallisella tasolla. EU-kynnyksarvot asetetaan

Maailman kauppajärjestön (WTO) toimesta julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa, kynnysarvot päivittyvät kahden vuoden välein. Ajan tasalla olevat kynnysarvot löytyvät työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämästä HILMA-ilmoituskannavasta (www.hankintailmoitukset.fi). Tiukemman sääntelyn ja ilmoittamisvelvollisuuden takia hankinnan arvioitu arvo tulee laskea huolellisesti. Jos vaarana on kansallisen- tai EU-kynnysarvon ylitys, kannattaa hankintaan varmuuden varalta soveltaa tiukemman tason säännöksiä ja määräyksiä. Tilanteessa jossa hankinta kilpailutetaan arvoltaan alhaisemman tason säännösten mukaisesti, joudutaan hankintamenettely keskeyttämään ja aloittamaan alusta. Taulukon 1 esittämät EU-kynnysarvot ovat olleet voimassa 1.1.2018 alkaen, ja kansalliset kynnysarvot 1.1.2017 lähtien hankintalain uudistuksen myötä. /2, 4, 9/

Taulukko 1. Hankintalajien kynnysarvot ja rajat.

Hankintalaji	Pienhankintojen arvo	Kansallisten hankintojen arvo	EU-hankintojen arvo
Tavara- ja palveluhankinnat	< 60 000 €	60 000 € – 221 000 €	> 221 000 €
Rakennusurakoiden hankinnat	< 150 000 €	150 000 € – 5 548 000 €	> 5 548 000 €

Hankintalain sääntely on rakennusosalalla jaettu kolmeen tasoon, riippuen kyseisen hankinnan arvonlisätyöstä arvosta. Tasoilla on hankintalain ja EU-direktiivien myötä sovellettava eri säännöksiä, mitkä vaikuttavat kyseisen hankinnan kilpailutamiseen ja ilmoitusvelvollisuuteen. Helsingin kaupungin taloussäännön mukaan kaupungin kaikki toiminnot on suoritettava mahdollisimman taloudellisesti. Näin ollen pienhankintoihin, mitkä jäävät hankintalain ulkopuolelle sovelletaan kaupungin taloussäännön ja hallinnon yleislakien määräyksiä. Taulukko 2 esittää hankintalain mukaisen rakennusalan hankintojen jaottelun, eri tasoihin sovellettavat säännökset sekä ilmoitusvelvollisuuden laajuuden. /1, 2/

Taulukko 2. Hankintasäätelyn tasot, sovellettavat säännökset ja ilmoittamisen laajuus.

Hankintojen kategoria	Hankintaan sovellettavat säännökset	Hankinnan ilmoittamisen laajuus
EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat (EU-hankinnat)	Sovelletaan hankintalain osia I, II ja IV	Hankinnoilla on EU-laajuinen ilmoittamisvelvollisuus. Ilmoittaminen HILMA:n EU-ilmoitus pohjan avulla
EU-kynnysarvot alittavat mutta kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat (Kansalliset hankinnat)	Sovelletaan hankintalain osia I, IV ja lukua 11.	Hankinnoilla on kansallinen ilmoittamisvelvollisuus. Ilmoittaminen HILMAN:n kansallisten hankintojen ilmoitus pohjan avulla
Pienhankinnat, kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat	Hankintalakia ei sovelleta. Sen sijaan sovelletaan hallinnon yleislakeja (Hallintolaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta)	Hankintalain mukaan pienhankinnoilla ei ole ilmoittamisvelvollisuutta

2.1.2 Kansalliset hankinnat

Kansalliset hankinnat ovat tavara-, palvelu- ja rakennusurakoiden hankintaa joiden arvo ylittää kansalliset kynnysarvot, mutta ovat EU-kynnysarvoja pienempiä. Kansalliset hankinnat on sisällytetty hankintalakiin mahdollistamaan hankintakilpailuun osallistuminen myös kansallisten rajojen ulkopuolella. Uuden hankintalain myötä kansallisia hankintoja on pyritty selkeyttämään ja vähentämään niiden sääntelyä. /2/

Kansallisten ja EU-hankintojen oleellisin ero on, että hankintayksikölle on kansallisten hankintojen teettämisessä ja kilpailutuksessa annettu suuremmat mahdollisuudet neuvotella ja soveltaa hankinnan vaatimuksia ja säännöksistä. Hankintayksikköä ei myöskään vaadita määrittämään pakollisia poissulkemisperusteita taikka perustelemaan halvimman hinnan asettamista valintakriteeriksi. Kansallisten hankintojen menettelyitä helpotta myös, ettei niissä tarvitse yhteisesti käyttää eurooppalaista hankinta-asiakirjaa (ESPD), eikä pyytää voittaneelta tarjoajalta rikosrekisteriotetta. /2/

Hankintalain uudistuksen myötä on kansallisten hankintojen kilpailuttamisessa hankintayksikölle annettu merkittävä päätösvalta kilpailuttamisen menettelytavasta. Menettelytavan säännökset on poistettu, joka mahdollistaa hankintayksikön itse päättävän tarkoituksenmukaisen menettelytavan. Hankintayksiköt voivat kilpailuttaa hankinnat samaan tapaan kuin EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat, tai käyttää vanhan hankintalain mukaisia menettelyitä. Laki mahdollistaa myös hankintayksikköä luomaan uuden itselleen sopivan menettelytavan. Menettelytavassa voidaan yhdistellä tai keventää voimassa olevia kilpailutustapoja. Ehtona on, että kilpailuttaminen on hankintalain 3§ periaatteita mukaan tasapuolinen, syrjimätön, suhteellinen ja avoin. /2 – 5, 7/

2.1.3 EU- hankinnat

EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat ovat arvoltaan merkittävimpiä, ja siksi niihin asetetaan tiukempia menettelyvaatimuksia ja säännöksiä. Arvoltaan EU-kynnysarvon ylittävään hankintaan sovelletaan hankintalakia kokonaisuudessaan, lukuun ottamatta lukua 9, joka käsittelee kansallisia hankintoja. Ero kansallisen hankinnan tekemiseen on hankintamenettelyn sääntelyssä ja monivaiheisessa ilmoittamisessa. Hankinnoista ilmoitetaan koko Euroopan laajuudessa virallisilla kielillä ja virallisessa ilmoituskanavassa. /2, 4, 6/

2.2 Tilaajavastuulaki

Tilaajavastuulaki on keskeinen osa julkista hankintaketjua. Tilaajavastuulakia sovelletaan tarjoajien ja ehdokkaiden soveltuvuuden arvioimisessa. Laki määrittelee

tilanteet missä hankintayksikön tulee selvittää täyttääkö sopimuskumppani tehtävän lakisääteiset vaatimukset. Vaatimukset sisältyvät esimerkiksi tarvittavien työehtosopimusten noudattamisen ja verojen sekä sosiaaliturvamaksujen täyttämisen.

/1, 4/

3 HANKINTAPROSESSI

Julkisten hankintojen periaatteiden mukaisesti myös hankintaprosessin eteneminen on seurattava lainsäädännön pääkohtia tasapuolisuudesta, syrjimättömyydestä, avoimuudesta ja suhteellisuudesta. Hankinnan eteneminen on näin ollen myös kaavamaisesti vaiheistettu ja seuraa toistuvasti samoja piirteitä. Prosessi on tässä työssä kuvattu Helsingin kaupungin hankintakäsikirjan mukaisella vaiheistuksella, ja keskittyy toimeksiantajatahon käyttämiin menettelyihin.

3.1 Hankinnan sisällön määrittäminen

Hankinnan sisällön määrittäminen on yksi hankintaprosessin tärkeimmistä vaiheista. Määrittämisellä tarkoitetaan hankintayksikön päätöstä siitä mitä hankitaan ja millä ehdoilla. Hankinnan laatu ja ehdot vaikuttavat valittavaan kilpailutusmenettelyyn ja mahdolliseen sopimuskauteen. Suunnitteluvaiheen keskeisiä tekijöitä ovat mitä vaatimuksia hankinnan sisällölle asetetaan ja minkälaisien ehtojen puitteissa sopimuskaudella toimitaan. Hankinnan sisällön tarkalla määrittelyllä ja oikeaoppisella kilpailuttamisella sekä hankintamenettelyn valinnalla on suora vaikutus prosessin onnistumiseen kaikkien osapuolten kannalta. Asiakirjoissa olevien virheiden tai puutteiden korjaamien ei hankintailmoituksen lähettämisen jälkeen ole enää mahdollista. Muutokset voidaan ainoastaan tehdä aloittamalla uusi hankintaprosessi, joka johtaa aikataulu lykkääntymiseen ja resurssien turhaan kulutukseen.

/2, 6/

3.1.1 Hankinnan valmistelu

Prosessin valmisteluun, tarpeen määrittämiseen ja menettelytavan valintaan tulee panostaa. Tiukassa aikataulussa ja kiireessä tehdyt hankinnat jäävät usein puutteellisiksi ja epäselviksi. Hankintatarpeen ennakoiminen on täten tärkeää, sillä se mahdollistaa harkitun kokonaisuuden laatimisen sopivaa menettelyä käyttäen. Menettelyn valinta on usein riippuvainen hankintayksikön resursseista ja osaamisesta, yleensä käytetäänkin hankintayksikölle entuudestaan tuttua menettelytapaa. Valinnalla on suora vaikutus prosessin sisältöön ja aikatauluun. Yksinkertaisissakin han-

kinnoissa avointa menettelyä käyttäen, jossa valmistelu on tehty tehokkaasti ja huolellisesti, on prosessin läpiviemiseen varattava viisi kuukautta aikaa. Tärkeää on myös huomioida tarvittavat asiantuntija- ja juristiresurssit sekä päätöksentekoviranomaisten aikataulu. /1, 6/

3.1.2 Hankinnan suunnittelu

Rakennushankintojen tarpeen toteaminen on usein selvää, mutta sisällön suunnittelun kompastuskivi on monesti tehtäväsuunnittelussa. Tehtäväsuunnittelu tai tehtävämäärittely on hankinnan yksityiskohtaista suunnittelua, millä on huomattava merkitys hankinnan sisältöön, kilpailutukseen ja näin ollen myös kustannuksiin. Tämä onkin hankinnan määrittämisen ja kokonaisvaltaisen hankintaprosessin tärkeimpiä asioita. /6/

Helsingin kaupungin hankinnoissa on alkuvaiheessa selvitettävä, onko jokin organisaation hankintayksikkö jo kilpailuttanut halutun tuotteen tai palvelun. Jos kilpailuttamien on tehty, täytyy kyseistä sopimusta noudattaa. Hankintayksiköt voivat myös tehdä yhteistyötä, ja jos näkevät tarpeelliseksi suorittaa kilpailutuksen yhteistyössä toisen yksikön kanssa. Kaupungin julkisen ja avoimen toiminnan myötä pyritään hankinnoissa huomioimaan ympäristönäkökohtia sekä kestävän kehityksen mukaisia periaatteita. Ympäristönäkökohdat voidaan huomioida hankinnan määrittelyssä tai sen ominaisuuksissa. Kestävää kehitystä määritellään suurilta osin harmaan talouden torjumisella sekä yhteiskunnallisten- ja sosiaalisten vastuunäkökohtien avulla. Hankintojen ympäristö- ja kestävän kehityksen kriteerejä käydään kattavasti läpi Helsingin kaupungin kestävien hankintojen oppaassa. /1, 10/

3.2 Hankintamenettelyn valinta

Menettelytavan valinnalla on merkittävä vaikutus hankintaprosessin kulkuun ja sen keston. Menettelyn valintaan vaikuttaa hankittavan tuotteen tai palvelun sisältö, laatu, suuruus ja monimutkaisuus, mutta myös hankintayksikölle prosessin toteuttamiseen varatut resurssit. Yleisesti turvaudutaan käyttämään avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelu- tai kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää

vain erityisillä perusteilla, koska ne ovat tarjoajien kannalta vähiten avoimet ja suosivat vain pieniä määriä tarjoajia. Julkisyhteisöllisen rakennuttamisen lähtökohtana urakoitsijoiden kilpailuttamisessa on, että kilpailutus toteutettaisiin suoraan tarjouspyyntöasiakirjojen pohjalta. Hankintalainsäädäntö (Hankintalaki 34 §) mahdollistaa kuitenkin neuvotteluja sisältävien menettelyiden käytön erityisin perustein. /3, 6, 11/

3.2.1 Avoin menettely

Avoimen hankintamenettelyn lähtökohta on, että kaikkien kiinnostuneiden osapuolien on mahdollista osallistua tarjouskilpailuun. Tarjoajien tarjouspyyntö ja sen ehdot ovat menettelyssä lopullisia, eikä mahdollista jatkoneuvotteluja sisällöstä. Hankintayksikkö ei voi asettaa vaatimuksia tarjoajien määrään, eikä näin poissulkea ketään ennen tarjousten jättämistä. Tarjousten soveltuvuusvaatimukset ja mahdolliset poissulkemiset arvioidaan vasta tarjousten jättämisen jälkeen, kuitenkin ennen tarjousten vertailua. Avointa hankintamenettelyä käytettäessä tarjoajille tulee varata EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa vähintään 45 päivää tarjouksen tekemiseen. Tarjousaikaa voidaan lyhentää 40 päivään, jos hankintailmoitus ja kaikki sen liitteet ovat sähköisesti kaikille saatavilla. Mahdolliset lisätiedot tai vastaukset kyselyihin tulee toimittaa viimeistään kuusi päivää ennen tarjousajan päättymistä. EU-kynnysarvot alittavissa kansallisissa hankinnoissa täsmällisiä määräaikoja ei ole asetettu, vaan tarjousajan sekä lisätietojen antamisen takaraja on hankintayksikön määritettävissä. Määräajat tulee kuitenkin olla sopivia hankinnan laatuun ja kokoon nähden. /8/

Tavallisimmin käytetään avointa hankintamenettelyä, sillä se on markkinoita suosiva ja sopii käytettäväksi monen tyypisissä hankinnoissa. Menettelyn suosivuus perustuu siihen, että menettelytapa helpottaa pk-yritysten osallistumista tarjouskilpailuun. Tämä on myöskin uudistetun hankintalain mukainen tavoite kansallisten hankintojen kilpailutuksessa. Menettelytapa on ensisijainen valinta helpommissa ja selkeästi määritetyissä hankinnoissa, jossa kohde ja sen ehdot on määritelty suunnitelmin sekä työhön tarvittavat määrät ovat mitattavissa. Avoimen hankintamenet-

telyn valintaperusteena on useimmiten halvin hinta, sillä se mahdollistaa yksinkertaisemman tarjousvertailun. Menettely on myös ajallisesti nopein toteuttaa, sillä osallistumishakemuksia tai lisäneuvotteluja ei hankintayksikön puolesta tehdä. Hankintayksikön työmäärään on avointa menettelyä käytettäessä usein pienempi, mutta hyvin riippuvainen saapuvien tarjousten määrästä. /2, 6, 8/

3.2.2 Rajoitettu menettely

Rajoitetussa hankintamenettelyssä hankintayksikkö sääntelee tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien määrää, tekemällä hankintailmoituksen ja pyydettyä sen perusteella kiinnostuneita tarjoajia tekemään osallistumishakemuksen. Tarjouksen pääsevät jättämään ainoastaan ne hankintayksikön valitsema yritykset, jotka täyttävät kelpoisuusvaatimukset. Valittavien tarjoajien vähimmäismäärä on ilmoitettava hankintailmoituksessa, mikäli soveltuvuusvaatimukset täytyvät on valittava vähintään viisi. Vähimmäisvaatimukset ja tarjoajien valintaperusteet on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Asetetut vaatimukset voivat koskea tarjoajan taloudellista tilannetta, teknistä suorituskykyä tai ammatillista ja laadullista pätevyyttä. /1, 2/

3.2.3 Puitejärjestely

Puitejärjestely eroaa muista hankintatavoista, sillä hankinnalla ei ainoastaan kilpailuteta yhtä palvelua tai tuotetta. Sopimusmuoto muistuttaa toimittajarekisteriä, jossa hankinnat voidaan nopeasti toteuttaa ennalta valituilta toimittajilta. Hankintana se on eräänlainen alustava sopimus, jossa kaikkia ehtoja ei ole sovittu. Hinnat, määrät ja toimituksen tai palvelun ajankohta ei sopimuksen allekirjoitusvaiheessa tarvitse olla tarkkaan tiedossa, vaan kilpailutuksessa käytetään arvioita. Järjestely sopii hankinnoille, joiden tarkkaa ajankohtaa tai määrä ei vielä ole tiedossa, mutta hankintatarpeen syntyminen on todennäköistä. Puitejärjestely kilpailutetaan yleisesti avointa- tai neuvottelumenettelyä käyttäen, jossa tarjousten vertailu toteutetaan hankintailmoituksessa asetettujen arviointiperusteiden mukaisesti. /2/

Puitejärjestely voi olla yhden tai useamman hankintayksikön sopimus toimittajien kanssa. Toimittajia voi uudistetun hankintalain mukaan olla yksi tai useampi. Yh-

den toimittajan mallissa tilaukset voidaan tehdä helposti suoraan valitulta toimittajalta, kun taas usean toimittajan mallissa toimittaja on valittava kevennetyn kilpailutuksen perusteella. /2/

Usean toimittajan sopimusmuoto takaa hyvän hinta-laatusuhteen, sillä jokainen hankintapäätös ”minikilpailutetaan” valittujen toimittajien kesken. Käytössä voi myös olla ennalta laadittu järjestys, jossa voidaan mahdollisen kapasiteettipulan johdosta valita listalta seuraava toimittaja. Yhden toimittajan mallissa vaarana on, että hinta- tai laatutaso ei koko sopimusajan pysy kilpailukykyisen taikka kapasiteettipulan johdosta toimituksia tai palveluita ei saada haluttuun aikaan. Hankintayksikön suhteen yhden toimittajan malli on helppo, kun taas useamman toimittajan malli on lisäkilpailutuksien johdosta työläs. Sopimusmuodon valinnassa on aina mietittävä hankintayksikön kapasiteettia ja resursseja, tämä voi myös olla ratkaiseva tekijä hankintamenettelyn valinnassa. /2/

Toimittajien määrä riippuu usein sopimusaikana tehtävien hankintojen runsaudesta. Määrät on pyrittävä ennalta arvioimaan mahdollisimman tarkasti. Määrien arvioimisella liian korkeaksi tai alhaisiksi on jatkossa negatiivinen vaikutus tarjoajien hintatasoon ja kiinnostukseen. /2/

3.3 Tarjouspyyntöasiakirjat

Hankinnan tarjouspyyntöasiakirjat ovat keskeisessä asemassa hankinnan onnistumisen kannalta. Asiakirjoista on yksiselitteisesti selvittävä hankinnan sisältö ja sille asetetut vaatimukset. Olennaisinta on määrittää hankintamenettelyyn ja tarjouksen tekemiseen tarittavat tiedot. Hyvin laaditut asiakirjat johtavat selkeisiin ja vertailukelpoisiin tarjouksiin. Asiakirjoissa on keskeisintä hankinnan kuvaus, mutta myös osoittaa ja määrittää tarjoajiin sovellettavat vaatimukset, tarjouksen valintaperusteet sekä määrä- ja voimassaoloaika. Hankintasopimuksesta tulisi myös aina tehdä luonnos, joka liitetään tarjouspyyntöasiakirjoihin. Hankintailmoitus ja tarjouspyyntöasiakirjat tulee laatia tarkasti ja yhtenevästi. Mikäli niissä on toisiinsa nähden eroavaisuuksia, seurataan hankintailmoituksen julkaisua. /1, 7/

3.4 Hankinnasta ilmoittaminen

Avoimen ja läpinäkyvän toiminnan nojalla julkisyhteisöillä on hankinnoistaan ilmoitusvelvollisuus. Ilmoitusvelvollisuuden takana on pyrkimys tarjota tasapuolista kohtelua kaikille kiinnostuneille tarjoajille. Arvoltaan kansallisen kynnsarvon ylittävät hankinnat tulee ilmoittaa ja julkaista työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä HILMA-portaalissa (www.hankintailmoitukset.fi). EU-kynnsarvon ylittäviin hankintoihin vaaditaan lisäksi ilmoitus Euroopan unionin virallisessa lehdessä, tämä toteutuu HILMA-portaalin ylläpitäjän toimesta, joka lähettää ilmoituksen eteenpäin julkaistavaksi. Tärkeimmät hankintojen ilmoituskanavassa tehtävät ilmoitukset ovat, kansallinen hankintailmoitus, ennakkoilmoitus, EU-hankintailmoitus, jälki-ilmoitus ja suora hankintaa koskeva ilmoitus. Hankintailmoitus on aina ensimmäisenä julkaistava HILMA:ssa, vasta sen jälkeen voidaan ilmoitus tai tarjouspyyntöasiakirjat julkaista myös muualla, vaikka organisaation omilla verkkosivuilla. /1, 9/

3.5 Tarjouspyyntöasiakirjojen saatavuus ja tarkentaminen

Tarjouspyyntöasiakirjat voidaan hankintayksikön johdosta liittää hankintailmoitukseen siinä osoitetun internetsivun välityksellä. Tämä käytäntö on myös Helsingin kaupungin valitsema yhtenäinen linja, kuten myös, että tarjoajat voivat halutessaan esittää tarkentavia kysymyksiä hankintaan liittyen. Tarjoajien asettamat kysymykset, niiden vastaukset ja tarvittaessa tarjouspyynnön tarkennukset julkaistaan samanaikaisesti ennalta ilmoitetussa internet osoitteessa. Käytännön avulla mahdollistetaan kaikkien tarjoajien tasapuolinen kohtelu. /1/

3.6 Hankintapäätöksen ja sopimuksen tekeminen

Hankintayksikön on tehtävä hankintapäätöksestä perusteltu kirjallinen päätös, joka seuraa julkisten hankintojen periaatteita tasapuolisuudesta, syrjimättömyydestä, avoimuudesta ja suhteellisuudesta. Hankintapäätöksestä tulee käydä ilmi mahdollisten ehdokkaiden ja tarjouksien hylkäämisen perusteet sekä millä periaatteilla hyväksytyt tarjoukset on keskenään vertailtu. Hankintapäätös tulee olla kirjallinen pe-

rustelu hankintamenettelyn lainmukaisuudesta, jota myös tarjoajat voivat halutesaan tarkastella. Helsingin kaupungin yleisesti käytetyssä avoimessa hankintamenettelyssä hankintapäätös noudattaa seuraavaa kaavaa: /1/

- Selvitetään ovatko tarjoukset saapuneet annetussa määräajassa. Myöhästyneet tarjoukset tulee pääsääntöisesti hylätä.
- Arvioidaan tarjoajan soveltuvuutta hankintakriteereihin nähden.
- Tutkitaan tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta, tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset tulee hylätä.
- Vertaillaan tarjouksia ennalta ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaisesti.

Hankintasopimus solmitaan tekemällä kirjallinen hankintasopimus. Hankinnan arvon ylittäessä EU-kynnysarvon tulee ennen sopimuksen allekirjoitusta noudattaa odotusaikaa, joka on vähintään 14 päivää. Odotusajan puitteissa valitsematta jääneet tarjoajat voivat valittaa päätöksestä markkinaoikeuteen. Odotusajan päätyttyä on hankintayksikön selvitettävä markkinaoikeudesta, onko hankintapäätöksestä tehty valituksia, vasta sen jälkeen voidaan sopimus allekirjoittaa. /1, 3, 4/

Kansallisissa hankinnoissa tarjoajien valitusaika on 14 päivää. Hankintayksikön ei kuitenkaan tämän suuruusluokan hankinnoissa tarvitse odottaa valitusajan umpeutumista, vain voivat heti päätöksen jälkeen solmia hankintasopimuksen. Suositeltavaa on kuitenkin solmia hankintasopimus vasta odotusajan umpeuduttua, jos valituksia ei ole määräajassa tullut. /1/

3.6.1 Tarjousten vertailu

Hankintayksikön on tarjousvertailussaan kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi kaikkia kelpoisuusvaatimukset täyttäviä tarjouksia. Vertailuun otetaan mukaan vain soveltuvuusvaatimukset täyttävien tarjoajien tarjouspyynnönmukaiset tarjoukset. Vertailu toteutetaan vain tarjouspyynnössä asetettujen vertailuperusteiden ja niiden painoarvojen mukaisesti. Vertailusta laaditaan kirjallinen tarjousvertailu, jossa ilmoitetaan jokaisen vertailuperusteen kohdalla mihin kyseinen arviointi

tai pisteytys perustuu. Halvimman hinnan ollessa valintakriteerinä riittää perusteluksi pisteytyksen laskutoimitus. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailussa täytyy pisteytyksen tulokset erikseen kirjoittaa sanallisesti auki. /1, 2/

3.6.2 Hankintasopimus ja puitejärjestely

Puitejärjestelyn hankintasopimuksen solmimiseen sovelletaan EU- tai kansallisen hankinnan sääntöjä sen suurimman ennakoidun arvon mukaan. Jos hankinnan ehdot on ennestään puitejärjestelyssä vahvistettu, ei kyseessä ole hankintapäätös vaan tilauksen tekeminen. Usean toimittajan mallissa toimittaja valitaan puitejärjestelyssä laaditun järjestelyn mukaisesti. Jos parhaaksi valittu toimittaja ei pysty toimittamaan haluttua tuotetta tai palvelua, voidaan hankinta toteuttaa listalla seuraavana olevan toimittajan kautta. Kun kyseessä on hankinta, minkä sopimuksessa on vahvistamattomia ehtoja, toteutetaan hankintapäätös kevennetyn kilpailutuksen perusteella. Kilpailutukseen osallistuvat sen puitejärjestelyyn valitut toimittajat. /1/

4 HANKINTAPROSSIN NYKYTILANNE RAKENTAMIS- PALVELULIIKELAITOS STARASSA

Helsingin kaupungin hankinnoissa on haluttu mahdollistaa hankintojen pysyminen lähellä palveluntuottajaa, joka mahdollistaa hankintatoiminnan keskittämisen. Organisaatiossa käytetään niin sanottua hybridimallia, eli keskittämisen ja hajauttamisen yhdistelmää. Hankintojen toteuttaminen ja kilpailuttaminen on keskitetty kaupunkiorganisaation yhteishankintayksiköille ja suurille hallintokunnille. Palveluiden ja tavaroiden tilaaminen on päinvastoin hajautettu ympäri organisaation. Mallin on nähty palvelevan organisaatiota sen toiminnan luonteen ja koon takia, ja se mahdollistaa halutun hankintaosaamisen keskittämisen koko yhteisöä palveleville yhteishankintayksiköille ja hallintokunnille. /12/

Kaupunkiorganisaation suurimpia yhteishankintayksiköitä ovat Hankintakeskus ja Rakentamispalveluliikelaitos Stara. Lisäksi yhteishankintayksiköitä ovat Helsingin Bussiliikenne Oy, Helsingin Energia ja Helsingin sairaala-apteekki (HUS-apteekki), jotka tekevät hankintoja liittyen omaan toimialaansa. /12/

4.1 Rakentamispalveluliikelaitos Staran kaupunkitekniikanrakentamisen hankintojen toteuttamien

Kaupunkitekniikan rakentamisen tekninen tuki suorittaa kaupunkitekniikan rakentamisen kolmelle alueelliselle yksikölle infrarakentamiseen liittyviä hankintoja. Kaupunkitekniikan rakentamiseen liittyvien hankintojen kokonaisarvo vuositasolla on arviolta 18 miljoona euroa, joista suurin yksittäinen hankinta on asfalttipäällystyksen vuosiurakka. Pääasiassa osaston kilpailutettavana on vuosiurakoita ja kohdekohtaisia hankintoja kuten pumppaamoita ja paalutuksia. Hankinnat ovat yleisesti kansallista suuruusluokkaa, asfalttiurakkaa lukuun ottamatta, jonka arvo ylittää EU-kynnysarvon. Hankinnat suoritetaan toistuvasti avointa hankintamenettelyä käyttäen, sillä sen koetaan mahdollistavan osaston resursseihin nähden hyvän kilpailutilanteen. Hankintaprosessi toteutetaan nykyään kokonaisuudessaan sähköisesti. Hankintailmoitus julkaistaan HILMA-portaalissa hankintalain mukaisesti, ja

tarjoajat tekevät tarjouksensa sähköisen tarjouspalvelu.fi-kanavan kautta. Stara käsittelee ja avaa tarjoukset Claudia-järjestelmän välityksellä, joka varmistaa prosessin syrjimättömän etenemisen. Kaikki hankintaan liittyvät asiakirjat ovat myös sähköisesti portaalien kautta saatavilla kaikille kiinnostuneille tahoille. Tämä auttaa myös kilpailutusprosessin nopeuttamisessa hankintalakiin vedoten. /13/

Stara on viime vuosina käynyt läpi monta organisaatiomuutosta. Vuonna 2009 tilaustoiminta ja tuottaminen eriytettiin. 1.6.2017 organisaatiomallia muutettiin ja perustettiin Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos. Liikelaitostumisen myötä organisaatioon haetaan kustannustehokkuutta palveluiden ja kustannusvas-tuiden tehostamisella sekä tarkemmilla määräyksillä. Haastateltujen mielestä erot-tautuminen tilaajatahosta on selvästi vähentänyt yhteistyötä ja vuorovaikutusta osa-puolten välillä. Yhteisen tavoitteellisuuden ja työn selkeä sisällön määrittämisen puute on myös heijastunut negatiivisesti hankintatoimeen. Vuoden 2017 muutos liikelaitokseksi ei ole vielä näkynyt konkreettisesti toiminnassa, vaikka sen tulisi ohjata organisaation toimintaa enemmän tavallisen yritystoiminnan suuntaan. /13 – 15/

4.2 Rakentamispalveluliikelaitos Staran hankintojen strateginen ohjaus

Hankinnat kattavat organisaation kokonaisbudjetista vuositasolla noin 80 %, mikä on erittäin merkittävä osuus liiketoiminnasta. Hankintojen tehokkuudella ja niiden onnistumisella on arvonsa perusteella merkittävä vaikutus koko organisaation toi-mintaan. Hankintatoimea ohjataan Helsingin kaupungin hankintakäsikirjalla ja han-kintastrategialla. Hankintaosaston tekemistä hankinnoista noin 80 % on EU-kyn-nysarvot alittavia kansallisia hankintoja. Uuden hankintalain päivityksen myötä on juuri haluttu helpottaa tämän suurusluokan hankintojen toteuttamista lisäämällä hankintayksikön päätösvaltaa käytettävästä menettelystä ja hankinnan sisällöllisistä kriteereistä. /2, 13/

Strategiat ja visiot ohjaavat hankintatoimintaa pääpiirteittäin, mutta käytännön toi-mintaan ne eivät paljoakaan heijastu. Poikkeuksena on kestävän kehityksen peri-aatteiden, ympäristötekijöiden ja digitalisoinnin käyttö hankintojen yhteydessä, sekä niiden omaksuminen hankintakriteereissä. Tarjouksien vertailuperusteena on

alati halvin hinta, joka koetaan sisäisesti myös hankinnan päätavoitteeksi. Tarkoituksena on tuottaa kriteerien ja ennalta määrätyn sisällön mukaisia tuotteita ja työsuorituksia kustannustehokkaasti mahdollisimman alhaisella hinnalla. /13/

Helsingin kaupungin hankintastrategiaan on sisällytetty oma kohtansa hankintojen kehittämisestä. Pääkohtana on tuottavuuden ja kustannustehokkuuden parantaminen huomioiden kestävä kehitys, energiankäyttö ja ilmastoon vaikuttavat tekijät. Erilaisten kehittämisohjelmien avulla toiminnan tehokkuutta, ohjausta ja työn laatua halutaan parantaa lisäämällä hankintaosaamista ja yhteistyötä. Tärkeinä askeleina nähdään myös sopimushallinnan kehittäminen ja innovatiivisten ratkaisujen käyttö hankintatoiminnassa. /12, 13/

Staran vuoden 2018 toimintasuunnitelma painottaa samoja kehittymisen osa-alueita. Kilpailukykyisyyttä ja digitalisointia halutaan hyödyntää tuottavuuden parantamisessa. Tavoitteisiin pyritään pääsemään johtamisen, osaamisen, prosessien, hankintojen ja resurssien hallinnan kehittämisellä. Strategisia kehittämishankkeita on vuonna 2018 meneillään asiakkuuksien johtamisessa, kumppanuus- ja palvelusopimuksien uudistamisessa, kilpailukykyyn parantamisessa ja hankintastrategian sekä hankintojen tehostamisessa. Hankkeiden painopiste on omien resurssien optimoinnissa ja tehostamisessa, asiakkuuden vahvistamisessa ja toimintamallien uudelleen suunnittelussa. Hankintojen kehittämisen hanke keskittyy osaltaan sisäisten resurssien analysointiin ja tehostamiseen, eikä ulkopuolisten palveluntuottajien ja urakoitsijoiden käyttämiseen ja hyödyntämiseen. /16/

4.3 Hankintaprosessin toimivuus ja ongelmat

Staran hankintatoimea ohjaavat Helsingin kaupungin hankintakäsikirja ja hankintastrategia ovat julkaisuja vuosilta 2011 ja 2012. Niitä ei ole päivitetty vastaamaan nykyisin voimassa olevaa hankintalakia, taikka uutta liikelaitospohjaista liiketoimintamallia. Uusia mahdollisuuksia hankintojen toteuttamiseen ei siis vielä ole sisällytetty organisaation toimintaan strategisella tasolla. Haastattelujen perusteella asetettuja kehitystavoitteita ei myöskään seurata tai johdeta. Käytännössä kehitystavoitteet ovat osaston itselleen asettamia ja toiminta tältä osin oman valvonnan

alla. Tavoitteet yhteistyön ja paremman vuorovaikutuksen paranemisesta, niin tilaajan kuin palveluntuottajan suhteen eivät ole täyttyneet. Erilaisten ympäristötekijöiden ja sertifiointien lisäämisellä kriteereihin koetaan olevan hyvin mitätön vaikutus, ja jossain tapauksissa niiden koetaan pelkästään nostavan hintoja, mikä on ristiriidassa päätavoitteen, eli alhaisen hinnan kanssa. /13/

Yhteenvedo rakentamispalveluliikelaitos Staran kaupunkitekniikan rakentamisen hankintaprosessin ongelmista:

- Luonteeltaan erilaisia hankintoja ei yksilöidä vaan käytetään toistuvasti samaa kilpailutus menettelyä ja valintakriteerejä
- Markkinoilla kilpailutetaan ennalta määrättyjä työsuorituksia ja tuotteita
- Vertailtavana tekijänä on toistuvasti hinta, eikä tarjoajille anneta mahdollisuutta vaihtoehtoisin ratkaisuihin
- Tilaaja-tuottaja organisaaton vähentynyt yhteistyö ja yhteisin tavoitteellisuuden puute
- Hankintojen kehittäminen keskittyy osaltaan sisäisten resurssien tehostamiseen, eikä ulkopuolisten palveluntuottajien ja urakoitsijoiden hyödyntämiseen
- Prosessiin ei ole tehty strategisella tai toiminnallisella tasolla uudistuksia hankintalain taikka muuttuneen organisaatiomallin myötä
- Kehitystavoitteiden johtaminen, seuraaminen ja valvominen ovat puutteellisia
- Tämänhetkisillä tavoitteilla ei ole käytännön tai tuottavuuden kannalta positiivisia vaikutuksia

Tutkittaessa hankintatoimen tilaa voidaan keskeisenä havaintona todeta että, julkisen tilaajan sekä niitä palvelevien yritysten edustajat ovat yhtä mieltä siitä, että käytössä olevat hankinta- ja yhteistyömenetelmät eivät mahdollista tuottavuuden paranemista. Keskeisiä syitä tähän on yhteisen tavoitteellisuuden, riskienjaon ja luovuuden puute. Hankintakriteerit ja tarjouspyynnöt eivät myöskään kannusta tai ohjaa tuottavuuden kehittämiseen, tai jossain määrin niiden ei edes koeta mahdollistavan innovatiivista toimintaa. Merikallion ja Ylihervan mukaan tämä johtuu suurilta osin

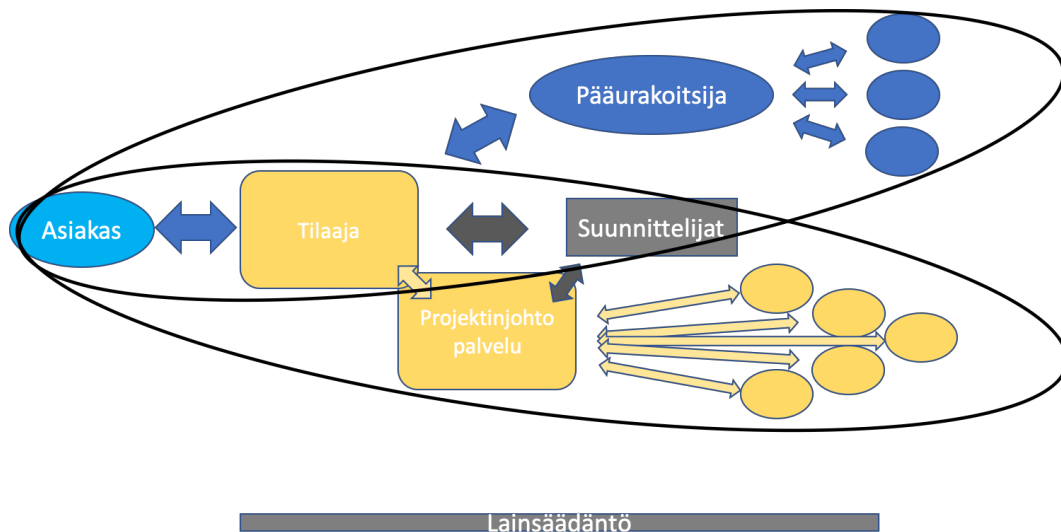
organisaatiokulttuurista. Mahdollisuuksia ei tiedetä tai tunnisteta, ja asiat tehdään totutulla tavalla siinä luulossa, että se on ainoa toimiva tapa. Kyseinen toimintatapa ja ajattelumalli ei mahdollista kehittymistä ja uusien tehokkaampien ratkaisujen mukaantuloa markkinoille. /17/

5 HANKINTOJEN KEHITTÄMINEN

Julkiset hankinnat rakennusalalla ovat yhteiskunnallisesti suuri työllistäjä ja niiden taloudellinen arvo on kansantaloudellisesti huomattava. Hankintoja ohjaa tässä työssä aikaisemmin läpikäyty lainsäädäntö, mutta myös yhteiskunnan asettamat vaatimukset niiden tuottavuudelle sekä esimerkillisyyden vastuu. Hankintojen toimintamalli perustuu silti usein vanhentuneeseen käytäntöön, toimitaan opitun mallin mukaisesti sen sijaan, että kehitettäisiin tehokkaampia ja tuottavampia ratkaisuja. Olemassa oleva tarve tulee olla hankintoja ohjaavassa asemassa, ja alan kehittämisen kannalta on tärkeää saada kilpailutukset onnistumaan. Kilpailutuksiin tulee saada osallistumaan yrityksiä monipuolisilla ratkaisuilla sekä tuotteilla. Suora hankintakilpailu on selkeä toteuttaa, mutta sen ytimessä on osapuolten vastakkaiset intressit. Tilaaja pyrkii pysymään budjetissaan, kun taas palveluntuottaja haluaa suurimman mahdollisen katteen palvelulleen tai tuotteelleen. Yleinen ja vanhanaikainen uskomus rakennusalalla on, että saan itse enemmän toisen kustannuksella. Ajattelutapa ei johda pitkälle, sillä projekteja ei nähdä kokonaisuutena vaan keskitytään oman hyödyn maksimointiin unohtaen alkuperäinen tarve ja tavoitteet. Tätä trendiä kutsutaan osaoptimoinniksi, ja se johtaa usein koko toimitusketjun hidastumiseen ja estää samalla sen tuottavuuden kehittymistä. /17/

Julkinen rakennusala on tunnettu heikosta tuottavuudesta, eikä tilanne ole viime aikoina muuttunut. Tuottavuuden määritelmä tässä kontekstissa on arvonlisäyksen tehokkuus työpanosta kohti. Julkisella sektorilla hankinnan tai projektin arvo mitataan käytännössä asiakasarvona, eli miten se vastaa tulevien käyttäjien tarvetta. Rakennushankinnoissa on aina loppukäyttäjä, jonka perusteella projektit ja sen perusteella hankinnat suunnitellaan ja toteutetaan. Hankintayksiköt toteuttavat alansa hankinnat hankintalainsäädännön mukaisesti, mutta lainsäädännön asettamien raa-
mien sisäpuolella yksiköllä on suuri vapaus päättää, millä tavalla ne tehdään. Hankinnoilla on merkittävä rooli tuotanto- ja palveluketjujen ohjaamisessa, joten niiden toimintatavan toteutus ja kriteerit heijastuvat samalla koko ketjun tuottavuutena. Vaatimusten ja lähtökohtien takia julkisen hankintatoiminnan kehittäminen on haasteellista, mutta toiminnasta saatava tuottavuuspotentiali on kuitenkin huomattava. /17/

Julkisten hankintojen arvo Suomessa on vuositasolla noin 35 miljardia euroa /2, s.20/. Kustannukset ovat suuria, ja trendi on suurenemaan päin. Siksi on ensisijaista kehittää toimintatapoja ja hankintamalleja tuottavuudeltaan sekä laadultaan tehokkaampaan suuntaan. Tuottavuutta on pystyttävä parantamaan kestäväällä ja käyttäjäystävällisellä tavalla. Kustannukset saadaan kuriin haastamalla yrityksiä tarjoamaan innovatiivisempia ratkaisuja sekä muuttamalla hankintojen ansaita- ja kannustinmalleja. Julkiset hankinnat ovat oiva lähde kehittämään markkinoiden innovatiivisuutta, ja tämä saadaan toteutettua lisäämällä uusia tuottavuutta edistäviä kriteerejä osaksi hankintapäätöstä. Tuote- ja palveluhankinnat tehdään usein toimitusketjujen kautta, ja siksi niiden kehittämisessä ja johtamisessa on huomioitava kaikki tekijät, jotka vaikuttavat kustannuksiin ja haluttuihin tekijöihin. Julkisyhteisöissä usein ilmenevissä tilaus- toimitusketjuissa on usein puutteellinen yhteinen visio ja tavoitteellisuus, joka ei yhteistyön tai kannustinmallien avulla painota innovatiivisuuden sekä tuottavuuden kehittämiseen (Kuva 1.). /17/



Kuva 1. Infra-alan yleisesti käytetty tilaus-toimitusketju.

5.1 TUKEFIN-konsepti tuottavuuden parantamisesta

TUKEFIN-kehittämismalli on suunnattu julkisten hankintojen tuottavuuden kehittämistä varten. Mallia on käytetty infra-alan tuottavuushankkeissa 2008 – 2013 välisenä aikana, pilottihankkeiden painopiste on ollut tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen hankintojen avulla. Mallin lähtökohtana on saada julkisen sektorin kysyntää systemaattisesti ja tavoitteellisesti muutettua, toimittajamarkkinoita haastavalla tavalla. Tuottavuutta halutaan edistää parantamalla hankintatoimen osaaamista ja innovatiivisuutta sekä vähentämällä toiminnan sisältämää hukkaa. Todellisten ja pysyvien tulosten aikaansaamiseksi organisaatiotoiminnassa halutaan ajattelumaailmaa avartaa oivaltamisen, soveltamisen ja testaamisen kautta. /17 – 20/

Konseptin ytimessä on yhteistoiminta toimialan tai koko organisaation tilaus- toimitusketjun kanssa, sillä vain yhteistyössä saadaan toteutettua kokonaisvaltaisesti tehokkaita ja tuottavia ratkaisuja. Toimintatapoja pohditaan oman organisaation lisäksi myös ulkoisten palveluntuottajien näkökulmista, tarkoituksena on havainnollistaa usein ilmenevät erot osapuolten luulojen välillä. Lähtökohtaisesti uskotaan oman toiminnan olevan hyvällä tasolla ja siksi kehittämistarpeita ei tunnisteta tai koeta tarpeellisiksi. Resurssipulan johdosta koetaan kehittäminen monesti ajan haaskaukseksi, joka muutenkin täyttyy päivittäisten tehtävien ansiosta. Suurta tuottavuuspotentiaalia ei näin ollen huomata, minkä takia on tärkeää tuoda ulkopuolisia tuote- ja palveluntuottajia mukaan keskusteluun. Avaramman keskustelun ja pohdinnan johdosta saadaan kokonaisvaltaisempi käsitys toiminnan tilasta, jossa kehittämistarpeet ja puutteet tulevat selkeämmin ilmi. /17/

5.2 Kehittämistarpeen näkeminen

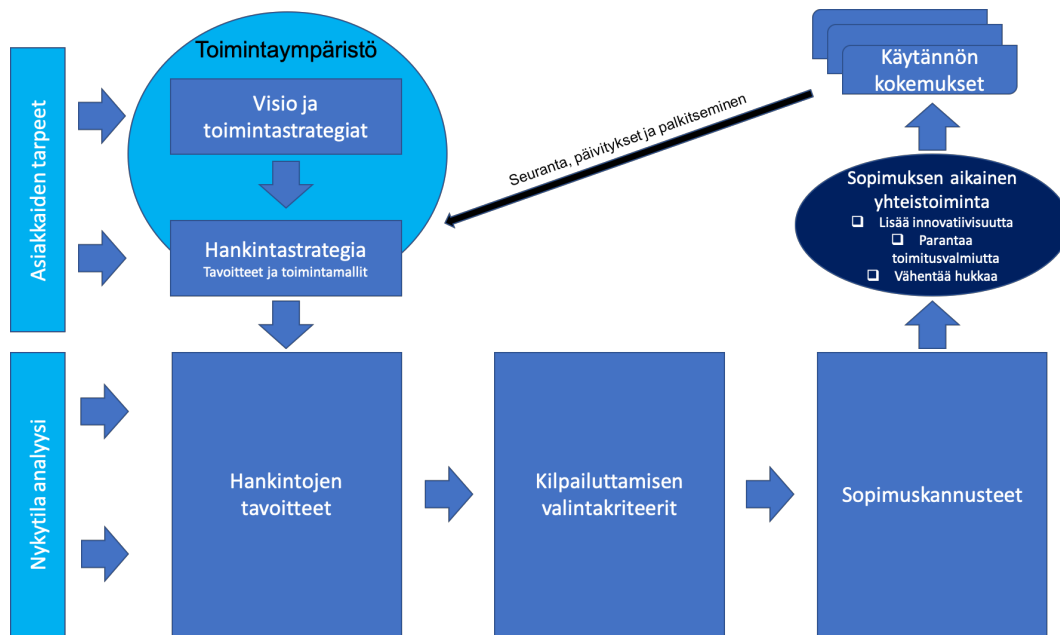
Muutoksen mahdollisuutta vaikea nähdä, kun on pitkään toimittu tietyllä tavalla. Vanhoja toimintamalleja on vaikea lähteä muuttamaan, varsinkin jos kehittämistarvetta ei koeta ennestään tarpeelliseksi. TUKEFIN-kehityshankkeissa pyritään esittämään uusien tapojen tuomia mahdollisuuksia, ja synnyttämään innostusta niitä kohtaan. Sisäinen tahto ja motivaatio muutokseen aikaansaamiseen on keskeinen osa prosessin onnistumista. Tilannetta lähestytään eri näkökulmista riippuen mistä

asemasta sitä katsotaan, näin ollen on tärkeää, että keskusteluun osallistuu henkilöitä tilaus-toimitusketjun eri vaiheista ja asemista. Yhteinen kehittäminen ja ideoiden käsittely tuottaa koko ketjun kannalta hyödyllisiä ratkaisuja, ja samalla luodaan muutokselle yhteinen tavoitteellisuus. /17/

5.3 Kehityksen onnistuminen

Organisaation visio ja hankintastrategia ovat aina hankintojen taustalla, mutta niiden vaikutusta ei usein nähdä tarjouspyynnössä asti. Merikallio ja Yliherva mainitsevat julkaisussaan, että ainoastaan noin 10 % julkisten liikelaitosten ja yhteisöjen hankintastrategioista käytännössä toteutuvat /17, s. 10/. Strategian sisältöä ja tavoitteita ei usein sisällytetä hankinnan valintakriteereihin, joten niihin panostettu työ menee tavallisesti hukkaan. Tarjouspyynnössä tehtävä hankinnan sisällön kuvaus on kaikille osapuolille tärkeä, niin tarjousta tehdessä kuin niitä vertailtaessa. Kuvaus painottuu kuitenkin työohjeisiin ja yksityiskohtiin, eikä niinkään ilmaise mitä hankinnalla tavoitellaan ja minkä tarpeen sen halutaan toteuttavan. /17, 20/

Hyvin laaditut ja ajan tasalla olevat yhteistyö- ja hankintastrategiat ovat hankinnan sisällön suunnittelun kannalta oleellisia. Niiden sisällyttäminen hankintaan, ja ennen kaikkea suunniteltuihin valintakriteereihin on aina oltava prosessin lähtökohdana. Hankinnan tavoitteiden kytkemisellä kelpoisuusehtoihin, valintakriteereihin ja sopimuskannusteisiin saadaan hyvät edellytykset onnistuneeseen ja tavoitteenmukaiseen hankintaprosessiin. Kuva 2 esittää TUKEFIN-kehittämismallin sovitelman visioiden ja strategioiden käytännön realisoinnista aina hankinnan suunnittelusta sen toteuttamiseen asti /17, s. 31/. Prosessin lopullinen onnistuminen riippuu kuitenkin systemaattisesta tuotannonohjauksesta ja johtamisesta, joka mahdollistaa edellytykset hankinnan toteutukselle sekä sen läpiviennille. /17, 20/



Kuva 2. TUKEFIN-kehittämismalli: Visioiden ja strategioiden käytännön realisointi.

Kehityshankkeiden kompastuskivenä on usein niiden heikko käytännön toteutus. Kehitystyö tai sen vaikutuksia ei kunnolla saada näkymään, ellei uusia malleja päätäväisesti tuoda käytäntöön. Kokemus uusien mallien käytöstä sekä saatujen tulosten vertaaminen lähtökohtiin on avain oppimiseen ja kehitykseen. Uusia ideoita ja ajattelutapaa tulee näin ollen rohkeasti ja järjestelmällisesti tuoda käytäntöön, luomalla selkeitä, toteutuskelpoisia ja strategiapohjaisia tavoitteita, valintakriteerejä sekä sopimuskannusteita. Tavoitteet, kriteerit ja kannustimet ilmaistaan niihin pohjautuvissa tarjouspyyntöasiakirjoissa. Yhteisesti suunniteltu tuotannonohjaus ja jatkuva kommunikointi parantavat hankinnan onnistumisen mahdollisuutta, sekä lisäävät luottamusta osapuolten välillä. Yhtäläiset intressit ja hyvin laaditut kannustimet ohjaavat toimintaa systemaattisesti kohti sen tavoitetta ja toimivat kaikkien osapuolten eduksi. Kehitysprosessia tulee muutosjohtamisen avulla viedä vaiheittain eteenpäin. /17, 20/

5.4 Muutosjohtaminen

Organisaatioilla on yleensä oma visio tai strategia, jonka tulisi ohjata toimintaa ja sen mukana myös hankintojen tekemistä. Useimmat strategiat sisältävät vision laadun- ja prosessinkehityksestä, paremman asiakaslähtöisyyden ja imagon sekä uuden teknologian mahdollistamia etuja. Käytännön toimintaan kyseiset tekijät vaikuttavat julkisella sektorilla vielä huomattavan vähän. Jos visiot halutaan toteuttaa, tulee niitä ensitöikseen sisällyttää hankintoihin, jotka kattavat huomattava osa organisaation kokonaisbudjetista. Julkisten hankintojen valintakriteerinä on useimmiten pelkästään halvin hinta. Tämä on täysin ristiriidassa useimpiin strategioihin, joka antaa ymmärtää, että visiot ovat ainoastaan suurellinen tausta ajatus organisaation johdolle. Hintakriteerin ansiosta tilaajaa asettaa tavoitteekseen pelkästään kokonaisbudjetissa pysymisen, kun samaan aikaan palveluntuottaja pyrkii maksimoimaan katteensa. Vastakkaiset pyrkimykset eivät ole vision tai toiminnan kehittämisen kannalta hyväksi. /6, 17/

Kehittämisen prosessin tarkoituksenmukainen läpivienti vaatii vahvaa johtajuutta ja halu nähdä muutoksen mahdollistama potentiaali. Kehittämishankkeen jälkeinen uuden toimintatavan monistaminen ja samalla sen sisäistäminen organisaatiotoimintaan on muutosjohtamisen tärkein tavoite. Tuottavuuteen eniten vaikuttava yksittäinen tekijä on kysynnän muuttaminen, joka on hankinnan tilaaja osapuolen määriteltävissä. Hankintaan tulee johtajien puolesta kohdistaa tarkoituksenmukaisia tavoitteita, mutta prosessia tulee samalla johtaa järjestelmällisesti tavoitteiden saavuttamiseksi. Tehokkaiksi ja hyviksi koetut mallit tulee tuoda osaksi organisaatiotoimintaa, mutta pelkästään samojen tavoitteiden uusiminen ei ole riittävää. Julkisella toimialalla on panostettava jatkuvaan tuottavuuden kehitykseen asettamalla alituisesti uusia kehitystä tukevia tavoitteita. Tavoitteiden asettaminen sekä toiminnan jokapäiväinen muuttaminen niiden saavuttamiseksi tulee olla johdon itselleen sovittama tavoite. /17/

5.5 Hankinta- ja kumppanuusosaaminen

TUKEFIN-kehityshankkeissa tehtyjen tutkimusten ja analyysien mukaan kehityksen kannalta tärkeimmät tekijät ovat hankinta- ja kumppanuusosaaminen, verkostotaidot ja hukan eliminointi. Kun organisaatio pystyy hyvin omaksumaan innovatiivisen ja yhteistyöhaluisen ajattelutavan sekä toteuttamaan sitä käytäntöön, on sillä paremmat mahdollisuudet kehittää tuottavampia ratkaisuja. Julkisen sektorin tuotavuuskehitys on ollut yksityistä puolta hitaampaa, mikä myös selventää miksi julkiset hankintayksiköt eivät menestyneet hyvin tehdyissä analyyseissä. Asiaa painottaa myös innovaatio- ja yhteistyökyvyn osaamisindeksissä, joka käsittelee hankinta- ja kumppanuusosaamista sekä verkostointitaitoja. Etenkin infrarakentamisen alalla on indeksin mukaan paljon parannettavaa tutkittuihin tekijöihin nähden, mutta samalla pitää nähdä, että toiminnan kehittäminen mahdollistaa suuren tuotantopotentiaalin. /17/

Osaamisindeksiä analysoitaessa on huomattu selvä suuntaus, siihen miten toimialakohtaisesti hankintatoimintaan suhtaudutaan. Tutkimuksessa menestyneillä aloilla on yhteinen ajattelu tapa, että markkinoita halutaan haastaa. Tuottavuutta halutaan nopeuttaa ja samalla edistää taloudellisempia ratkaisuja. Painoarvoa ei niinkään pidetä tarjousten määrässä eikä niiden keskeisessä hintahajonnassa. Indeksien pohjalla olevilla aloilla hankintojen ohjaus perustuu ajatteluun, jonka mukaan markkinat saadaan toimimaan vain suurilla tarjousmäärillä, joiden hintahaarukka on mahdollisimman pieni. Ajattelu johtaa yleensä siihen, että kysyntää ei vuosi toisensa jälkeen muuteta, ja että kilpailutukset tapahtuvat toistuvasti samoilla kriteereillä ja mallipohjilla. /17/

Toimintatavat muuttuvat ajan ja kehityksen myötä, ja näin ollen ei saa jäädä jumiin vanhoihin tutuksi tulleisiin toimintamalleihin. Ajattelutapamuutoksen aikaansaamiseksi on tehtävä järjestelmällisesti työtä, vanhoja tapoja on pystyttävä haastamaan ja niiden pohjalta kehittämään organisaatiotoimintaa. Julkisen sektorin kehittämisen yksi merkittävimmistä ongelmista on toimivien kannustinjärjestelmien puute. Huomattavan muutoksen aikaansaamiseksi on löydettävä keinot motivoida ja innostaa siihen vaikuttavia henkilöitä, toimivien kannustimien löytäminen on

avain asemassa muutokseen tukemisessa. Kuten aikaisemmin on mainittu niin sisäisen toiminnan analysointi ja realiteettien toteaminen on usein haastavaa. Kehitystyössä käytetään siksi monesti ulkopuolisia resursseja, jotka näkevät kokonaisuuden eri lailla ja tuovat toisenlaisen lähestymistavan. /17/

5.6 Strateginen ote hankintoihin

Kirjallisuudessa strategiakäsitettä on yksinkertaisesti verrattu hyvin suunniteltuun toimintatapaan. Tämä tehdään yleisesti nelikenttä, SWOT-analyysillä, jossa analysoidaan yrityksen tai organisaation sisäistä ja ulkoista tilaa. Ajattelutavan suunnittelukeskeisyyttä alettiin yleisesti haastaa 1990-luvulla. Sen ei nähty huomioivan jatkuvan oppimisen ja kehityksen merkitystä, joka koettiin tärkeäksi nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Yrityksien tilaa analysoivat tekijät nähtiin staattisina, vaikka todellisuudessa ne olivat kovin tilanne- ja ongelmasidonnaisia. Strategiat muuttuvat myös tilanteen myötä, jolloin ne eivät määritä yksittäistä organisaatiota vain ovat sen johdon tai hallituksen asettamia jaksollisia tavoitteita. Strategian jaksollisuus ja mahdolliset suuntauksen muutokset voivat olla haaste organisaatiolle. Tiivis yhteistyö ja linjauksien sekä tavoitteiden viestiminen läpi organisaation on täten ehto niiden onnistumiselle. Yhteistyön ja viestinnän kautta synnytetään yhteinen tavoitteellisuus ja toimintamalli, joka itsessään vähentää organisaation sisäistä hukkaa ja lisää toiminnan tehokkuutta. Yhteisen tavoitteellisuuden löytäminen hyvän viestinnän kautta on ennen kaikkea tärkeä ja korostuu suurissa ja monitahoisissa yrityksissä ja organisaatioissa. /21/

5.6.1 Hankintatoimen kokonaisvaltaisuus

Nopeasti muuttuvalla ympäristöllä on suora vaikutus organisaatioihin ja yrityksiin, koska samalla muuttuvat myös asiakkaiden tarpeet. Taito käyttää muutoksen tuomia mahdollisuuksia uusien ratkaisuiden ja toimintamallin kehittämiseen, on avain menestykseen. Hankintojen ajattelu suoraviivaisena ketjuna tarpeen tyydyttämiseen jättää paljon mahdollisuuksia käyttämättä. Ennalta määritetyn tuotteen tai palvelun hankinnassa jää hankintaosaston tehtäväksi ainoastaan hinnan lopullinen määrittely, joka on usein hyvin rajallista. Kun hankintoja mietitään kokonaisvaltai-

semmin osana projektia ja organisaation ydintoimintaa, voidaan uudenlaisia ratkaisuja ja vaihtoehtoja kehittää. Arvioidaan oman työn kannattavuutta sekä sen yhdistämistä hankintoihin, tutkitaan markkinoilla olevia ratkaisuja sekä niiden toteutusmahdollisuuksia oman ydinosamisen ja asiakkaan ennakoidun tarpeen perusteella. Toimintamalli missä hankintatoimi on tuotannon tukena, ja asiaa lähestytään ”mitä”, ”minne” ja ”koska” -konseptilla on tuottavuutta edistävien ajatusmallien vastaista. Hankintatoimen kehittämistyöt ovat osoittaneet, että tulosparrannusta ja tehokkuutta lisätään uudelleenmäärittelemällä tarpeet ja hankinnan sisältö, eikä pelkästään etsimällä kustannuksiltaan halvempia ratkaisuja. /20, 21/

5.6.2 Dynaaminen hankintatoimi

Hankintaosaaminen ja prosessien tunteminen, on jokapäiväisen työn kannalta oleellista. Toimintaympäristön ja markkinoiden muuttuessa on tärkeää pysyä kehityksen mukana ja uudistaa toimintamalleja niitä vastaaviksi. Hankintaosaaminen jaetaan yleisesti kahteen kategoriaan, operatiiviseen- ja dynaamiseen hankintakykyyn. Operatiivisella hankintakyvykkyydellä tarkoitetaan perinteistä ostamista ja olemassa olevien tehtävien hoitamista. Dynaaminen kyky viittaa ennakointiin ja toiminnan johdonmukaiseen rakentamiseen sekä kehittämiseen, jossa vaaditaan strategiapohjaista ajattelua. Kustannuspaineen ja osittain myös resurssien riittämättömyyden takia hankintayksikön aika keskittyy pitkälti päivittäisten tehtävien hoitamiseen, jossa dynaamista osaamista ei tarvita. Dynaamisemman toimintamallin ytimessä on tarkoitus järjestelmällisesti vaikuttaa toimittajiin ja toimitusketjuihin, jotta hankittavat palvelut ja tuotteet vastaisivat paremmin olemassa olevaa tarvetta. Teorian ja kehittämisprojektien mukaan hankintatoimen muuttaminen dynaamisempaan suuntaan tuo kustannustehokkuutta ja tavoitteellisuutta, ja siksi onkin riskiriitaista, että hankintaosaston resursseihin ei riittävästi panosteta. /21/

Iloranta ja Pajunen-Muhonen esittävät julkaisussaan passiivisemmän operatiiviseen hankintaan keskittyvän hankintatoiminnan puutteita ja hukattuja mahdollisuuksia. Keskeisimmät toimintatavan heikkoudet ovat toimittajamarkkinoiden mahdollisuuksien ymmärtämisessä ja hyödyntämisessä, hankintojen käsittelyssä toistuvasti

samoilla yleisillä kaavoilla sekä verkostojen ja toimittajien puutteellisessa ohjauksessa. Tekijät ovat yhteneviä kehityshankkeiden ja -tutkimusten tuloksien kanssa. Tehokkuutta ja tuottavuutta edistetään parhaiten hyödyntämällä markkinoiden mahdollisuuksia ja vaikuttamalla sen suuntauksiin sekä struktuuriin aktiivisen strategiapohjaisen organisaatiotoiminnan keskiössä olevan hankintatoimen avulla. /21/

6 YHTEENVETO

Hankintatoimen tehokkuuden ja toimivuuden kehittäminen on paljon muutakin kuin itse kilpailutusprosessin tehostamista ja nopeuttamista. Toimintaympäristön muuttuessa myös hankintoja on tarkasteltava kokonaisvaltaisemmin osana organisaation ydintoimintaa. Toimintastrategiat ja visiot ohjaavat organisaatioiden toimintamalleja ja niiden mukana myös hankintatoimea ja sen toimivuutta sekä tehokkuutta. Strategiapohjainen ajattelu on perusta kehittyvään toimintaan, luomalla sille tavoitteellisuutta ja johdonmukaisuutta.

Julkisen sektorin hankintojen lopputuloksena tulee kustannustehokkaasti saada tavoitteenmukaisia palveluita tai tuotteita. Tämä toteutuu vaikuttamalla toimittajiin ja toimitusketjuihin haastamalla markkinoita ja muuttamalla kysynnän muotoa vastaamaan hankinnan todellisia tavoitteita. Uudelleenmäärittelemällä hankinnan tarpeet ja sisältö mahdollistetaan uusien ratkaisuiden ja vaihtoehtojen kehittyminen. Tavoitteenmukaisuuden näkyminen lopputuloksessa vaatii, että suunnitellut tavoitteet kytetään selkeästi ja järjestelmällisesti hankintojen valintakriteereihin, kelpoisuusehtoihin ja sopimuskannusteisiin. Johdonmukainen toiminta tulee perustua toteutuskelpoisiin ja strategiapohjaisiin tavoitteisiin, joita johdetaan ja valvotaan.

Itse hankintaprosessin kehittäminen vaatii ensisijaisesti, että sen lähtökohdat ja tavoitteet ovat selvät ja tähtäävät tuottavuuteen sekä kustannustehokkuuteen. Usein näin ei kuitenkaan ole, ja vaikka tavoitteita olisi asetettu ne eivät näy hankinnan lopputuloksessa. Julkisten hankintayksiköiden toiminnan puutteellisuus johtuu strategisen otteen ja johtamisen puuttumisesta, mitkä heijastuvat vanhollisessa ajattelutavassa sekä mahdollisuuksien tunnistamisessa. Vaikka hankintayksiköillä on uudistetun hankintalain myötä suuri mahdollisuus vaikuttaa hankinnan sisältöön, valintakriteereihin, kelpoisuusehtoihin, sopimuskannusteisiin ja käytettävään menettelyyn niin tilaisuutta ei käytetä hyväksi. Toiminta perustuu samoihin kaavamaisiin vaiheisiin, käyttäen toistuvasti yhdenmukaisia kriteerejä ja ehtoja. Toistuvan prosessin odotusarvona on silti kerta toisensa jälkeen erilainen lopputulos.

Julkisen sektorin tuottavuuden parantaminen ja kehittäminen on pitkään ollut puheenaiheena. Tuottavuuteen tähtäävän hankintatoimen teorian lisäksi julkisen sektoriin painottuvia kehittämismalleja ja pilottihankkeita on toteutettu. Selkeänä ratkaisuna nähdään sisäisen tilaus-toimitusketjun kehittyminen ja yhteisin tavoitteellisuuden luominen, sekä ulkoisten markkinoiden mahdollisuuksien hyödyntäminen. Markkinoita hyödynnetään aktiivisen strategiapohjaisen hankintatoimen avulla, mikä vaikuttaa sen suuntauksiin ja struktuuriin. Dynaaminen hankintaosaaminen tuo kustannustehokkuutta ja tavoitteellisuutta, ennakoimalla ja järjestelmällisesti rakentamalla kehittyvää toimintaa. Kehittymisen onnistumiseen vaikuttaa merkittävästi prosessin ohjaaminen, johtaminen ja rohkea käytännön toteutus.

Rakentamispalveluliikelaitos Staran hankinnoissa toistuu samat esiin nostetut ongelmat. Strategiat eivät vastaa käytännön toteutusta, mutta merkittävämpi puutteellisuus on linjauksien vanhanaikaisuudessa ja niiden johtamisessa. Toimintaan ei ole tehty selkeitä uudistuksia hankintalain taikka muuttuneen organisaatiomallin myötä, uusia mahdollisuuksia ei näin käytetä hyväksi. Luonteeltaan erilaisia hankintoja ei yksilöidä vaan käytetään toistuvasti samoja menettelyitä ja valintakriteerejä, tämä näkyy myös kysynnän muuttumattomuutena. Selkeänä strategiapohjaisen tavoitteellisuuden puutteena ja tuottavuutta haittaavana tekijänä näkyy hankinnan määrittely. Markkinoilla ei kilpailuteta ratkaisuja ja vaikutuksia vaan ennalta määrättyjä työsuorituksia ja tuotteita. Näin ollen vertailtavana tekijänä on toistuvasti hinta, eikä tarjoajille anneta mahdollisuutta vaihtoehtoisiin ratkaisuihin.

Kehittymisen tarve on vuoden 2018 toimintasuunnitelman perusteella huomattu. Tekeillä olevat kehityshankkeet tähtäävät tuottavuuden parantamiseen asiakkuuksien johtamisella, kumppanuus- ja palvelusopimuksien uudistamisella, kaupunki-strategian toteuttamisella sekä hankintojen tehostamisella. Huomioitavaa on kuitenkin siinä, että hankintojen kehittämisen ytimessä on omien resurssien tehostaminen. Ulkopuolisten tuottajien tehokkaampaan ohjaamiseen ja käyttämiseen ei tällä hetkellä nähdä tarpeellisuutta, ajattelu on vastakkainen muihin hankintojen kehittämishankkeisiin nähden. Tuottavuutta halutaan edistää pienentämällä kuluja sisäisestä 20 prosentista, eikä niinkään ulkopuolisista kuluista mikä ovat huomattavasti suuremmat.

TUKEFIN julkisten hankintojen kehittämismallin kuvaus toiminnan puutteista ja ongelmista on täysin verrannollinen Staran tilanteeseen. Tilaus-toimitusketjun yhteistyön, tuottavien tavoitteiden asettamisen, mahdollisuuksien tunnistamisen ja hankinnan sisällön määrittämisen puutteellisuus haittaa toimintaa ja estää kehittymistä. Kun mallin periaatteiden tueksi lisätään edelleen uudistetun hankintalain edellyttämät mahdollisuudet menettelyn valinnasta ja sisällön määrittämisestä sekä vähentyneestä sääntelystä on hankintatoimen kehittämiseksi hyvät lähtökohdat. Kehittyminen kaipaa kuitenkin organisaatiotasosta ajattelutapamuutosta ja määrätietoisten tuotavuuteen tähtäävien strategialinjauksien toimeenpanoa.

Staran hankintaprosessia saadaan tuottavammaksi kehittämällä koko organisaation hankintatoimea. Hankintatoimen kokonaisvaltaisuuden takia suoraviivaisesta ketjuajattelusta on luovuttava, ja saada hankintaosasta mukaan ydintoimintaan. Hankintastrategiaa tulee päivittää vastaamaan nykypäivää, mutta vielä tärkeämpää on saada suunnitellut tavoitteet käytäntöön. Staran tulee panostaa tilaus-toimitusketjun sisäiseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen sekä ulkopuolisten resurssien hyödyntämiseen. Toimeksiantajan tulisi alkuun suorittaa kattava nykytila-analyysi, josta saadaan lähtökohdat ja tavoitteet kehittymiselle.

LÄHTEET

- /1/ Helsingin kaupunki. 2012. Hankintakäsikirja. Viitattu 2.10.2018
- /2/ Pekkala, E. Pohjonen, M. Huikko, K. Ukkola, M. 2017. Hankintojen kilpailuttaminen. 7. uudistettu laitos (8. painos). Helsinki: Tietosanoma.
- /3/ L 29.12.2016/1397. Hankintalaki. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Säädos säädöstietopankki Finlexin sivuilla. Viitattu 15.10.2018 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>
- /4/ Pohjonen, M. 2017. Hankintalaki ja tilaajavastuulaki rakentamisessa: Opas tilaajalle ja tarjoajalle. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- /5/ Kortene, M. Olin, T. 2017. Infrarakentajan käsikirja. 2. päivitetty painos. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- /6/ Ahlroos, P. 2013. Taitava kuntarakennuttaja. [Päivitetty, uud. p.]. Helsinki: Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL.
- /7/ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 4.10.2018 <https://www.hankinnat.fi/>
- /8/ Pohjonen, M. 2011. Julkisten rakennushankintojen kilpailuttamisopas. Helsinki: Suomen Rakennusmedia
- /9/ Työ- ja elinkeinoministeriö. HILMA-julkiset hankinnat. Viitattu 12.10.2018 <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>
- /10/ Helsingin kaupunki. 2015 Helsingin kaupungin kestävien hankintojen opas. Viitattu 6.10.2018 http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/48db87b4-f27c-46bc-982a2afe995f8875/Helsingin_kaupungin_kestavien_hankintojen_opas%E2%80%932015.pdf?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0
- /11/ Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2015. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot (6. uudistettu laitos (7. p.)). Helsinki: Tietosanoma.
- /12/ Helsingin kaupungin hankintakeskus. 2011. Helsingin kaupungin hankintastrategia. Viitattu 2.10.2018 [https://www.hel.fi/static/helsinki/paatosasiakirjat/Kh2011/Esityslista22/Liitteet/Helsingin_kaupungin_hankintastrategia_2011_\(20.5.2011\).pdf?Action=sd&id=%7BFB838F7B-AC1B-41BE-BC96-B277FA8E5D5E%7D](https://www.hel.fi/static/helsinki/paatosasiakirjat/Kh2011/Esityslista22/Liitteet/Helsingin_kaupungin_hankintastrategia_2011_(20.5.2011).pdf?Action=sd&id=%7BFB838F7B-AC1B-41BE-BC96-B277FA8E5D5E%7D)
- /13/ Laristo, H & Luoto. A. 2018. Projektipäällikkö. Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Stara – Kaupunkitekniikan rakentaminen tekninen tuki. Haastattelu 19.10.2018

- /14/Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Stara. Viitattu 14.10.2018 <https://www.hel.fi/stara/fi>
- /15/ Suomen kuntaliitto. Viitattu 5.10.2018 <https://www.kuntaliitto.fi/>
- /16/ Martiskainen, T. 2018. Staran toimintasuunnitelma 2018. Viitattu 14.10.2018 <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/c7/c7e8883f12e8ab2c273dfa183fee96aa79b6155c.pdf>
- /17/ Merikallio, L. & Yliherva, J. 2010. Julkisten hankintojen kehittämismalli: Tuottavuuden parantaminen TUKEFIN-menetelmällä. Helsinki: Suomen rakennusinsinöörien liitto.
- /18/ Innala, T. 2013. TUKEFIN –hankekatsaus Tuottavuutta ja vaikuttavuutta edistävien suositusten antaminen hankintoihin [esitelmä]. Suomen Kuntaliitto KEHTO-foorumi Kuopio. Viitattu 6.10.2018 https://kuntatekniikka.fi/wpcontent/themes/kuntatekniikka2/images/pdf/kehto/Innala_TUKEFIN%20%E2%80%93hankekatsaus.pdf.
- /19/ Virtanen, J & Yliherva, J. 2014. Tuottavuus, vaikuttavuus ja julkiset hankinnat – case infra-ala. Suomen kuntaliitto verkkojulkaisu. Viitattu 10.10.2018 https://julkaisut.liikennevirasto.fi/pdf8/lr_2014_tukefin_ebook_web.pdf
- /20/ Yliherva, J. 2006. Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. SITRA. Helsinki. Viitattu 15.10.2018 <https://media.sitra.fi/2017/02/27173648/Raportti64-2.pdf> /6/ Iloranta, K. Pajunen-Muhonen, H. 2012. Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. 3. uudistettu laitos. Helsinki: Tietosanoma.
- /21/ Iloranta, K. Pajunen-Muhonen, H. 2012. Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. 3. uudistettu laitos. Helsinki: Tietosanoma.