

Anne Sores

Hankintaprosessin kehittäminen

Vantaan kaupungin hankintakeskus

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Ylempi Ammattikorkeakoulututkinto

Hankintatoimen koulutusohjelma

Opinnäytetyö

26.2.2015

Tekijä(t) Otsikko Sivumäärä Aika	Anne Sores Hankintaprosessin kehittäminen Vantaan kaupungin hankintakeskus 63 sivua + 3 liitettä (12 sivua) 26.2.2015
Tutkinto	Tradenomi (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	Hankintatoimen koulutusohjelma
Suuntautumisvaihtoehto	
Ohjaajat	Lehtori Esa Väänänen Hankintapäällikkö Katja Koskelainen
<p>Opinnäytetyön tavoitteena oli kehittää Vantaan kaupungin hankintakeskuksen tavara- ja palveluhankintojen hankintaprosessia. Tutkimusongelma oli ajantasaisen ja kattavan prosessidokumentaation puuttuminen, mikä ilmeni epäyhtenäisinä työskentelytapoina, tehotomuutena hyödyntää uusia järjestelmiä sekä perehdyttämisen vaikeutena.</p> <p>Työ toteutettiin toimintatutkimuksena. Tutkimusmenetelminä käytettiin sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä. Tutkimuksen teoriaosuus käsitteli prosessien kehittämistä, projektijohtamista, muutosjohtamista sekä julkisia hankintoja. Nykytila-analyysi, empiirinen tutkimus sekä benchmarking- ja Webropol-kyselytutkimukset yhdessä teoreettisen viitekehyksen kanssa muodostivat perustan, joiden pohjalta tutkimusongelmaan haettiin ratkaisua.</p> <p>Opinnäytetyön tuloksena kehitettiin kokonaisvaltainen hankintaprosessidokumentaatio, joka sisältää prosessimallinnuksen sekä toimintaohjeet ja mallipohjat keskeisistä dokumenteista. Toimintatapoja muutettiin ottamalla käyttöön projektinhallinnan menetelmiä. Lisäksi sopimusten ja toimittajayhteistyön elinkaarihallinta ja organisaation jatkuva oppiminen kuvattiin prosessiin. Kohdeorganisaatiolle suositeltiin mittareita suunnittelutarkkuuden ja läpimenoaikojen seuraamista varten, jotta toiminnasta saadaan numeerista operatiivista tietoa resurssien hallinnan, johtamisen ja päätöksenteon perustaksi.</p> <p>Tutkimustuloksia mitattiin Webropol-kyselyn avulla, joka toteutettiin hankintahenkilöstön keskuudessa kehittämistehtävää ennen ja sen jälkeen. Tulokset olivat erittäin hyviä ja kehitetyn prosessin projektihallinnan menetelmät otettiin heti käyttöön uuden työntekijän perehdyttämisessä. Kehitetty dokumentaatio liitettiin osaksi Vantaan kaupungin hankintakeskuksen johtamisjärjestelmää ja se on koko kaupunkikonsernin käytettävissä yhteisessä toimintojärjestelmässä.</p>	
Avainsanat	Julkiset hankinnat, prosessikehitys, projektijohtaminen, muutosjohtaminen

Author Title Number of Pages Date	Anne Sores Developing the Procurement Process at City of Vantaa Procurement Organization 63 pages + 3 appendices (12 pages) 26 February 2015
Degree	Master of Business Administration
Degree Programme	Master's Degree Programme in Supply Chain Management
Specialisation option	
Instructors	Esa Väänänen, Senior Lecturer, Metropolia Katja Koskelainen, Procurement Manager, City of Vantaa
<p>The purpose of this thesis was to develop the procurement process and the related instructions for managing the public procurement of goods and services at City of Vantaa Procurement Organization. The research problems were defined to be an outdated and narrow process model lacking instructions on how and where (tools) to perform the tasks. This was leading to an inefficient use of tools and inconsistent working methods. Additionally, any new personnel's orientation was difficult.</p> <p>The research was executed as an action research. Both qualitative and quantitative research methods and metrics were used. The theoretical framework of the thesis was based on the theories of process development, project management, change management and public procurement. The present state analysis, empirical research, Webropol and benchmarking surveys together with the theoretical framework constituted the solutions for the research problem.</p> <p>The developed process management documentation and tool defined the updated roles and responsibilities, instructions on activities, templates of process documents and project management methods. The life-cycles of project, contract and supplier management were also described. A process model for further development of process variations for procurement was also created. The means to measure the planning accuracy of project planning and studying the lead-time of project implementation were also recommended in the thesis. This monitoring was recommended for getting fact-based data for resource planning, management and decision making.</p> <p>The efforts of the development project were studied by conducting a Webropol survey within the procurement personnel before and after the project. The result was very successful. The thesis succeeded in implementing a complete and fully-functional process management tool and instructions, which were immediately taken into use within the organization. Additionally, a new project management working method was taken into use. The documentation is taken as part of the management system and is available for all the City of Vantaa organizations.</p>	
Keywords	Public procurement, process development, project management, change management

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Toimialan ja kohdeorganisaation esittely	1
2.1	Kuntatalous	1
2.2	Kohdeorganisaation esittely	3
2.3	Vantaan kaupungin hankintatoimi	4
2.4	Hankintakeskuksen hankintayksikkö	5
3	Opinnäytetyö	7
3.1	Tutkimusongelma ja -kysymykset	7
3.2	Aiheen rajaus	8
3.3	Tutkimuksen tavoitteet	9
3.4	Tutkimusmenetelmät	10
3.5	Opinnäytetyön aikataulu	11
4	Teoreettinen viitekehys ja sen soveltaminen kohdeorganisaatioon	12
4.1	Prosessien kehittäminen	12
4.1.1	Prosessien tuomat hyödyt	13
4.1.2	Prosessin mittaaminen ja analysointi	13
4.1.3	Prosessin kuvaaminen	14
4.1.4	Prosessikehitysteorian soveltaminen Vantaalle	16
4.2	Projektijohtaminen	16
4.2.1	Projektinhallinta	17
4.2.2	Projektikokonaisuuksien hallinta	17
4.2.3	Projektijohtamisteorian soveltaminen Vantaalle	19
4.3	Muutosjohtaminen	19
4.3.1	Organisaatio muutoksessa	19
4.3.2	Organisaation oppiminen	21
4.3.3	Muutosjohtamisen mallit	21
4.3.4	Julkisen hallinnon organisaatio muutoksessa	22
4.3.5	Muutosjohtamisteorian soveltaminen Vantaalle	24
4.4	Julkiset hankinnat	25
4.4.1	Hankintaprosessi	26
4.4.2	Direktiivi uudistus	28
4.4.3	Soveltaminen Vantaalle	29

5	Kehittämishankkeen toteuttaminen	29
5.1	Prosessimallinnuksen nykytila	29
5.2	Hankintayksikön hankinnat	30
5.3	Ajankäytön seurantatutkimus	31
5.4	Kysely hankintakilpailutuksia tekeville – ensimmäinen osa	34
5.5	IMS prosessimallinnus	36
5.6	Uudet toimintamallit	39
5.6.1	Hankintojen suunnittelu ja projektityöskentely	39
5.6.2	Palautteen kerääminen	40
5.7	IMS prosessimallinnuksen esittely ja käyttöönotto	41
5.8	Kysely hankintakilpailutuksia tekeville – toinen osa	42
6	Mittarit	44
6.1	Tuloskorttitavoitteiden mittaaminen	45
6.2	Hankintaprosessin tehokkuuden mittaaminen	46
6.3	Ehdotetut uudet mittarit	47
7	Kehittämishankkeen tulokset	49
8	Yhteenveto	52
8.1	Vastaukset tutkimuskysymyksiin	52
8.2	Tutkimuksen validiteetti, reliabiliteetti ja verifiointi	55
8.3	Jatkokehitysehdotukset ja -mahdollisuudet	56
9	Lopuksi	59
	Lähteet	61
	Liitteet	
	Liite 1 Kyselytutkimuksen tulokset – ensimmäinen osa	
	Liite 2 Kyselytutkimuksen tulokset – jälkimmäinen osa	
	Liite 3 Hankintaprosessi	

1 Johdanto

Opinnäytetyön tarkoitus oli kehittää Vantaan kaupungin hankintakeskuksen tavara- ja palveluhankintojen hankintaprosessia. Hankintojen kokonaisvaltainen prosessien mallinnus ja siihen liittyvien tehtävien toimintaohjeiden laatiminen, kokoaminen ja kirjaaminen kaupungin toimintajärjestelmään ovat tutkimuksen keskeisin tuotos. Aihe on erityisen tärkeä ja ajankohtainen, koska Vantaan kaupungin strategian tärkein painopiste on kaupungin talouden tasapainottamis- ja velkaohjelman eli TVO-ohjelman toteuttaminen ja velkaantumisen hallinta. Kaupungin talouden kannalta on elintärkeää tehostaa myös hankintakeskuksen toimintatapoja, jotta käytössä olevilla resursseilla pystytään tarjoamaan tehokasta ja laadukasta hankintapalvelua kaupungin tarpeisiin. Lisäksi prosessin kuvaaminen selkiyttää hankintakeskuksen roolia ja moninaisia tehtäviä organisaation sidosryhmille kaupunkikonsernissa sekä luo pohjan prosessien jatkokehittämiselle.

2 Toimialan ja kohdeorganisaation esittely

2.1 Kuntatalous

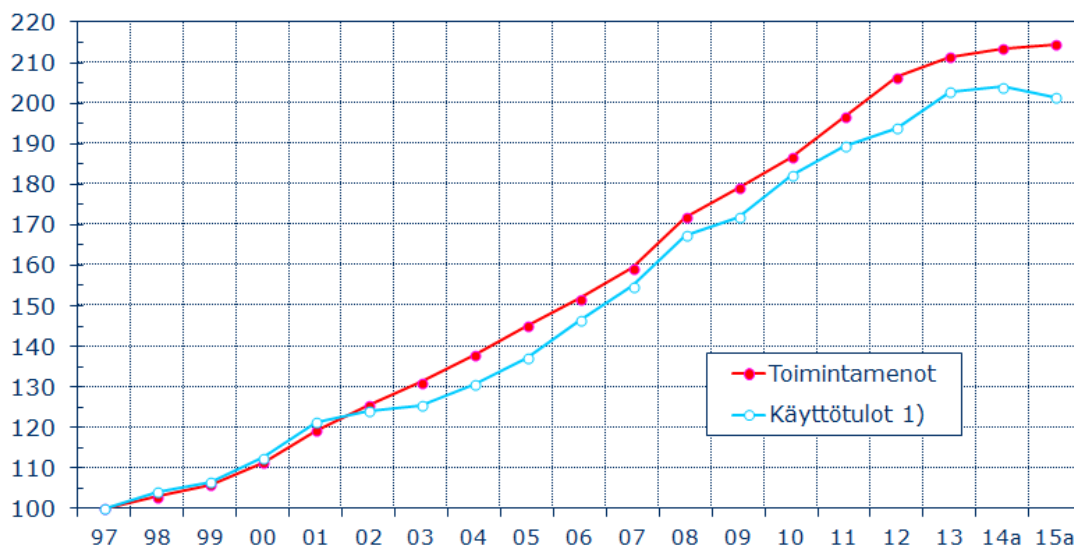
Kunnat ja kuntayhtymät käyttävät vuosittain noin 42 miljardia euroa palvelujen järjestämiseen ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. Menoista noin puolet katetaan veroilla, neljäsosa maksuilla ja myyntituloilla sekä viidesosa valtionosuuksilla. (Suomen Kuntaliitto 2015.) Kuntatalous on kiristynyt viime vuosina johtuen investointi- ja sosiaalimenojen nopeammasta kasvusta verrattuna tulojen eli verojen ja valtionosuuksien kasvuun. Investoinnit ovat kasvattaneet kuntien velkaa noin miljardilla eurolla vuodessa samalla, kun valtionosuuksia on leikattu ja myös muut kuntien valtionavut vähenevät säästöleikkausten johdosta. Kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan noin neljän prosentin vuotuista vauhtia lähivuosien aikana. (Vantaan tasapainotettu strategia 2013.)

Kunnilla on yli 500 eri tehtävää ja lähes tuhat velvoitetta. Kuntien menot lisääntyvät väestön ikääntymisen ja väestönkasvun myötä noin prosentilla vuodessa. Samalla heikon talousnäköyksen vuoksi kuntatalouteen kohdistetaan valtionosuussäästöjä. Valtion-

avut vähenevät vuoden 2014 varsinaiseen talousarvioon verrattuna yhteensä puoli miljardia euroa vuonna 2015. (Valtion talousarvioesitykset.)

Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenot ja käyttötulot 1997-2015

Käyvin hinnoin indeksoituina, 1997=100



Lähde: Vuodet 1997-2013 Tilastokeskus. Vuosien 2014 - 2015 arviot Peruspalvelubudjetti/Kuntaliitto.

1) Käyttötulot = verotulot + käyttötalouden valtionosuudet + toimintatulot

Kuvio 1. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenot ja käyttötulot 1997 - 2015 (Suomen Kuntaliitto 2015).

Kuntien kestävyysvajeeseen haetaan lääkkeitä useilla eri kunta-alaa koskevalla uudistuksilla. Rakenteellista muutosta haetaan muun muassa hankkeilla: kuntarakennemuutos, kuntalain kokonaisuudistus, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, sosiaali- ja terveydenalan uudistaminen sekä kuntien tehtävien uudelleen arviointi. Julkisen talouden pidemmän aikavälin tasapainottamiseksi valtio on asettanut tavoitteeksi vahvistaa kuntataloutta miljardilla eurolla keventämällä kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Lisäksi kunnille on osoitettu merkittäviä tavoitteita tuottavuuden parantamiseksi. Kuntien tulisi itse koota noin miljardin euron säästöt vuoteen 2017 mennessä. Toistaiseksi kuntien tehtäviä ja velvoitteita on kuitenkin päätetty lisätä Peruspalveluohjelman 2014 - 2017 päätöksillä runsaalla 300 miljoonalla eurolla. (Suomen Kuntaliitto 2015.)

Kuntien liitoksilla suurempiin kokonaisuuksiin haetaan säästöjä hallinnon kuluissa, tehokkuutta maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteen sovittamisissa sekä muita mitta-

kaavaetuja. Vuoden 2006 jälkeen tapahtuneiden kuntaliitosten johdosta kuntien määrä on vähentynyt noin neljänneksellä 320:een. Kuntien pakkoliitoksista luovuttiin keväällä 2014, mutta vahva tavoite on edelleen edistää kuntauudistusta liitoksien avulla. (Kunnat.net 2014.) Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan lainsäädäntöä metropolihallinnosta pääkaupunkiseudun yhdeksän kunnan alueella. Espoo, Helsinki, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Sipoo, Tuusula, Vantaa ja Vihti kuuluvat tähän alueeseen. Selvityksen on määrä valmistua lokakuun loppuun mennessä. Alueella on myös käynnistetty valtion erityinen kuntajakoselvitys. (VM 2014.)

Sosiaali- ja terveystalvaeluiden (sote) lakisääteinen järjestämisvastuu on toistaiseksi kuulunut kunnille. Uudistetun ratkaisun mukaan kunnilla on jatkossakin rahoitusvastuu sote-palveluiden sekä monien muiden palveluiden järjestämisestä vaikka palveluiden tuotantovastuu siirtyy kunnilta sote-alueiden sisällä erillisille tuotanto-organisaatioille. (Suomen Kuntaliitto 2015.)

2.2 Kohdeorganisaation esittely

Vantaan kaupunki on monikeskuksinen kaupunki, jossa on hieman yli 200 000 asukasta. Vuoden 2014 talousarvio oli 1,4 miljardia euroa. Vantaan verotulot ovat valtakunnallisesti hyvällä tasolla, mutta pääkaupunkiseudun vertailussa alhaiset. Kuntalain mukaisesti Vantaa pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Kaupunki rahoittaa verorahoituksella toimintamensonsa, mutta on joutunut rahoittamaan investointinsa yhä enenevässä määrin ottamalla lisää velkaa. Kaupunki onkin pahasti ylivelkaantunut johtuen kasvavan kaupungin vaatimista laajoista investoinneista. Suurimpia hankkeita ovat muun muassa: Kehärata, Kehä III:n parannustyöt, Aviapolis-alueen rakentaminen yritysten houkuttelemiseksi ja uusien asuinalueiden, kuten Kivistön alueen rakentaminen. Lisäksi viime vuosina on toteutettu useita päiväkotien rakentamisia ja koulujen perusparannushankkeita. (Valtuustokauden 2013 - 2016 strategia 2013.) Näillä investoinneilla toteutetaan Vantaan vuoteen 2025 tähtäävää visiota:

”Vakavarainen Vantaa on kansainvälinen kestävän kasvun keskus, jossa kaupunkia ja palvelujen laatua kehitetään yhdessä asukkaiden kanssa. Vantaa on asukkailla turvallinen kotikaupunki, yrityksille Suomen paras kumppani ja työntekijöille maan parhaiten johdettu kaupunki.”

(Valtuustokauden 2013 - 2016 strategia 2013.)

Visioon on vielä matkaa, sillä Vantaa täyttää kolme kuudesta kriisikuntakriteeristä. Esimerkiksi asukaskohtainen lainamäärä on yli kaksinkertainen kuntien keskiarvoon nähden. Kaupunki on laatinut rankan talouden tasapainottamis- ja velkaohjelman (TVO) pitämään talous hallinnassa, jotta varmistetaan edellytykset kaupungin aseman parantamiseksi suurten kaupunkien joukossa. (Vantaan tasapainotettu strategia 2013.)

Nykyisen valtuustokauden strategia on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 17.6.2013 ja se koskee kautta 2013 - 2016. Strategisia päämääriä Vantaalla ovat: talouden tasapainottaminen ja velkaantumisen hallinta, tulopohjan vahvistaminen ja kumppanuuksien hyödyntäminen. Näihin liittyviä tarkempia tavoitteita ovat muun muassa: maapolitiikan tehostaminen, elinkeinopolitiikan ja työllisyyden vahvistaminen, palvelurakenteiden ja -verkkojen uudistaminen, henkilöstösuunnittelun optimointi, palkitseminen ja muutososaaminen. Strategiaan kuuluvat myös kuntarakenne- ja metropoliratkaisun aikaansaaminen, toimivien sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden luominen, omaisuuden hallinta sekä ympäristövastuullinen toiminta. (Vantaan strategia 2013 - 2016.)

Vantaan kilpailijoita ovat muut lähiseudun kunnat, jotka ovat paremmin onnistuneet houkuttelemaan yrityksiä ja hyvätuloisia asukkaita. Vantaan asema on melko heikko, mutta suurilla investoinneilla pyritään lisäämään alueen houkuttelevuutta. Vantaalle on muuttanut viime vuosina paljon ulkomaalaisia, joiden tarpeet poikkeavat valtaväestöstä esimerkiksi kielellisten seikkojen huomioimistarpeessa. Työpaikkojen suhteen Vantaa on lukujen mukaan omavarainen, mutta tästä huolimatta Vantaalla on lähikuntia suurempi työttömyysaste. (Vantaan strategia 2013 - 2016.)

2.3 Vantaan kaupungin hankintatoimi

Kaupungin hankinnat muodostavat noin 50 prosenttia koko kaupungin toimintakuluista. Suurin osa hankinnoista on palveluhankintoja ja niistä suurin osa sosiaali- ja terveydenhuoltoalan hankintoja. Materiaalihankinnat muodostivat vuonna 2013 noin kuusi prosenttia hankintojen arvosta eli noin 47 miljoonaa euroa. (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2013.) Vantaan kaupungin hankintalain piirissä olevien materiaalihankintojen prosessointia on sähköistetty lähes sata prosenttisesti. Myös pienhankintojen toteuttamiseen on otettu käyttöön sähköinen kilpailutusjärjestelmä.

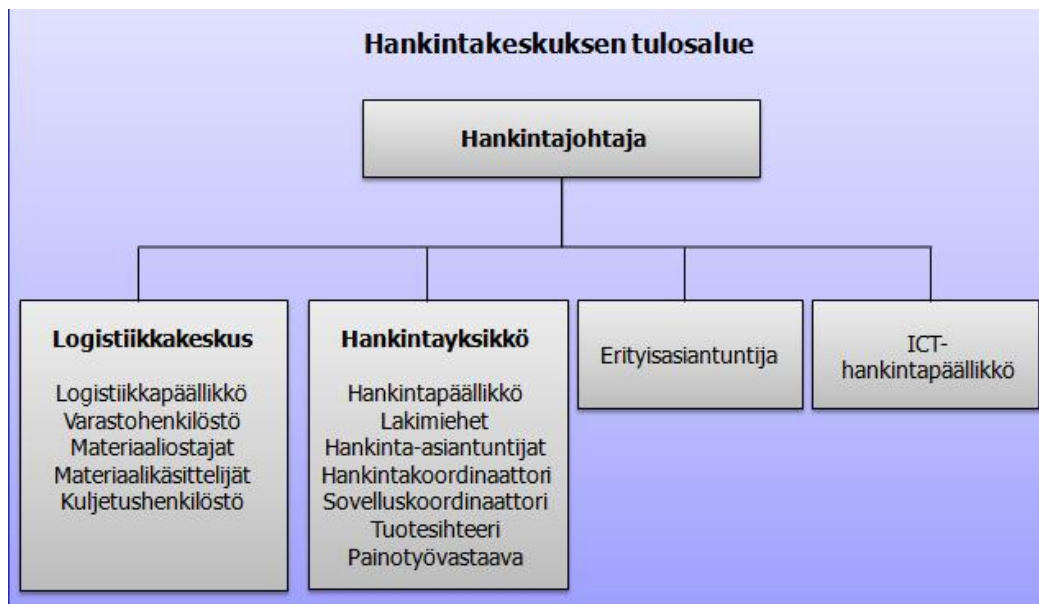
Kaupungin hankinnat on osittain keskitetty. Hankintakeskus vastaa johtosäännön mukaisesti keskitetysti kansallisen raja-arvon ylittävistä materiaalihankinnoista ja pienemmistä palveluhankinnoista, kuten esimerkiksi kuljetus- ja matkustuspalvelut. Tämän lisäksi sen vastuulla on koko kaupungin hankintatoimen kehittäminen, kaupungin palveluhankintojen koordinointi, kaupunkikonsernin kilpailuttamisprosessien ja niihin liittyvän sopimushallinnan periaatteiden kehittäminen, kilpailutettujen hankintasopimusten hallinta sekä logistiikkapalvelut ja painatustöiden kilpailuttaminen ja tilaaminen. Toimialat vastaavat itse pienhankinnoista, joiden arvo jää kansallisen raja-arvon alle. (Vantaa 2014.)

Hankintakeskuksen vastuualueeseen ei kuulu sosiaali- ja terveystalouden palveluhankinnat ja rakennusurakat, jotka hoidetaan kyseisillä toimialoilla. Kaupungin tietohallinnon tuloksyksikkö on vastannut ICT-hankinnoista vuoden 2014 syksyyn asti, jolloin niiden kilpailuttamisvastuu siirrettiin hankintakeskukseen. Päätökset ICT-hankinnoista tehdään kuitenkin edelleen tietohallinnossa. Hankintojen keskittäminen on kirjattu vuoden 2014 tavoitteeksi Vantaan kaupungin tuloskorttiin toiminnan tehostamisen vuoksi. Sosiaali- ja terveydenhoitoalan ja rakennusurakoiden palveluhankintojen keskittäminen on kuitenkin osoittautunut hyvin vaikeaksi, joten siinä ei ole toistaiseksi edistytty. Erityisesti rakennusurakoiden hankinnat vaativat erilaista hankinta-asiantuntijuutta, rakennusalan tuntemusta, joten toiminnan pitäminen lähellä kyseisen toimialan organisaatiota lienee perusteltua. Hankintojen keskittäminen toisi kuitenkin kiistatta huomattavia etuja erityisesti resurssien hallintaan. Keskitetyssä mallissa yhteistyön merkitys toimialojen asiantuntijoiden kanssa korostuu entisestään. Hyvin todennäköisesti rakennusurakoiden hankinnat pysyvät jatkossakin rakennuspalveluiden toimialalla, mutta yhteistyö hankintatoimen alueella tiivistyy.

2.4 Hankintakeskuksen hankintayksikkö

Vantaan kaupungin hankintakeskus kuuluu konserni- ja asukaspalveluiden toimialaan, jota johtaa kaksi apulaiskaupunginjohtajaa. Hankintakeskuksen lisäksi toimialaan kuuluvat tuloksyksiköt: konsernihallinto ja rahoitus, talouspalvelukeskus, tietohallinto, liikelaitokset Keski-Uudenmaan pelastustoimi ja Vantaan työterveys sekä osakeyhtiöt, konserniyhteisöt, työllisyyspalvelut ja kuntalaispalvelut. (Vantaa 2014.) Kuviossa 2 on esitetty hankintakeskuksen organisaatio, jossa työskentelee noin 40 henkilöä. Syksyllä 2014 yhdistetyt tietohallinnon ICT-hankinnat lisäsivät hankintayksikön henkilöstön mää-

rää kahdella, joten yksikössä on nykyisin 15 henkilöä vastaamassa hankintojen kilpailuttamisesta sekä niihin liittyvistä tukitoiminnoista. Hankintojen kilpailutuksia tekevät yksikön kuusi hankinta-asiantuntijaa ja yksi hankintakoordinaattori tukenaan kaksi tuotesihteerä, painotöiden vastaava, kaksi lakimiestä, erityisasiantuntija, hankintapäällikkö ja ICT-hankintapäällikkö.



Kuvio 2. Hankintakeskuksen tulosalueen organisaatio.

Viranhaltijapäätöksiä hankintakeskuksessa tehdään keskimäärin sata kappaletta vuositteittain. Kaikki päätökset eivät kuitenkaan koske kilpailutettuja hankintoja. Kilpailutuksia vuonna 2013 tehtiin 48 kappaletta ja vuonna 2014 yhteensä 53. Sopimuksia vuonna 2013 laadittiin 104 kappaletta ja vuonna 2014 yhteensä 143 kappaletta. Näiden lukujen selvittäminen oli hankalaa eri tietolähteiden ja niiden tulkitsemisen vuoksi.

Vantaan kaupunki on strategisesti panostanut ympäristöasioiden huomioimiseen kaupungin hankinnoissa, sillä hankintayksikköön palkattiin noin vuosi sitten kyseisiin asioihin perehtynyt erityisasiantuntija. Hän osallistuu tarpeen mukaan kilpailutustyöryhmiin ja opastaa sekä suunnittelee yhdessä hankinta-asiantuntijoiden kanssa miten kestävä kehitys ja sosiaalisia näkökulmia voitaisiin konkreettisesti ottaa mukaan hankintojen kilpailutuksissa.

3 Opinnäytetyö

3.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimuksen lähtökohtana on ongelma, että ajantasaista ja kattavaa ohjeistusta kaupungin hankintojen hallinnoimisesta ja kilpailuttamisesta käytettävästä prosessista ei ole. Viimeisten kahden vuoden aikana on kaupunki ottanut käyttöön useita eri järjestelmiä, jotka liittyvät hankintaprosessin eri vaiheisiin. Uusia järjestelmiä ovat: asian- ja asiakirjanhallintajärjestelmä, sähköinen kilpailutusjärjestelmä, tilaus- ja raportointijärjestelmä sekä tuotteistusjärjestelmä. Vuonna 2012 on laadittu kilpailutusprosessimallinnus, mutta kuvaus ei sisällä tietoa missä järjestelmässä kukin vaihe tehdään ja miten. Lisäksi prosessin käyttäjien roolit ovat muuttuneet järjestelmien käytön myötä. Viimeisimpien vuosien aikana henkilöstön vaihtuvuus on ollut suuri, joten käytännössä on jatkuvasti meneillään jonkun uuden työntekijän perehdyttäminen.

Edellä mainitut asiat aiheuttavat seuraavanlaista oireilua yksikössä: henkilöstöllä kuluu paljon aikaa työhöiden etsimiseen, järjestelmiä ei osata käyttää tehokkaasti hyödyksi, tärkeitä asioita saatetaan jättää tekemättä, toimintatavat eivät ole yhteneväiset sekä uusien työntekijöiden perehdyttäminen on hankalaa ja työlästä. Näiden lisäksi toiminnasta ei ole tiedossa selkeitä tunnuslukuja, jotka kuvaavat toiminnan nykytilaa ja muutosta.

Tutkimusongelmaan haetaan vastauksia seuraavalla tutkimuskysymyksellä:

Miten hankintaprosessin mallinnusta ja ohjeistusta kehitetään, jotta saavutetaan mahdollisimman toimiva ja ajantasainen prosessi sekä prosessityökalu yhtenäisten työskentelytapojen ja uusien työntekijöiden perehdyttämisen perustaksi?

Muita tutkimuskysymyksiä, joihin tutkimuksessa haetaan vastauksia, ovat:

Miten kohdeorganisaation hankintojen kilpailutuksia tekevien henkilöiden nykyisiä toimintatapoja voitaisiin tehostaa?

Miten määritellään ohjeistus jokaisen tehtävän suorittamiseksi?

Miten varmistetaan laatu lisäämättä byrokratiaa?

Miten järjestelmien toiminnallisuuksia tulee muuttaa, jotta kilpailutukset saadaan toteutettua tehokkaammin?

Miten mitataan hankintakeskuksen nykytilaa ja kehitystä?

Miten kilpailutuksia hallitaan jatkossa paremmin?

3.2 Aiheen raja

Toimintatutkimuksen tarkoitus on mallintaa hankintaprosessi, jossa kuvataan vastuujaot ja yhteydet järjestelmiin sekä laatia tarvittavat toimintaohjeet riittävällä tarkkuudella. Prosessin käyttäjiä ovat hankintakeskuksen hankinta-asiantuntijat ja -koordinaattori, lakimiehet, tuotesihteerit, erityisasiantuntija, hankintapäällikkö- ja johtaja. Hankintaprosessi mallinnetaan kokonaisuudessaan hankinnan suunnittelusta sopimushallintaan ja sopimuksen lopettamiseen asti, mistä palataan jälleen alkupisteeseen hankinnan suunnitteluun. Prosessi muodostaa sulkeutuvan ympyrän, jossa tapahtuu jatkuvaa oppimista. Prosessimallinnus toteutetaan ensisijaisesti hankintayksikön käyttöön ja se sisältää yksikön roolit ja tehtävät kuvattuna ja ohjeistettuna. Prosessin käyttöä pyritään jatkossa laajentamaan kaupungin eri toimialojen omien hankintojen sekä tytäryhtiöiden hankintojen kilpailutuksiin mahdollisuuksien mukaan, joten seuraava askel prosessikehityksessä on mallintaa edellä mainitut hankintaprosessit. Hankintayksikkö tulee jatkossa tarjoamaan yhä enemmän pelkkää kilpailutuspalvelua konsernin toimialoille ja tytäryhtiöille, mikä tarkoittaa, että kyseiset yksiköt vastaavat itse sopimuskauden hallinnasta ja hankintojen suunnittelusta. Hankintayksikön vastuulla on tällöin ainoastaan kilpailuttaminen.

Lähtötilanteessa opinnäytetyön rajaukseksi oli määritelty ainoastaan kilpailutusprosessin kuvaus, jolloin ulkopuolelle olisi jäänyt hankintojen strateginen suunnittelu ja sopimusaikainen hallinta ja toimittajayhteistyö. Näiden alueiden poisjättäminen ei kuitenkaan tuntunut järkevältä. Huolimatta tehtävän laajuudesta koko prosessia kannattaa kehittää kokonaisuutena, jotta saavutetaan eheä ja syklinen kuvaus toiminnan ja tehtävien etenemisestä.

Opinnäytetyötä suunniteltaessa tavoitteena oli kuvata integroitujen järjestelmien muodostama toimintamalli. Järjestelmäintegraatio ei kuitenkaan edennyt suunnitellussa aikataulussa, joten prosessi jouduttiin kuvaamaan tilanteeseen, jolloin tehtävät hoidetaan edelleen manuaalisesti eli tietoa siirretään yhdestä järjestelmästä toiseen. Integ-

raation viiveen ei haluttu kuitenkaan pitkittävän opinnäytetyön aikataulua, sillä prosessia tullaan kehittämään edelleen joka tapauksessa.

3.3 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimusongelmien ratkaisun saavuttamiseksi on tavoitteena mallintaa ja ottaa käyttöön helppokäyttöinen ja selkeä prosessityökalu. Järjestelmään on tavoitteena luoda prosessikuvaus sisältäen kunkin tehtävän vastuumäärittelyt, järjestelmätasot ja työohjeet. Ennen prosessin kuvausta otetaan jokainen prosessin vaihe tarkasteluun ja sen arvoa ja tarpeellisuutta punnitaan kriittisesti. Kaikki turhat, lisäarvoa tuottamattomat tehtävät karsitaan pois, jotta saavutetaan sujuva ja selkeä prosessi sekä resurssien tehokas käyttö.

Prosessi kuvataan IMS prosessien mallinnustyökalulla, joka toimii pilvipalveluna ja johon on mahdollista sisällyttää perustietoja prosessista ja muuta dokumentaatiota. IMS eli Integrated Management System on IMS Business Solutionsin kehittämä toimintajärjestelmä, jonka kaupungin johtoryhmä päätti kesäkuussa 2013 valita kaupungin yhteiseksi prosessikuvausjärjestelmäksi. Tavoitteena on luoda yhtenäinen ympäristö ja toimintatavat prosessien kuvaamiseen ja prosessidokumenttien säilyttämiseen. Hankintaprosessin mallinnus tulee noudattamaan kaupungin prosessikuvausten ohjeistuksia. Uusi hankintaprosessi liitetään myös osaksi hankintakeskuksen johtamisjärjestelmää.

Prosessityökalun ensisijaisia käyttäjiä ovat hankintayksikön kilpailutusprosessiin osallistuva henkilöstö. Prosessikuvaus on sen hyväksymisen jälkeen näkyvissä järjestelmässä myös muille organisaatioille ja siten hyödynnettävissä koko kaupungin tasoisesti. Esimerkiksi sisäiset asiakkaat, joiden vastuulla ovat johtosäännön mukaisesti määrätyt palveluhankinnat sekä hankintalain ulkopuolelle jäävät pienhankinnat eli euromääräisesti kansalliset raja-arvot alittavat hankinnat, voivat käyttää kuvattua hankintaprosessia selvittääkseen kilpailutusprosessin pakolliset vaiheet, määräajat tai muuta tarvittavaa tietoa.

Toinen tavoite tutkimukselle on tuoda hankintatoimeen lisätietoa toiminnanohjausta ja kehittämistä varten. Ehdotettavien mittareiden ja raportoinnin toteuttamisen avulla saadaan numeerista tietoa nykytilasta, ongelmakohtista ja kehitystrendistä. Mitattujen lukujen avulla voidaan viestittää sidosryhmille faktista tietoa yksikön toiminnasta.

Kolmas tavoite on toteuttaa kohdeorganisaatiossa projektinomaisen työskentelytavan käyttöönotto. Kilpailutukset ovat selkeitä projekteja, joilla on alku ja loppu. Niiden hallittavuutta voidaan kehittää huomattavasti omaksumalla projektinhallinnan ja -johtamisen teorioita liittyen suunnitteluun, aikataulutukseen, seurantaan ja riskien hallintaan.

3.4 Tutkimusmenetelmät

Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyön lähestymistavaksi on valittu osallistava toimintatutkimus, jolla pyritään ratkaisemaan tutkimusongelmat, kehittämään toimintaa käytännössä ja saamaan aikaan muutosta (Ojasalo & Moilanen & Ritalahti 2009, 58). Tutkimusote on konstrukttiivinen, joka soveltuu nimenomaan liiketalouden alueen tutkimiseen. Tutkimuksessa tuotetaan uutta tietoa, jolla voidaan ratkaista liikkeenjohdon todellisia ongelmia. Lopuksi testataan eli evaluoidaan ratkaisujen toimivuutta tutkimusongelmaan nähden. (Lukka 2001.)

Tutkimus lähtee käyntiin aiheeseen liittyviä teorioita tutkimalla. Lähdeaineistoa on haettu kirjallisuudesta, opintomateriaaleista, artikkeleista ja raporteista korkeakoulujen ja kaupunkien kirjastoista ja tietokannoista, Internetistä sekä kaupungin sisäisistä materiaaleista. Teoreettinen viitekehys on valittu perehtymällä aihealueisiin: prosessien kehittäminen, projektijohtaminen, muutosjohtaminen ja julkiset hankinnat.

Oma havainnointi sekä kyselyt ja haastattelut hankintoja tekevien henkilöiden keskuudessa ovat keskeisiä aineistonkeruumenetelmiä tutkimuksessa. Tutkimus sisältää noin kahden kuukauden pituisen seurantajakson, jona aikana tutkitaan hankintoja tekevien ajankäytön jakautumista hankintaprosessin eri tehtäväalueille. Henkilöstö raportoi toimintaansa standardoidun lomakkeen avulla. Saatuja tuloksia käytetään tämän tutkimuksen aineistona sekä jatkokehityksessä.

Suomen kunnat kamppailevat samojen ongelmien kanssa, joten toiminnan tehostaminen pienillä resursseilla on kaikissa kunnissa ajankohtainen asia. Niinpä benchmarking-tyyppinen haastattelututkimus vastaavankokoisen kaupungin hankintayksiköiden toimintatapojen sekä mittaristo- ja raportointitapojen tutkimiseen soveltui lisämenetelmäksi hyvin. Turun kaupungin hankintapäällikön haastattelu toteutettiin puolistrukturoidulla haastattelututkimusmenetelmällä selvittääkseen erilaisia toimintatapoja vastaavassa

ympäristössä. Menetelmä mahdollisti joustavan kysymysten asettelun keskustelun edetessä.

3.5 Opinnäytetyön aikataulu

Opinnäytetyöhön oli alun perin arvioitu kuluvan aikaa kokonaisuudessaan hieman yli vuoden verran. Suunniteltu aikataulu oli laadittu seuraavanlaiseksi.

<u>Ajankohta</u>	<u>Tehtävä</u>
Syksy 2013	Aiheen valinta ja määrittely
12/2013	Aiheanalyysi (Organisaation ja prosessien kehittämismenetelmät)
1/2014	Tutkimus ja kehityssuunnitelma valmis
1/2014	Kolmikantasopimus
2 - 8/2014	Teoreettisen viitekehyksen tutkiminen ja kirjoittaminen
8 - 10/2014	Toiminnan tutkimus, vertailututkimukset, haastattelut
9/2014	Viitekehysesitelmä
9/2014	Nykytila-analyysin tutkimukset tehty
10/2014	Tutkimustulosten analysointi ja toteutuksen suunnittelu
10 - 12/2014	Prosessikuvausten ja ohjeistusten toteutus
1/2015	Prosessityökalun käyttöönotto ja koulutus
1 - 2/2015	Tulosten arviointi ja raportointi.

Prosessikuvausten ja ohjeistusten laatiminen aiheuttivat viivettä aikatauluun, sillä päivittäiset työt eivät mahdollistaneet tutkijan käyttää aikaa tähän oman työn ohessa toteuttavaan kehittämistyöhön. Lopullinen aikataulu venyi kuitenkin ainoastaan reilulla kuukaudella.

4 Teoreettinen viitekehys ja sen soveltaminen kohdeorganisaatioon

Tässä tutkimuksessa teoreettinen viitekehys muodostuu neljän eri teoria-alueen aiheista. Prosessien kehittäminen, projektijohtaminen ja muutosjohtaminen luovat perustan kehittämis- ja muutostyölle kohdeorganisaatiossa. Julkisten hankintojen viitekehys kuvaa ne lainalaisuuden, jotka säätelevät kaupungin hankintatoimea. Tärkeää on kuitenkin havaita, että hankintalaki sekä muut julkista hankintaa säätelevät lait ja asetukset muodostavat kilpailutusprosessin viitekehyksen, mutta eivät määrittele ja säätele koko hankintaprosessia. Toiminnan ja prosessien kehittämiselle jää vielä varsin hyvin sijaa.

4.1 Prosessien kehittäminen

Organisaatioiden kehittämismenetelmät ovat muuttuneet vuosikymmenien aikana resurssiohjauksesta prosessiohjaukseen. Tyypillisesti julkishallinnossa ohjattiin aiemmin resurssit sellaisiin kohteisiin ja toimintoihin, joita pidettiin tärkeinä ja kehittämisen arvoisina. Vähemmän tärkeät toiminnot saivat tulla toimeen suhteessa pienemmillä resursseilla. Tuloksia ei niinkään arvioitu vaan resurssien käyttöä kontrolloitiin tarkasti. Kun julkisten varojen käyttöön alettiin kiinnittää enemmän huomiota, siirryttiin tavoite- ja tulosohtaukseen, joka muutti ylhäältä alaspäin ohjaamisen organisaatioiden itseohjautuvaan toimintatapaan. Tästä on vielä edetty uusimpaan kehittämismenetelmään, prosessiohjaukseen, jossa prosessikeskeinen kehittäminen tapahtuu alhaalta ylöspäin ja kokonaisvaltaisesti. Erona tulosohtauksen itsenäisten tulosityksiköiden kehittämiseen, prosessiohjauksessa organisaatioiden välinen kehittäminen tapahtuu yhteistyössä johdon myötävaikutuksesta. (Murto 1998, 25 - 26.)

Organisaatioiden perustehtävä niin julkishallinnossa kuin yksityissektorilla on asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen. Niinpä asiakkaan kanssa työskentelevä tuntee asiakkaan tarpeet parhaiten ja siten prosessien kehittäminen kannattaa suorittaa alhaalta ylöspäin. Monenlaista osaamista kuitenkin tarvitaan kehittämiseen, joten asiakasrajapinnan lisäksi pitää organisaation kehittämisessä olla mukana myös esimiehiä ja johtoa, jotta tarpeet ja tilanne huomioidaan kokonaisvaltaisesti. (Murto 1998, 31.)

Prosessin sujuvuuteen vaikuttaa sidosryhmien, rajapintojen ja tietojärjestelmien määrä, jotka ovat osallisina tehtäväketjun edetessä. Prosessin tehokkuutta voidaan arvioida seuraavien seikkojen kautta.

Saavutetaanko prosessilla sille asetettu tavoite?

Tuoko jokainen prosessin tehtävä lisäarvoa lopputulokseen?

Suoritetaanko prosessin tehtävät parhaassa järjestyksessä?

Voidaanko prosessi tai sen osat suorittaa tehokkaammin?

(Martola & Santala 1997, 77 - 78.)

4.1.1 Prosessien tuomat hyödyt

Prosessin idea perustuu ajatukseen, että on olemassa jotakin pysyvää ja toistuvaa, josta voidaan sopia ja jota voidaan mallintaa ja kehittää. Lähtökohta on asiakkaan tarpeet, joita prosessilla pyritään tyydyttämään. Halutut tuotteet ja palvelut (output) tuotetaan suunnitelluilla toimenpiteillä ja resursseilla tarvittavilla tiedoilla ja materiaaleilla (input) sopivilta toimittajilta. Prosessi voidaan määritellä tarkoittavan: ”loogisesti toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla saadaan aikaan toiminnan tulokset.” (Laamanen 2001, 19 - 21.)

Hyvin toimiva prosessi edesauttaa toimivaa yhteistyötä asiakkaan kanssa ja oman organisaation kokonaisuuden ymmärtämistä ja itseohjautuvuutta. (Laamanen 2001, 22.) Organisaatiossa, jota johdetaan prosessien verkkona funktionaalisen organisaation sijasta, keskitytään enemmän yksilökeskeisestä johtamisesta prosessien kokonaisvaltaiseen ajattelutapaan. Organisaation toimintoja kehitetään prosessien kautta kokonaisuutena asiakaskeskeisesti. (Laamanen 2001, 44 - 45.)

4.1.2 Prosessin mittaaminen ja analysointi

Lähtökohta prosessien kehittämiseksi on organisaation arkipäivän tutkiminen. Avoin keskustelu myös ongelmista organisaation jäsenten välillä on edellytys kehittämiseksi. Yhteisön nykytilaa kartoitetaan säännöllisesti keskusteluin, haastatteluin ja kyselyin. Toimintoja tutkitaan kaikilla tasoilla ja verrataan sitä perustehtävään, saavutetaanko yhteisön tavoitteet ja oikeat asiakkaat? (Murto 1998, 41.) Prosessia varten luodut mittarit auttavat analysoimaan nykytilaa ja havaitsemaan kehittämiskohteet. Hyvän mittarin ominaisuuksia on, että se ohjaa toimintaa oikeaan suuntaan, mittaa juuri oikeaa asiaa kattavasti ja on helposti ymmärrettävä sekä helppokäyttöinen. Prosesseja voidaan mi-

tata monella tavalla. Yleisimpiä ovat läpimenoajan, kustannusten ja asiakastyytyväisyyden mittaaminen. (Kvist & Arhoma & Järvelin & Räikkönen 1995, 84.)

Ennen kehitystyön aloittamista pitää prosessia analysoida monesta näkökulmasta, kuten: mikä on prosessin tuotos, ketkä sitä käyttävät, ketkä ovat asiakkaita ja muita sidosryhmiä, miten laatu suhteutuu prosessissa? (Kvist ym. 1995, 85.) Prosessien kehittäminen etenee vaiheittain alun kaoottisesta ympäristöstä toistuvien toimintojen kuvaamiseen, tulosten mittaamisen kautta ennakoivaan analysoituihin luovempiin menetelmiin edeten (Laamanen 2001, 44).

Prosessin tehokkuutta voidaan arvioida analysoimalla sen kuluttamia henkilöstö ja taloudellisia resursseja. Kun henkilöstön työajan jakautuminen eri tehtävien välillä on selvitetty riittävän pitkän ajanjakson aikana, voidaan tuloksia verrata organisaation tavoitteisiin nähden. Jos ajankäyttö ei vastaa odotettua tavoitetta, nähdään resurssikartoituksen avulla pullonkaulat ja kehittämisalueet. (Martola & Santala 1997, 77- 78.) Analyysin avulla voidaan myös selvittää mitä toimintoja tehostamalla saavutetaan merkittävimmät kustannussäästöt (Martola & Santala 1997, 119). Toiminnan kehittämiseksi voidaan miettiä esimerkiksi mitä lisäarvoa tuottamattomia toimintoja voitaisiin poistaa, miten resurssit voitaisiin organisoida uudelleen, esimerkiksi keskittämällä tehtäviä, lisäämällä tai poistamalla resursseja joltakin tehtäväalueelta. (Martola & Santala 1997, 77- 78.)

Prosessien toimivuutta voidaan arvioida myös vertaamalla oman ja muiden organisaatioiden toiminnallisia tunnuslukuja tehokkuuden, nopeuden, laadun ja tuottavuuden arvioimiseksi. Tällaisen benchmarking -vertailututkimuksen avulla saadaan näkemys miten oma organisaatio sijoittuu verrattuna parhaiten suoriutuviin organisaatioihin, mikä on tavoitetaso tai missä on onnistuttu. (Martola & Santala 1997, 123.)

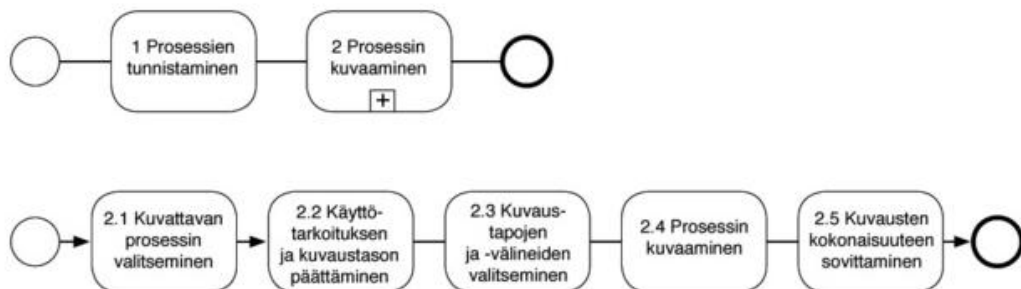
4.1.3 Prosessin kuvaaminen

Prosessikuvaukset ovat organisaation toiminnan mallinnuskeinoja, joiden avulla toimintaa voidaan ymmärtää, analysoida ja kehittää. Niitä käytetään työvälineenä toiminnosta vastaaville, johdolle, kehittäjille ja muille sidosryhmille. Organisaation johto ja luottamushenkilöt käyttävät prosessikuvauksia johtamisen, ohjauksen, päätöksenteon ja suunnittelun välineenä. Valitettavan usein prosessien kuvaamisen jälkeen dokumen-

tointi kuitenkin ainoastaan arkistoidaan, jonka jälkeen koko asia unohdetaan. (Laamanen 2001, 75.)

Prosesseja kuvataan erilaisilla tarkkuustasoilla ja eri tarpeita varten. Tärkeää kuitenkin on, että kuvaukset tehdään yhdenmukaisella tavalla. Yhteisellä prosessimallinnuskielellä ja symboleilla voidaan saavuttaa merkittäviä etuja niiden luettavuuden ja vertailtavuuden kautta. Käyttötarkoitus määrittää prosessimallinnuksen tason. Jos mallinnusta käytetään esimerkiksi uuden työntekijän perehdyttämiseen, on tehtävien tarkkuustaso yksityiskohtaisempi kuin johdon tarpeisiin kuvattavassa prosessissa. Nämä seikat vaikuttavat prosessin kuvaustarkkuuden, kuvaustavan ja välineiden valintaan. (JHS 2012.)

Prosessien kuvaamisen lähtökohtana on prosessien tunnistaminen, niiden jako ydin- ja tukiprosesseihin sekä niiden omistajien määrittely. Ydinprosessit ovat keskeisiä organisaation toiminnalle ja ne liittyvät suoraan ulkoisten asiakkaiden palveluun, kun taas tukiprosessit avustavat ydinprosesseja ja luovat edellytykset niiden toiminnalle. Tukiprosesseja ovat muun muassa hallinnolliset toiminnot, kuten henkilöstöhallinto sekä osaamisen ja toimintojen kehittäminen. (JHS 2012.)



Kuvio 3. Prosessien kuvaamisen eteneminen (JHS 2012).

Hyvä prosessikuvaus sisältää toimintaan liittyvät kriittiset asiat ja esittää asioiden väliset riippuvuudet. Se auttaa hahmottamaan eri rooleja ja mahdollisuuksia tilanteiden mukaiseen toimintaan. (Laamanen 2001, 76.) Ennen kuvauksen aloittamista on tärkeää selvittää mitkä ovat prosessin syötteet ja tuotokset sekä prosessin käyttötarkoitus. Prosessin alku- ja loppupisteen määrittely rajaa kuvattavan prosessialueen. Hyviä periaatteita prosessin rajaukselle on, että prosessin alku- ja loppupisteen rooli on asiakkaalla ja että alkupäässä on suunnittelu- ja lopussa arviointivaiheet. Näin voidaan saa-

vuttaa jatkuva kehittäminen, kun prosessi tuottaa tietoa sen toimivuudesta toiminnan alkupäähän. (JHS 2012.)

4.1.4 Prosessikehitysteorian soveltaminen Vantaalle

Edellinen kilpailutusprosessin mallinnus on ollut ensimmäinen kuvaus tehtäväketjusta. Sen avulla saa hyvin käsityksen miten pääpiirteissään kaupungin hankintalain piiriin kuuluvat hankinnat prosessoidaan. Mallinnus on julkaistu kaupungin Intranetissä ja sitä on voinut käyttää sekä hankintayksikön että koko kaupungin hankintoja tekevä henkilöstö. Prosessivaiheiden suorittamiseen vaadittavat määrämuotoiset dokumentit, työkalut ja määrääjat on pitänyt selvittää kuitenkin erikseen. Kuvaus on siten toiminut ainoastaan pinnallisena kuvauksena tapahtumista, jotka liittyvät hankintojen kilpailuttamiseen.

Käyttöön otetut hankinnan järjestelmät ovat muuttaneet rooleja huomattavasti vaikka lainmukaiset prosessivaiheet ovat edelleen voimassa. Sihteerin ja kirjaamon roolit ovat jääneet pois tehtäväketjusta, sillä samat vaiheet hoidetaan nykyisin järjestelmien kautta hankinta-asiantuntijoiden toimesta. Prosessidokumentaatio ei ole elänyt näiden muutosten matkassa vaan se on hautautunut arkistoihin. Se tosin on edelleen kaupungin Intranetissä saatavilla ja osana hankintakeskuksen johtamisjärjestelmää. Työnohjauksen välineenä sitä ei käytetä juuri lainkaan. Se tarjoaa kuitenkin pohjan prosessin edelleen kehittämiseen kilpailuttamisvaiheen osalta.

Henkilöstön työajan jakautumisen seurannalla eri tehtävien välillä pyritään selvittämään aikaa vievimmat vaiheet. Organisaatiolla ei varsinaisesti ole määriteltyjä tavoitteita, joihin tuloksia voidaan verrata. Näkemyksen mukaan osa prosessialueista on kuitenkin jäänyt liian vähälle huomiolle. Tulosten odotetaan antavan viitteitä kehittämisalueista resurssisuunnitelmaa varten.

4.2 Projektijohtaminen

Projekti eroaa prosessista siten, että prosessi on jatkuvaa toimintaa ja projekti on kerta-luontoinen toteutus (Helsingin yliopisto 2006). Projektit toteutetaan määräaikaisen prosessin kautta ja sitä hallitaan päämäärätietoisesti vaiheittaisena, välietappien kautta etenevänä jatkumona kohti tavoitetta. (Vartiainen & Ruuska & Kasvi 2003, 13 - 14.)

Projektiorganisaation etuna ja samalla haasteena funktionaaliseen organisaatioon verrattuna on sen joustavuus ja asiakaskeskeisyys. Projekti on organisaation vastaus nopeisiin ympäristön muutoksiin, joissa on toimittava uudella tavalla. Projektiorganisaatioissa valtaosa tuotteista tai palveluista tehdään asiakkaiden erityisten ja muuttuvien tarpeiden mukaan. Reagointikyky ja joustava toiminta edellyttävät projektiorganisaation osaamispääoman tuntemista ja tehokasta hyödyntämistä. (Vartiainen ym. 2003, 10.)

4.2.1 Projektinhallinta

Projektinhallinnalla tarkoitetaan resurssien, kuten työvoiman, ajan ja budjetin organisoimista ja hallintaa siten, että projektin tavoite voidaan saavuttaa suunnitellun sisältöisenä, laatusena sekä suunnittelussa aikataulussa (Wikipedia 2014). Keskeisiä hallittavia osaamisalueita projektinhallinnassa on projektin alueen ja tavoitteiden määrittely, resurssien hallinta, laadunvarmistus ja projektitiedottaminen. Hyvin hallitussa projektissa on myös huomioitu projektiin liittyvät riskit, suunnitellaan ratkaisut niihin, vältetään muutoksia ja projekti saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Aiemmistä projekteista saatua kokemusta hyödynnetään varautumalla ongelmiin ennakkoon. (Vartiainen ym. 2003, 32 - 33.)

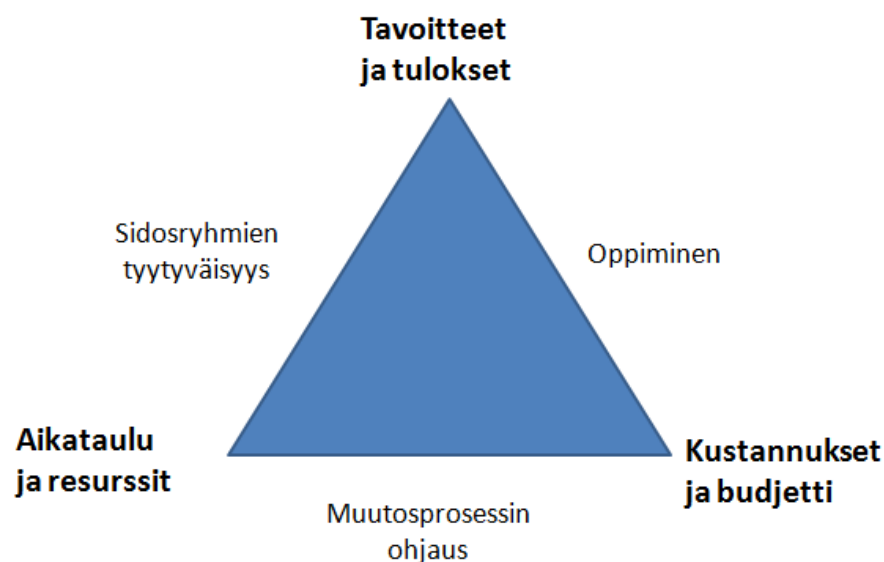
Projekti voidaan toteuttaa määrämuotoisena tai toistuvina, limittäisinä prosesseina. Määräaikainen ja -muotoinen projekti etenee vakaassa toimintaympäristössä välitavoitteesta toiseen. Usein välietapit vaativat jonkin sovituksen hyväksymistävän ennen kuin saadaan lupa edetä projektissa. (Vartiainen ym. 2003, 14.)

4.2.2 Projektikokonaisuuksien hallinta

Projektien määrän kasvaessa niiden hallinta muuttuu vaikeammaksi. Resurssit eivät aina riitä useiden samanaikaisten projektien toteuttamiseen ja toiminta saattaa olla lyhytjänteistä. Myös projektin sisällöt voivat vaihdella paljon mikä voi johtaa vaihteleviin menettelytapoihin ja jatkuvaan asioiden opetteluun vaikka aiemmissa projekteissa olisi jo kohdattu sama tilanne ja hyvä ratkaisumalli siihen olisi löydetty. Keskeistä on huolehtia siitä, että hyvät käytännöt ja oppi päättyneistä projekteista siirtyvät käytännöksi uuteen projektiin. (Vartiainen ym. 2003, 39.)

Projektin toimintaympäristö vaikuttaa projektissa tarvittaviin tieto- ja osaamistarpeisiin. Turbulentissa ympäristössä ei pelkkä rutiininomainen osaaminen riitä, vaan tarvitaan luovaa ja joustavaa osaamista ja taitoja. Projektiosaamisen lisääminen organisaatioissa on tarpeen projektimuotoisen toiminnan yleistymisen ja projektien lisääntymisen myötä. Projektimuotoinen työskentely leviää yhä uusille alueille ja myös julkisen sektorin organisaatioissa toteutetaan palveluita ja tehtäviä projektimuotoisesti. (Vartiainen ym. 2003, 15.)

Useiden projektien muodostamien projektikokonaisuuksien yleistyminen lisää myös tarvetta kehittää niiden hallinnan osaamista koko organisaation tasolla. Projektikokonaisuuksien ohjauksessa on tärkeää tavoitteiden saavuttaminen, aikataulussa pysyminen, resurssien käytön valvominen ja budjetin noudattaminen. Näiden asioiden välillä tasapainottelu on yleensä haasteellista niin projektien kuin projektikokonaisuuksien hallinnoinnissa ja ohjauksessa (kuvio 4). Tätä hallinnointia voidaankin pitää luonteeltaan muutosprosessin ohjauksena. (Vartiainen ym. 2003, 150 - 151.)



Kuvio 4. Projektikokonaisuuksien tasapainoinen hallinnointi (Vartiainen ym. 2003, 151).

4.2.3 Projektijohtamisteorian soveltaminen Vantaalle

Kilpailuttamishankkeet ovat selkeästi projekteja, joilla on tietty sovittu sisältö ja laatu, ja joita pitää suunnitella, aikatauluttaa sekä hallita niihin liittyviä riskejä. Projektimuotoista työskentelyä ei kuitenkaan ole omaksuttu Vantaan hankintayksikössä menetelmäksi ja kilpailutuksen suunnittelu jää alussa hyvin karkealle tasolle. Opinnäytetyön yhtenä tavoitteena on ottaa käyttöön joitakin projektin ohjausmenetelmiä kuitenkin lisäämättä liikaa dokumentaatioon liittyvää byrokratiaa.

Kilpailutusten suunnittelu ja niistä tiedottaminen on kunkin hankinta-asiantuntijan vastuulla ja projekteja ei tällä hetkellä suunnitella ja koordinoida kokonaisuutena. Organisaation osaamista ei hyödynnetä täysin niin, että esimerkiksi lakimiehen kanssa systemaattisesti kartoitettaisiin tulevia haasteita jo kilpailutuksen alussa. Tärkein tavoite projektimallin käyttöönotossa on tuoda työkaluja ja tietoa projektisalkun hallintaan soveltuvien osien.

4.3 Muutosjohtaminen

Informaatioyhteiskunta, jossa elämme, on kompleksinen, monitulkintainen ja nopealiikkeinen. Lisäksi se kehittyy ja uudistuu jatkuvasti. Niinpä muutosvalmiuksien kehittäminen organisaatiossa on tärkeää, jotta näitä haasteita ja jatkuvaa muutosta pystytään hallitsemaan ja ohjaamaan. Organisaation oppimista tukevien työkalujen ja prosessien luomista tulisi edistää kaikin tavoin. Menestyvässä organisaatiossa suorituksen, osaamisen ja tiedon johtamisen perusprosessit pidetään kunnossa. Näiden prosessien avulla varmistetaan, että kaikilla organisaation jäsenillä on perustehtävä hallussa, ydinosaaminen turvattu myös tulevaisuudessa ja jatkuva uuden tiedon soveltaminen hallitaan. (Sydänmaanlakka 2012, 77 – 78.)

4.3.1 Organisaatio muutoksessa

Yhteiskunnallisten asioiden nopea ja ennakoimaton muuttuminen edellyttää organisaatioiden jatkuvaa kehittämistä. Työyhteisön pitää pysähtyä aika ajoin tutkimaan sen yksilöiden ja koko yhteisön toimintaa sen perustehtävän pohjalta, jotta muutostarpeet voidaan nähdä. (Murto 1998, 60 - 61.) Älykkäässä organisaatiossa kyetään tunnistamaan

toiminnan puutteellisuuksia ja tilanteet, joissa toiminnan tulokset eivät vastaa sille asetettuja tavoitteita. Tämän lisäksi pitää olla kyky muuttaa toimintatapaansa puutteiden korjaamiseksi. (Virtanen & Stenvall, 240.) Kyky uusiutua jatkuvasti, ennakoida muutoksia ja oppia nopeasti edellyttää organisaatiolta selkeää strategiaa, joka on tiedotettu koko organisaatiolle. (Sydänmaanlakka 2012, 220).

Muutostilanteissa joudutaan tekemään paljon päätöksiä ja usein vajanaisten tietojen varassa. Älykkäässä organisaatiossa päätöksiä uskalletaan tehdä ja ottaa tietoisia riskejä, ettei päätös välttämättä ole aina oikea ja lopullinen. Muutoksia voidaan prosessoida joko kokonaisuuksia halliten, kun kaikki mahdollinen tieto muutokseen liittyvistä tekijöistä on kerätty tai vähitellen edeten eli inkrementaalisesti, jolloin tietoa tulevasta saadaan muutoksessa edetessä. Tällöin muutosprosessi etenee hitaammin vaiheittain ongelmia ratkoen ja tehden parannuksia nykytilanteen korjaamiseksi. Jos jokin askel huomataan vääräksi, korjataan se saman tien. Rationaalisessa mallissa kokonaisuus suunnitellaan ja toteutetaan kokonaisuuden ohjaamana. Tämä on kuitenkin haasteellista, koska se edellyttää valtavien tiedonmäärien hallintaa. (Virtanen & Stenvall 2014, 186.)

Muutos täytyy prosessoida, jotta saavutetaan ymmärrys muutoksen tarpeellisuudesta ja siihen johtaneista syistä. Muutoksen toteuttamisesta keskustelu edesauttaa yksilöiden varautumista siihen. (Virtanen & Stenvall 2014, 183.) Muutoksen hallinta ei yleensä ole helppoa. Muutos saattaa tapahtua harkitusti tai satunnaisesti ja eri tasoilla, kuten tietojen, taitojen, asenteiden, yksilön tai ryhmän käyttäytymisen tai yrityksen toiminnan tasolla. Uuden tiedon hankinta on muutoksista helpointa ja vaikeinta on muuttaa koko yrityksen toimintaa. Muutoksen äärellä on tärkeää, että kaikilla on selkeä visio ja riittävästi tietoa tulevasta muutoksesta. (Sydänmaanlakka 2012, 70 & 73.)

Vakiintuneet toimintatavat jatkuvat päivästä toiseen ellei välillä jouduta vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin tai kriisitilanteisiin. Lama onkin pakottanut monet organisaatiot tarkastelemaan toimintatapojaan ja töiden organisointia. Toisaalta myös edistyneemmät johtamismenetelmät ovat lisänneet kehittämistoimintaa monessa yhteisössä normaaleissakin oloissa. (Murto 1998, 33.)

Organisaatiot pyrkivät kehittämään toimintaansa tulevaisuutta varten. Älykkäässä päätöksenteossa otetaan huomioon tilanne ja konteksti, analysoidaan taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia näkökulmia. (Virtanen & Stenvall 2014, 185.) Organisaatiomuutokset

saattavat viedä huomiota pois jostakin tärkeästä toiminnasta, jolloin muu tekeminen kärsii muutoksen viedessä paljon aikaa. Tämä voi johtaa työntekijöiden ahdistumiseen ja heidän ajankäytön tehokkuuden heikkenemiseen. Älykkäässä organisaatiossa kytetään kuitenkin kanavoimaan osaaminen tarkoituksenmukaisesti ja prosessoimaan muutokset luovuuden ja innovaatiokyvyn avulla. Tämä edellyttää kuitenkin, että muutokselle, uudelleen kehittämiselle ja toisin ajattelemiselle sekä innovatiiviselle ideoinnille annetaan aidosti tilaa. (Virtanen & Stenvall 2014, 184.)

4.3.2 Organisaation oppiminen

Uuden oppimiseen organisaation muutostilanteissa voi liittyä monenlaisia esteitä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi heikko motivaatio, epäselvät tavoitteet tai urautuneisuus. Tiedon hankinnan esteitä voivat olla ajan puute, heikko tai liian suuri tietojen saatavuus sekä puutteelliset toimintaohjeet. Oppiminen voi estyä myös syystä, ettei muutosta ymmärretä tarpeelliseksi tai se on liian suuri. (Sydänmaanlakka 2012, 45.)

Organisaation oppiminen edellyttää monenlaisia taitoja yksilön, tiimin sekä johdon tasolla. Yhä monimutkaisempia kokonaisuuksia pitää pystyä hahmottamaan ja tulkitsemaan. Sisäisiä toimintatapoja ja ajatusmalleja pitää kyseenalaistaa, jotta ne eivät muodostu esteeksi kehitykselle. Yhdessä oppiminen on tehokkainta oppimista. Uudistuminen edellyttää myös pois oppimista. Organisaation aktiivinen sisäinen keskustelu, kuten ongelmien käsittely yhdessä, asioiden kyseenalaistaminen ja eriävien mielipiteiden salliminen edesauttavat uusien mahdollisuuksien löytämisessä ja organisaation kehityksessä. Myös tietojärjestelmien rooli ja niiden luomat mahdollisuudet kehittää organisaation toimintaa on kasvanut viime vuosina merkittävästi. Älykkäässä organisaatiossa tämä potentiaali osataan hyödyntää. (Sydänmaanlakka 2012, 59 - 61.)

4.3.3 Muutosjohtamisen mallit

Kuten muutoksia on erilaisia, niiden läpiviemiseen organisaatiossa on erilaisia muutosjohtamisen toimintatapoja. Muutokset ovat aina projekteja, joilla on tavoite, toiminnallinen muoto ja aikataulu. (Virtanen & Stenvall 2014, 196 - 197.) Professorit Fernandez & Rainey ovat laatineet malleja julkisten organisaatioiden muutosjohtamiseen ja heidän mukaan huomiota kannattaa kiinnittää seuraaviin asioihin.

- Muutostarpeen tunnistaminen ja varmistaminen

Organisaation muutostarpeet tunnistetaan ja ne löydetään organisaation sisäisiltä rajapinnoilta. Organisaation johto laatii muutostarpeiden mukaisen vision siitä, mitä muutoksella tavoitellaan ja hankkii muutosprosessille tarpeellisen tuen tarvittaessa johtotasolta ja poliittisilta päätöksentekijöiltä.

- Muutossuunnitelman ja kehyksen laatiminen

Laaditaan tarkoituksenmukainen projektisuunnitelma ja niin sanottu tiekartta (roadmap), joka sisältää muutoksen eri vaiheet ja etenemissuunnitelman. Projekti-suunnitelma sisältää myös yksilöidyt riskit sekä niiden hallintasuunnitelman.

- Organisaation sisäisen muutostuen varmistaminen ja muutosvastarinnan ylittäminen

Muutokselle rakennetaan myönteinen ilmapiiri ottamalla henkilöstö mukaan muutoksen toteuttamiseen ja siten sitouttamalla siihen. Muutosvastarintaan varaudutaan perusteluin ja riittävän tiedon tarjoamisella. Suhtaudutaan positiivisesti, mutta kuitenkin päättäväisesti ja pyritään vaimentamaan kriittinen epäily ja vastustus.

- Tarvittavien resurssien turvaaminen

Huolehditaan organisaation kapasiteetin riittämisestä muutoshankkeen läpiviemiseen eli hankkeessa tarvittavat taloudelliset, henkiset ja osaamisen resurssit varmistetaan.

- Muutoksen vakiinnuttaminen

Huolehditaan muutoksen vakiinnuttamisesta uudeksi käytännöksi. Suurin vastuun toteuttamisesta on johdolla.

(Fernandez & Rainey 2006, 169 - 173.)

4.3.4 Julkisen hallinnon organisaatio muutoksessa

Julkisen hallinnon organisaation kehittämisen haasteita ovat poliittiset valtapelit, heikko uusien ideoiden hyväksymiskulttuuri ja lyhytjänteinen päätöksentekotapa. Ennakkoluulottomia ratkaisuja tarvitaan sääntöihin ja esteisiin, jotka hidastavat järjestelmän toimimista älykkäällä tavalla. Jatkuvaa tarkastelua ja pohtimista tarvitaan, jotta saavutetaan älykäs ohjaus. (Virtanen & Stenvall 2014, 244.)

Julkisten organisaatioiden rakentaminen nykyisessä tietoyhteiskunnassa edellyttää uudenlaista ajattelua ja jopa organisaatioteoriaa. Kuntauudistusten ja muiden muutosten, erityisesti tietotekniikan luomassa uudenlaisessa toimintaympäristössä tarvitaan uudenlaista palveluajattelua ja muutosjohtamista. Julkishallinnon organisaatioissa näiden asioiden luomia vaatimuksia ja ehtoja ei toistaiseksi ole huomioitu riittävästi. Toimintaympäristön muutoksen tunnistaminen on keskeistä julkisten organisaatioiden älykkään hallintajärjestelmän rakentamisessa. (Virtanen & Stenvall 2014, 240.)

Informaation hyödyntäminen ja uusien toimintamallien luominen tietotekniikan avulla tehostavat organisaation toimintoja huomattavasti. Palvelutoimialoilla hyödynnetään paljon tieto- ja viestintätekniikkaa sen suuren tuottavuustehokkuuden vuoksi. Suomessa kuntasektori on palvelualan suurin työnantaja. Julkisten palvelujen tuotantoa ei kuitenkaan ole onnistuttu tehostamaan. Kunnallisten palvelujen sitoma henkilöstömäärä on kasvanut vuosittain, joten tehostamispotentiaali on huomattava. Teknologian hyödyntämiseen julkishallinnon toiminnoissa on haettava tehoa nykyistä enemmän, sillä tietoteknologian avulla voidaan tehostaa kunnallisia palveluita merkittävästi. Tietotekniikan laaja-alaisella hyödyntämisellä voidaan tehostaa nykyisten henkilöstöresurssien käyttöä sekä hillitä tulevaisuuden tarvetta rekrytoida eläkepoistuman ja kasvavien henkilöstötarpeiden vuoksi. (VM 2010, 129.)

Kunta-alalla haasteita tietojärjestelmien hyödyntämiseen tuo palveluiden tuottaminen entistä hajautuneemmassa tuottajaverkossa, joka sisältää kuntaorganisaatioiden ja yritysten toimintoja. Tällöin eri organisaatioiden rajat voivat olla vaikeasti hahmotettavissa ja rajapintojen hallinta ja verkostomuotoiseen toiminnan organisointi ovat erityisen tärkeitä. On myös kiinnitettävä huomiota palvelujen tuotteistamiseen siten, että informaatioteknologiaa voidaan hyödyntää tehokkaasti. Yhtyeentoimivuuden aikaansaaminen kunkin toimialan omien tietojärjestelmien välillä edellyttää myös toimintatapojen muuttamista. Tämä onkin Suomessa suuri haaste valtakunnallisella tasolla. (VM 2010, 129.)

Valtion ja kuntien tietojärjestelmien kehittämistyötä on viime vuosina kritisoitu ankarasti huonosta johtamisesta ja tehottomuudesta. Esimerkkejä aikataulujen venymisestä vuosilla löytyy esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisesti yhtenäisten potilas- ja asiakastietojärjestelmien kehittämistyö ja kansallinen terveysarkisto. Julkisten tietojärjestelmien kehittäminen on osoittautunut vaativaksi työksi hajanaisen ja valtavan

järjestelmäkannan sekä puuttuvien standardien vuoksi. Kehittämistyötä on vaivannut lyhytjännitteisyys, hajanaisuus ja pirstaleisuus. Tiedon tulisi tukea paremmin kuntien toiminnan ohjausta ja johtamista. Kansallisten ratkaisujen ja kuntien yhteisten mallien löytyminen olisi erityisen tärkeää kunnissa tapahtuvan kehittämistyön perustaksi. Tarvi- taan yhteinen tietoarkkitehtuuri, jossa päätöksenteko ja operatiivinen johtaminen perus- tuisivat nykyistä paremmin analysoituun, relevanttiin ja riittävän ajantasaiseen tietoon. (VM 2010, 132.)

Kunnissa kerätään runsaasti seurantatietoja sekä omiin tarpeisiin ja valtakunnallisille toimijoille. Tietojen kerääminen ja käsittely eri käyttötarkoituksiin ja eri järjestelmiin se- kä tietohuoltoon liittyvät manuaaliset tehtävät vievät henkilöstöresursseja huomattavat määrät. Luotettavan tiedon varmistamiseksi kuntien tai toimintayksiköiden välisen ver- tailussa kirjauskäytännöt ja muut laskennan perusteet tulee yhtenäistää eri toimialoilla ja kaikissa kunnissa. Vertailukelpoisten tietojen tuottaminen ja tiedon tuotannon no- peuttaminen edellyttää tiedon tuotantoprosessien, käsitteiden ja kerättävien tietojen standardointia. Standardointi vähentää päällekkäistä ja manuaalista työtä sekä mahdol- listaa automatisoidun tiedonkeruun. (VM 2010, 132.)

4.3.5 Muutosjohtamisteorian soveltaminen Vantaalle

Vantaan hankintayksikössä ei ole laadittua erillistä hankintastrategiaa. Kaupungin val- tuustokauden strategiasta johdetaan vuosittain strateginen tulokortti hankinta- keskuksen tasolle. Käytännössä tulokorttiin kirjatut painopistealueet eivät palvele han- kinnan strategista ohjausta vaan sinne kirjatut tavoitteet ovat toiminnalle ylätason ta- voitteita, joista tärkein on säästäminen. Kun hankintoja ei ole strategisesti suunniteltu, johtaa se käytännössä lyhytjänteiseen toimintaan ilman selkeää suunnitelmaa resurs- sien jakamisesta tuotealueiden, kilpailutus- ja sopimusseurantatehtävien kesken pu- humattakaan kehittämistyöstä, joka nykyisessä tilanteessa olisi hyvin tärkeää priorisoi- da yksikön toiminnan tehokkuuden saavuttamiseksi.

Toimintatutkimuksen tavoitteena on edistää hankinnan suunnittelua niin, että toimintaa kehitetään kokonaisuutena, niukat resurssit kohdistetaan tärkeimpiin alueisiin ja vä- hemmän tärkeiden hallinnasta tehdään suunnitelma alueen hoitamiseksi minimi- ponnisteluin. Lisäksi organisaation jatkuva oppiminen huomioidaan prosessin mallin- nuksessa. Järjestelmien tehokkaaseen hyödyntämiseen pitää panostaa jatkossa

enemmän. Järjestelmien välisen integraation viivästyminen on aiheuttanut epäsuotuisaa asennoitumista uusia järjestelmiä kohtaan. Integraation mahdollistaminen kaikin puolin ja riittävien resurssien varaaminen sen toteuttamiseen on priorisoitava tärkeimmäksi tehtäväksi lähiaikoina. Myös kilpailutusjärjestelmän mallipohjien ja kriteerikirjastojen luominen kannattaa varmistaa mahdollisimman pikaisesti.

4.4 Julkiset hankinnat

Julkisten hankintojen merkitys kansantaloudelle on huomattava. Suomessa julkisten hankintojen osuus bruttokansantuotteesta on lähes 20 prosenttia. Vuonna 2010 EU-komission tilastojen mukaan hankintojen arvo Suomessa oli 35 miljardia euroa. (TEM 2011.) Julkisia hankintoja säätelee hankintalainsäädäntö, jonka tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja EU:n sisämarkkinoita. Suomen hankintalaki määräytyy pitkälti EU-direktiiviin. Lainsäädäntö koskee tavaroiden ja palvelujen ostamista ja rakennusurakoiden teettämistä julkisilla varoilla mikäli hankintojen arvo ylittää määrätyn kynnysarvon. Alin kynnysarvo on tavara- ja palveluhankinnoilla, joiden arvo yli 30.000 euroa. Tällaiset hankinnat pitää kilpailuttaa vähintään Suomen sisämarkkinoilla. Jos arvo ylittää 207.000 euroa, pitää kilpailuttaminen toteuttaa EU-tasoisesti (Pekkala & Pohjonen 2012, 21.)

Julkiset hankinnat poikkeavat yritysmaailman hankintatoimesta huomattavasti. Hinta- ja laatutehokkuus ovat vain osa hankinnan tavoitteista. Erilaisten julkiseen hankintaan liittyvien lakien noudattaminen korostuu hankintaprosessissa ja jopa organisaatorakenteessa siten, että juridisilla resursseilla on merkittävä rooli organisaatiossa. Lain noudattaminen edellyttää, että kaikissa hankinnoissa varmistetaan tasapuolisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteita. (PTC Services Oy 2013.) Yhteisten varojen käytössä halutaan taata rehellisyys ja oikeudenmukaisuus (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 283.)

Hyvä markkinoiden tuntemus ja omien tarpeiden peilaaminen tarjontaan nähden ovat keskeisiä taitoja myös julkisella sektorilla. Tasapainottelu hankinta-, kunta-, arkistointi- ja julkisuuslakien noudattamisen ja järkevien hankintojen varmistamisen välillä on haastava tehtävä. Keskeisin asia julkisissa hankinnoissa on hyvä valmistautuminen, jolla saavutetaan onnistunut palvelu- tai tavarahankinta. Julkisten hankintojen menestyksessä hoitaminen vaatii juridisen osaamisen lisäksi strategista suunnittelua sekä

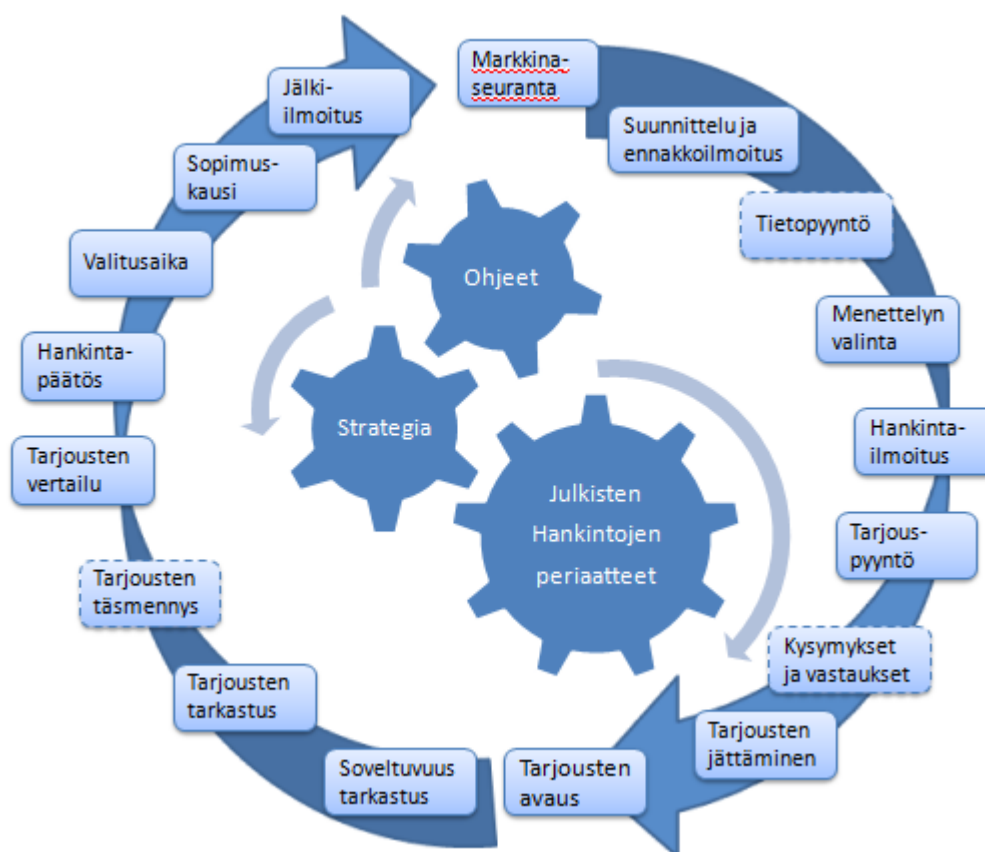
vahvaa kaupallista ja taloudellista ajattelua. Yritysmailman hankintojen kehittämisen mallit voivat antaa hyviä viitteitä siitä miten julkisellakin puolella toimintaa voisi kehittää. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 53 - 54.)

4.4.1 Hankintaprosessi

Julkisten hankintojen hankintaprosessia säätelevä hankintalaki koskee ainoastaan kilpailutusprosessi vaiheita. Lain ulkopuolelle jäävät hankinnan suunnittelu ja sopimuksen aikainen toiminta. Laki ei ota kantaa siihen, miten hankintapalvelu tuotetaan, mikä on hankinnan sisältö ja millaiset ovat hankinnan ehdot. Näin ollen hankintayksikkö voi itse määrittellä hankinnan kriteerit sekä laadun ja hinnan merkitys kokonaisuuden kannalta, kunhan varmistetaan tarjoajien tasapuolinen kohtelu. (Pekkala & Pohjonen 2012, 23.)

Hankintaprosessissa kilpailutuksen vaiheita edeltää hankinnan strateginen suunnittelu, yksittäisen hankinnan suunnittelu, tarvittava markkinakartoituksen tekeminen sekä hankintamenettelyn valinta. Menettelyvaihtoehtoja ovat avoin, rajoitettu tai neuvottelu menettely. Kaksi jälkimmäistä sisältää eri vaiheita tarjoajien esivalinnan vuoksi. Tarjousprosessin jälkeen siirrytään sopimuskautteen, jota hankintalaki ei säätele muutoin kuin määrittämällä sopimuskaudelle enimmäispituuden. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 122.) Puitejärjestelyn voi sopia enintään neljäksi vuodeksi joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 luku 31 §).

Prosessi on siten jatkuvaa, että hankinnat on kilpailutettava noin neljän vuoden välein uudestaan. Syklisyys pitää huomioida hankintayksikön toiminnan suunnittelussa, jotta uuden sopimuskauden kilpailutusta aletaan suunnitella viimeistään hankintasopimuksen viimeisen vuoden aikana. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.) Kuvio 5 esittää julkisten hankintojen avoimella menettelyllä toteutetun EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan kilpailutuksen viitekehysten ja sen eri vaiheet. Katkoviivalla merkityt vaiheet eivät ole pakollisia, mutta tyypillisiä hankintaprosessin vaiheita. Hankintaprosessi jatkuu sopimuskauden jälkeen taas markkinaseurantaan ja sitä seuraaviin vaiheisiin.



Kuvio 5. Avoimen EU-hankinnan kilpailutuskehä (mukailtu esitys PTC Services Oy 2013).

Määrämuotoisella kilpailuttamisprosessilla halutaan varmistaa, että kaikki tarjotut vaihtoehdot huomioidaan asianmukaisesti ja päätös tehdään objektiivisesti sekä ilmoitettujen sääntöjen mukaisesti (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 283). Julkisten hankintojen kilpailuttamisprosessissa painopiste on hankintojen huolellisessa suunnittelussa ja tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisessa. Päätöksenteon kriteerit pitää ilmoittaa jo tarjouspyynnössä selkeästi, tasapuolisesti ja avoimesti. Myös tärkeimmät sopimusehdot ilmoitetaan jo tarjouspyynnössä. Hankintojen julkinen ilmoitusmenettely, -kanavat ja määräajat ovat kaikki tarkkaan määriteltäviä. (Hankinnat.fi 2013.)

Julkisten hankintojen ostoprosessin määrämuotoisuutta ei hankintayksikkö voi muuttaa yhdistämällä vaiheita tai jättämällä pois lainmukaisia tehtäviä. Prosessin kokonaisuus sisältää useita vaiheita, joihin on laadittava kirjallisia asiakirjoja. Kilpailutusprosessi sisältää noin viisitoista vaihetta. Vaiheiden määrä ja aikataulu riippuvat hankinnan arvosta ja sisällöstä ja valitusta menettelytavasta. Merkittävä ero yksityisen puolen hankintaprosessiin on se miten paljon asioita on määriteltävä jo prosessin alkuvaiheessa.

Jos valmistautumista ei tehdä alussa, joudutaan hyvin todennäköisesti venyttämään aikataulua tai jopa keskeyttämään hankinta lopputulos ei välttämättä vastaa tarkoitusta. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.)

Kilpailutusprosessin määrämuotoiset vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä ovat seuraavat:

1. Tarjouspyynnön julkaisu
2. Tarjoajien kysymykset tarjouspyynnöstä
3. Kysymyksiin vastaaminen
4. Tarjousajan päätyminen
5. Myöhästyneiden tarjousten hylkääminen
6. Tarjousten avaaminen ja kirjaaminen
7. Tarjoajien kelpoisuusehtojen tarkastaminen ja niiden hylkääminen, jotka eivät täytä vaatimuksia (avoin menettely)
8. Täsmennyspyyntöjen lähettäminen tarjoajille
9. Täsmennysten vastaanottaminen
10. Tarjouspyyntöä vastaamattomien tarjousten hylkääminen
11. Tarjousvertailun tekeminen ja perusteluiden kirjaaminen
12. Hankintapäätöksen tekeminen
13. Hankintapäätöksestä ja päätöksen oikaisumenettelystä tiedottaminen tarjoajille
14. Hankintasopimuksen allekirjoitus valitusajan umpeuduttua
15. Jälki-ilmoitus (EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa).

(Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 122.)

4.4.2 Direktiiviudistus

Julkisia hankintoja säätelevän hankintalain kokonaisuudistus on parhaillaan käynnissä. Uudet EU-direktiivit on vahvistettu vuoden 2014 helmikuussa ja ne syrjäyttävät edelliset vuodelta 2004 peräisin olevat direktiivit. Uudistuksella laista pyritään tekemään entistä selkeämpi ja ymmärrettävämpi. Hankintakäytäntöjen joustavuutta pyritään lisäämään ja parantamaan pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin. Näiden lisäksi uudistuksen tarkoituksena on tukea uusia innovaatioita, vähähiilistä ja tehokasta taloutta EU:ssa. (Eurooppa tiedotus 2014.)

Ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien painoarvo kilpailutuksessa kasvaa uudistuksen myötä ja näiden näkökulmien huomioiminen helpottuu hankintatoimessa. Esimerkiksi vammaisia työllistävät toimijat, työolosuhteet, elinkaarikustannukset tai vaikkapa Reilun kaupan standardit voidaan entistä paremmin ottaa huomioon kilpailutusprosessissa. (Euroopan unionin virallinen lehti 2014.)

4.4.3 Soveltaminen Vantaalle

Laki julkisista hankinnoista on tärkein viitekehys hankintayksikön toiminnan kannalta, sillä sen määrittelemiä pakollisia vaiheita ja määräaikoja ei voi jättää huomioimatta. Hankintalain tunteminen on hankintayksikön ydinosaamisalue, jota yksikkö tarjoaa muiden toimialojen ja konserniyhtiöiden käyttöön. Yksikön velvollisuus on pitää henkilöstön osaaminen ajan tasalla, kun lähivuosina toteutetaan valtava määrä muutoksia muun muassa hankintalain ja kuntalain uudistusten myötä. Prosessien kehittämisessä on tärkeää huomioida, että kaikki lain mukaan pakollisen kilpailutuksen vaiheet ovat mukana. Yhtä tärkeää on kuitenkin huomata se liikkumavara mikä jää velvoitteiden ulkopuolelle ja toteuttaa siellä hankintatoimen kehittämistä.

5 Kehittämishankkeen toteuttaminen

Hankintayksikön henkilöstöresurssit ovat olleet vähäiset ja vaihtuvuus on aiheuttanut lisähaasteita vähintäänkin tärkeimpien tehtävien hoitamiseksi. Useiden järjestelmien käyttöönotto samanaikaisesti on muuttanut prosesseja käytännössä ja aiheuttanut huomattavia kehittämistarpeita, jotka sitovat henkilöstön aikaa perustehtävien lisäksi. Tämän opinnäytetyön tuottamiseen vaadittu panostus onkin ollut tervetullut kehittämisresurssi näiden haasteiden keskellä.

5.1 Prosessimallinnuksen nykytila

Prosessien kuvaus ei ole kaupungissa vielä kovin systemaattista ja prosesseja on laadittu toimialoilla kuhunkin tarpeeseen sopivalla tavalla ja työkalulla. Prosessien väliset liittymäkohdat ja ydinprosessit ovat puuttuneet tai ainakaan niitä ei ole julkisesti esillä

kaupungin Intranetissä. Vuonna 2013 käynnistettiin projekti kaupungin toimialojen prosessien mallintamisen yhtenäistämiseksi. Projektissa otettiin käyttöön yhteinen työkalu prosessien kuvaamiseen, IMS-toimintajärjestelmä. Järjestelmään tullaan kuvaamaan koko kaupunkiorganisaation toimintaa prosesseina hierarkkisesti ylhäältä alaspäin. Prosessit kytketään toisiinsa prosessipuun avulla. Projekti sisältää myös yhtenäisen mallinnusohjeistuksen ja prosessikirjaston laatimisen toimialojen käyttöön. (IMS Business Solutions Oy 2013.)

Hankintayksikön prosesseista on kuvattuna ainoastaan kilpailuttamisprosessi. Se tehtiin vuoden 2012 alussa ja se on toiminut johtamisen, suunnittelun ja perehdyttämisen välineenä. Kilpailuttamisprosessi on kuvattu Visio-järjestelmällä ja kuvaus sisältää eri vaiheiden tehtävät sekä niistä vastuussa olevat tehtävänimikkeet. (Ekholm & Ormio 2012.) Prosessi sisältää ainoastaan päätason tehtävät hankinnan kilpailutukseen liittyen. Hankintaprosessin laajuudesta jää puuttumaan alkuosan vaiheita kuten: kilpailutuksen suunnittelu, edellisen sopimuskauden kokemusten kerääminen, tutkiminen ja analysointi. Myös prosessin loppupiste on liian aikainen ajatellen hankintaprosessin kokonaisuutta sillä se ei sisällä lainkaan kuvausta sopimuskauden aikaisesta toiminnasta. Prosessikuvaus päättyy sopimuksen allekirjoittamiseen ja osto-ohjeiden laatimiseen. Osa rooleista ja vastuista on muuttunut viimeisimmän vuoden aikana eikä tehtävistä löydy toimintaohjeita tai kuvausta missä järjestelmässä ne tulee suorittaa. Prosessin omistajaa ei ole kerrottu eikä siihen liittyviä mittareita ole kehitetty.

5.2 Hankintayksikön hankinnat

Hankintojen toteuttamiseen on laadittu ohjeistus: ”Kaupungin yleinen hankintaohje”, jossa kuvataan vaadittavat toimenpiteet ja päätöksentekoprosessi hankinnan arvosta riippuen. Arvon ylittäessä tietyt raja-arvot, pitää hankinta kilpailuttaa hankintalain mukaisesti joko kansallisesti tai EU-tasolla. Kuten edellä todettiin (s. 4) kaupungin johtosäännöissä on sovittu kaikkien materiaalien ja tiettyjen palveluiden kilpailuttamisen kuuluvan hankintakeskuksen vastuualueelle. Näiden ulkopuolelle jäävät hankinnat toimialat ja organisaatiot hoitavat itsenäisesti. Hankintaprosessi lähtee liikkeelle joko toimeksiannosta kaupungin joltain toimialalta tai sopimusseurannan ja tarpeen määrittelyn tuloksena. Kilpailuttamisen valmistelu käynnistetään yleensä noin puoli vuotta ennen edellisen sopimuksen loppumisaikakohtaa. Laajemmat hankinnat saattavat vaatia jopa vuoden valmisteluajan. (Vantaan kaupungin Intranet Avain 2013.)

Hankintayksikkö kilpailuttaa hankintoja vuosittain noin 20 miljoonan euron arvosta ja kappalemääräisesti keskimäärin 50. Noin puolet niistä on kertahankintoja ja puolet puitejärjestelyitä. Hallittava sopimussalkku sisältää noin 400 sopimusta. Sopimuskauden kaikenlainen hallinnointi, kuten esimerkiksi hinta- ja tuotemuutoksista neuvotteleminen, reklamaatioiden ja palautteen käsittely sekä toimittajayhteistyö, on hankinta-asiantuntijoiden vastuulla.

5.3 Ajankäytön seurantatutkimus

Hankintoja kilpailuttavien henkilöiden työajan jakautumista eri tehtävien välillä sovittiin seurattavaksi tutkimuksen aikana standardoidun raportoinnin avulla noin kahden kuukauden ajan. Seurattavat tehtävät jaettiin hankintaprosessin mukaan vaiheisiin: hankinnan suunnittelu, tarjouspyynnön laatiminen, tarjousten käsittely sekä sopimusten hallinta. Edellisten tehtävien lisäksi haluttiin kartoittaa asiakaspalvelutehtäviin, palaverihin sekä muihin tehtäviin kuluva aikaa. Seurannasta saatiin arvokasta tietoa ajankäytöstä, jota voidaan verrata noin kaksi vuotta aiemmin suoritettuun vastaavaan seurantaan. Tulosten odotettiin osoittavan selkeimmät kehitysalueet, joita voidaan huomioida tässä prosessikehityshankkeessa sekä jatkokehityskohteiden ehdotuksessa.

Seurantatutkimus toteutettiin syksyllä 2014, jolloin hankintojen kilpailutuksista vastaavat henkilöt pitivät yhdeksän viikon ajan kirjaa työaikansa jakautumisesta kuuden eri tehtäväalueen kesken. Ajankäyttöä raportoitiin 15 minuutin tarkkuudella todellisen työajan mukaan. Tutkija osallistui itsekkin tuntien raportointiin sillä tutkimuksen oli tarkoitus tarjota tietoa myös jatkokehittämistä varten. Otannasta haluttiin mahdollisimman kattava, joten osallistuminen oli välttämätöntä. Saman henkilöstöryhmän ajankäyttöä tutkittiin edellisen kerran vuonna 2012, jolloin hankinta-asiantuntijoita pyydettiin opinnäytetyötä varten itse arvioimaan ajankäyttönsä jakautumista lähes samojen tehtäväalueiden kesken (Asikainen 2013, 29). Taulukko 1 osoittaa nyt tehdyn tutkimuksen aikana seurattut tehtäväalueet, seurantajakson tuloksen ajankäytön jakautumisesta sekä hajonnan eri hankinta-asiantuntijoiden välillä tässä ja edellisessä tutkimuksessa.

Taulukko 1. Ajankäytön jakautumisen tutkimustulos.

TOIMINTO	Keskim.osuus kokonais- työajasta	Hajonta HA:iden välillä	2012 tutkimuksen tulokset
Hankinnan esiselvitys (markkinakartoitus, projektisuunnitelma, aikataulutus)	6 %	2 - 9 %	0 - 20 %
Tarjouspyynnön valmistelu (työryhmien kokoukset, tp-asiakirjojen työstäminen ja julkaisu)	25 %	9 - 50 %	20 - 50 %
Tarjousten käsittely ja hankintapäätöksen valmistelu (tarjousten arvioinnit ja vertailut, päätöksen valmistelu ja tiedottaminen)	15 %	7 - 27 %	
Sopimuskauden aikainen toiminta (sopimuksen laatiminen, osto-ohjeet, katalogit, sopimusseuranta, reklamaatiot)	20 %	8 - 40 %	0 - 50 %
Palaverit (muut kuin kilp.työryhmät)	10 %	5 - 16 %	5 - 10 %
Asiakaspalvelu (puhelin- ja sähköpostineuvonta)	12 %	7 - 14 %	10 - 20 %
Muuta /Sekalaiset yhteensä	13 %	4 - 20 %	

Tutkimustulos oli monilta osin ennakkokäsityksen mukainen. Eniten aikaa kuluttava tehtäväalue oli tarjouspyyntöjen laatiminen, joka vei lähes neljänneksen työpanoksesta. Tämä on yksikön keskeisiä tehtäväalueita, joten ajankäyttö on perustelua. Samalla voidaan kuitenkin todeta, että myös suurin potentiaali tehostaa prosessin läpimeno-aikoja on juuri tällä alueella. Järjestelmien erillisyyt aiheuttaa huomattavaa tehottomuutta, kun asiakirjoja joudutaan siirtämään järjestelmästä toiseen. Nämä vaiheet eivät tuota mitään lisäarvoa prosessiin. Järjestelmäintegraatio tuo suurimmat hyödyt vaiheisiin: tarjouspyynnön valmistelu, tarjousten käsittely ja hankintapäätöksen valmistelu. Näiltä alueilta pitäisi vapautua aikaa, jota tarvitaan selkeästi enemmän hankinnan esiselvitysvaiheeseen. Kyseinen vaihe vei keskimäärin vain noin kuusi prosenttia eli alle kaksi tuntia yhden hankinta-asiantuntijan viikkotyöajasta. Määrä on huomattavan vähäinen ja uudessa hankintaprosessissa juuri tähän alueeseen on panostettu enemmän suunnitelmallisuuden lisäämiseksi kilpailutusprojekteissa.

Toiseksi eniten aikaa veivät sopimuskauden aikainen toiminta, kuten reklamaatioiden selvittelyt ja tuotekatalogien ylläpitotehtävät. Tuotekatalogien ylläpito on toisissa tuoteryhmissä hyvin työlästä ja tälläkin alueella olisi paljon kehitettävää järjestelmien ja prosessien ympäristössä. Tehtäväalueeseen oli sisällytetty sopimuksen viimeistely ja osto-

ohjeiden laatiminen tarjouskilpailun ja voittajan valinnan jälkeen. Myös tämä alue on yksikön keskeinen tehtävä, joten ajankäytön määrä on perustelua. Vaikutelma kuitenkin on, etteivät toteutuneet toiminnot välttämättä ole sellaisia asioita, joita haluttaisi tapahtuvat. Esimerkiksi hintaseurantaa ei yksikössä tehdä juuri lainkaan ajanpuutteen vuoksi ja toisaalta siksi, etteivät järjestelmät tue hintaseurannan mahdollistamista. Olisi erittäin tärkeää pitää yllä hintatietoutta, jotta toisaalta pysyttäisi ajan tasalla hintakehityksestä ja toisaalta saataisi tietoa miten on onnistuttu hankintojen kustannustasossa ja säästöissä sillä alueella. Toimittajayhteistyöhön tulisi myös panostaa enemmän. Säännölliset tapaamiset saattavat ennaltaehkäistä reklamaatiotilanteita, kun yhteistyöstä keskusteltaisiin yhdessä toimittajan ja tilaajan kanssa. Lisäksi hankinta-asiantuntija saisi arvokasta tietoa markkinasta, sen haasteista ja käytännöistä. Näitä tietoja voisi hyödyntää edelleen seuraavassa kilpailutuksessa.

Prosessialuetta ajatellen myös asiakaspalvelutehtävät voidaan lukea kuuluvan samaan sopimuskauden aikaiseen toimintaan. Kyseistä tehtävää haluttiin kuitenkin seurata erikseen, koska asiakaspalvelutehtävät vaikuttivat edelleen vievän paljon hankintoja tekevien aikaa vaikka ohjeistuksen laatimiseen kaupungin Intranetiin on panostettu yhä enemmän. Asiakaspalvelutehtävien hankaluutena on muiden, keskittymistä vaativien tehtävien keskeytyminen. Seuranta osoitti asiakaspalvelun vievän keskimäärin reilun kymmenyksen työajasta. Määrä on hieman pienentynyt edellisestä tutkimuksesta, jolloin tulokseksi saatiin asiakaspalvelutehtävien vievän yhden hankinta-asiantuntijan työajasta 10 - 20 prosenttia (Asikainen 2014, 29). Tämän tehtäväalueen kehittämiseksi on jo aiemmin esitetty asiakaspalvelun keskittämistä tietyille henkilöille ajankäytön tehostamiseksi (Asikainen 2014, 50). Kehitysehdotusta ei ole vielä toteutettu, mutta tutkija suosittelee edelleen samaa toimenpidettä ajankäytön tehostamiseksi.

Tutkimustuloksessa pientä virhemarginaalia voivat aiheuttaa erilaiset näkemykset tehtävien kuulumisesta tiettyihin prosessialueisiin. Esimerkiksi sekalaisten tehtävien alue saattaa sisältää sopimuskauden aikaisten tehtävien sähköposteihin vastaamista. Tämän tutkimuksen avulla voidaan kuitenkin selkeästi todeta pullonkaulat ja kehittämisalueet sillä ajankäyttö ei vastaa tavoitetta (ks. luku 4.1.2). Vastaava tutkimus kannattaa toistaa järjestelmien integraation toteuttamisen jälkeen, jotta nähdään onko todellisuudessa edellä mainituilta alueilta vapautunut resursseja ja ovatko ne ohjautuneet toivotulla tavalla. Myös sopimuskauden toimintaa kannattaa seurata yksityiskohtaisemmin, jotta nähdään mihin toimenpiteisiin aikaa kuluu ja mihin aikaa ei käytetä.

5.4 Kysely hankintakilpailutuksia tekeville – ensimmäinen osa

Toimintatutkimuksen kehitysprojektin onnistumista oli suunniteltu mitattavan vaikuttavuusarvioinnilla kyselytutkimuksen avulla. Prosessikuvauksia, -ohjeita ja niiden käyttöä hankintayksikön arjessa kartoitettiin kaksiosaisella Webropol-kyselytutkimuksella. Kyselyn ensimmäinen osa toteutettiin syyskuussa 2014 ennen prosessimallinnustyön aloittamista. Toinen osa toteutettiin tammikuussa 2015 sen jälkeen, kun uusi prosessimallinnus ja -ohjeistus oli esitelty henkilöstölle ja heillä oli ollut hieman aikaa tutustua dokumentteihin omatoimisesti. Ensimmäiseen osaan vastasivat kaikki viisi hankintoja tekevää henkilöä, joille kysely lähetettiin. Tutkimus sisälsi seitsemän kysymystä, joihin vastattiin asteikolla huonosta erittäin hyvään tai kyllä/ei -vastauksella. Viimeiseen kysymykseen sai vastata vapaamuotoisella tekstillä. Kysymykset oli pisteytetty niin, että paras mahdollinen vastaus saa 38 pistettä. Maksimipistemäärä tarkoittaa, että vastaaja näkee prosessidokumentaation olevan helposti saatavilla, kattava sekä kuvaukseltaan että ohjeistuksiltaan ja että se on aktiivisessa käytössä. Lisäksi prosessit nähdään erittäin tärkeinä työn kannalta. Kyselyn lopussa tiedusteltiin mitä kehitettävää ja parannettavaa prosessialueella heidän mielestään oli. Vastaukset sai esittää vapaamuotoisena tekstinä.

Taulukossa 2 näkyvät ensimmäisen vaiheen tulokset osoittivat, että prosessin kehittäminen on tarpeellista. Vastausten keskiarvo laskettiin ensin kysymyksittäin ja lopuksi kaikkien keskiarvot laskettiin yhteen. Vastausten kokonaiskeskiarvo oli 21,2 pistettä, joka on vain noin 56 prosenttia kokonaispistemäärästä. Suurimmat pisteet annettiin prosessidokumenttien tarpeellisuudesta. Kaikkien vastaajien mielestä prosessidokumentaatio katsottiin vähintään tärkeäksi. Mallinnusta ja ohjeistusta käytti 40 prosenttia hankinta-asiantuntijoista eli kaksi viidestä. Käyttäminen ei kuitenkaan ollut aktiivista vaan lähinnä kerran vuodessa tapahtuvaa. Prosessidokumentaatio ei ollut vastaajien mielestä helposti löydettävissä. Tämä johtaa todennäköisesti erilaisiin toimintatapoihin uudessa tilanteessa, jollei tiedonvaihtoa tapahdu aktiivisesti muilla tavoin, kuten keskustelemalla kollegoiden tai esimiesten kanssa tehtävien hoitamistavoista. Tällöinkin tulokset saattavat olla erilaisia. Yhteiset kirjatut toimintamallit johtaisivat yhtenäisempään toimintaan.

Taulukko 2. Kysely kilpailutuksia tekevälle hankintahenkilöstölle - lähtötilanne.

KYSYMYS	ASTEIKKO	MAKSIMI PISTEMÄÄRÄ	VASTAUSTEN KESKIARVO
1. Käytätkö kilpailutustyösi edetessä prosessikuvausta/-manuaalia?	1=Kyllä 0=Ei	1	0,4
2. Kuinka usein keskimäärin käytät kyseistä prosessikuvausta/-manuaalia?	3=Useammin kuin kerran kk 2=Kerran kk 1=Kerran vuodessa 0=En koskaan	3	1,2
3. Onko prosessikuvaus/-manuaali helposti löydettävissä?	1=Kyllä 0=Ei	1	0,2
4. Kuinka hyvin/helposti kuvauksesta/manuaalista löytyvät seuraavat asiat?			
a. Prosessivaiheen sisältö	3=Erittäin hyvin	3	2
b. Prosessivaiheen syötteet ja tuotokset (esim. dokumentti, päätös)	2=Hyvin	3	1
c. Vastuu tehtävän suorittamisesta (roolit)	1=Melko huonosti	3	1,6
d. Tehtävän suorituspaikka (järjestelmä, arkisto tms.)	0=Huonosti	3	1,2
e. Tehtävään liittyvä dokumentti/mallipohja		3	0,6
f. Tehtävien riippuvuudet toisistaan		3	1,4
5. Kuinka selkeästi mallinnus kuvaa prosessialuetta kokonaisuudessaan?	3=Erittäin hyvin 2=Hyvin 1=Melko huonosti 0=Huonosti	3	1,6
6. Kuinka tärkeäksi koet seuraavat asiat?			
a. Yksikön prosessien mallintaminen	3=Erittäin tärkeää	3	2,2
b. Prosessikuvauksien merkitys omassa työssäsi	2=Tärkeää	3	2,6
c. Tehtävien ohjeistaminen kirjallisesti	1=Vähäinen merkitys	3	2,4
d. Kirjallisten ohjeiden löytyminen samasta paikasta	0=Ei merkitystä	3	2,8
	PISTEET YHTEENSÄ	38	21,2

Ensimmäisen vaiheen kyselyn vapaasti muotoillut kehittämissuhteet antoivat viitteitä samoista havainnoista, joihin tutkija oli päätenyt, toisin sanoen roolit eivät vastaa nykyistä toimintatapaa eikä mallinnus kuvaa hankintaprosessia kokonaisuudessaan vaan ainoastaan kilpailutusvaiheen siitä. Lisäksi kaivattiin yksinkertaisempaa kuvausta prosesseista. Toisaalta haluttiin kuitenkin tarkempia ohjeita määrääjoista, kuten tarjousten jättämisaika, kysymysten esittäminen tarjouspyyntöihin ja valitusajat sekä kuvaus missä järjestelmissä tehtäviä nykyisin hoidetaan. Tarkemmat vastausten jakautumiset kysymyksittäin sekä kommentit ovat opinnäytetyön liitteenä 1.

Kyselyn toinen osa toteutettiin prosessin esittelyn jälkeen. Toisen osan tulokset on esitelty kappaleessa 5.8.

5.5 IMS prosessimallinnus

Hankintaprosessi laadittiin toimintaohjeineen IMS-järjestelmään syksyn 2014 aikana. Prosessikuvauksen suunnittelun lähtökohtana käytettiin aiempaa kilpailutusprosessin kuvausta. Koska hankintaprosessi oli tarkoitus kuvata kokonaisuudessaan ja jatkuvana toimintojen ketjuna, piti kilpailutusprosessia edeltävään ja sen jälkeiseen vaiheeseen suunnitella kuvaukset yksikön toimintojen ja viitekehyksen mallien soveltamisen mukaisesti. Jotta prosessin hahmottaminen olisi mahdollisimman helppoa, jaettiin kokonaisuus kuuteen eri vaiheeseen eli osaprosessiin.

1. Hankinnan suunnittelu
2. Tarjouspyynnön laatiminen
3. Tarjousten käsittely
4. Päätös ja muutoksen haku
5. Sopimuksen laatiminen
6. Sopimuskausi.

Viimeisen vaiheen eli sopimuskauden jälkeen prosessipyörä sulkeutuu alkaen jälleen alusta hankinnan suunnittelusta. Koko prosessi sisältää yhteensä 138 toimintoa ja kuusi eri roolia, jotka on kuvattu omina uimaratoinaan. Näiden uimaratojen lisäksi järjestelmät, joissa toiminnot tehdään, on kuvattu erillisenä uimaratana. Roolit ovat samat kaikissa aliprosesseissa. Joitakin tehtäviä varten ei ole lisätty omaa uimarataa. Esimerkiksi tuotesihteerin ja sovelluskoordinaattorin osallistuminen yksittäisten tehtävien toteuttamiseen on kuvattu prosessilinkin takaa löytyvässä toimintaohjeessa. Kukin osaprosessi sisältää vaiheen aloitus- ja lopetuspisteen. Osaprosesseissa kuvattujen toimintojen määrä vaihtelee suuresti. Tämä ei kuitenkaan välttämättä viittaa vaiheen työläyteen sillä Tarjouspyynnön laatiminen ja julkaisu -vaihe sisältää vain 11 toimintoa, mutta on pitkäkestoinen ja työläs vaihe. Prosessilinkin kautta pääsee toimintaohjeisiin, jotka sisältävät enemmän tietoa huomioitavista asioista. Tarjousten käsittely -osaprosessiin kuvattiin 19 toimintoa, mutta tarkempia toimintaohjeita tuli vaiheista eniten eli yhdeksän kappaletta. Laajimmat kuvaukset ovat vaiheissa Päätös ja muutoksen haku sekä Sopimuskausi, jotka molemmat sisälsivät yhteensä 37 eri tehtävää. Mikäli tarjoajat haluavat hakea muutosta päätökseen on siihen kaksi eri tapaa, jotka molemmat kuvattiin prosessiin. Sopimuskausi on ajallisesti pitkä ja sen aikana voi tapahtua useita erilaisia asioita, jotka pyrittiin saamaan mahdollisimman kattavasti mukaan.

Sopimuskauden vaiheiden määrittelyssä hyödynnettiin omien kokemusten lisäksi Aalto-yliopiston tutkimushankkeen PRO2ACT (Proaktiiviset sopimusprosessit julkisissa hankinnoissa - kumppanuuden ja yhteisinnovoinnin edistäjinä) -materiaalia, jonka hankejohtajana tutkijan esimies oli aiemmin toiminut (Aalto-yliopisto). Materiaali sisälsi hyviä sopimusesoittamisen kehittämiseen liittyviä huomioita, joita lisättiin prosessin vaiheisiin.

Prosessivaiheiden suorittamiseen tarvittavat roolit olivat muuttuneet niin, että tuotesihteerin tehtävät olivat järjestelmien käyttöönoton myötä siirtyneet hankinta-asiantuntijan tehtäviksi. Myös kirjaamon rooli voitiin jättää pois samasta syystä eli diaarimerkinnot oli automatisoitu järjestelmän kautta hoidettaviksi. Sen sijaan seikka, joka herätti keskustelua ja erilaista näkemystä tutkijan ja hankinnan johdon välillä, oli hankintapäällikön rooli julkaistavien asiakirjojen tarkastamisessa ja hyväksymisessä lakimiehen tarkastuksen ja hyväksynnän jälkeen. Hankintapäällikön tehtävän jälkeen vielä hankintajohtaja tarkastaa asiakirjat, hyväksyy sekä allekirjoittaa ne. Tämä kolmiportainen hyväksyntäketju tapahtuu tarjouspyynnön, hankintapäätöksen ja sopimuksen tarkastusvaiheissa. Johdon näkemyksen mukaan tämän roolin pitäminen kyseisissä prosessivaiheissa mukana on tärkeää laadun varmistamisen vuoksi. Näin voitaisiin varmistaa julkaistavien asiakirjojen virheettömyys sekä niiden ulkoasullinen yhteneväisyys. Lisäksi perustelu roolille oli hankintapäällikön tiedonsaannin varmistaminen yksikön julkaisuista. Tutkijan näkemyksen mukaan näistä prosessivaiheista kannattaa jatkossa pyrkiä eroon läpimenoaikojen nopeuttamiseksi ja prosessin yksinkertaistamiseksi. Toisinaan tarkastusvaiheeseen on pitänyt varaa jopa kolme viikkoa aikaa tarkastajien työkiireiden vuoksi. Työnjako tulisi olla selkeä, että lakimies tarkastaa juridiset seikat ja hankinta-asiantuntija vastaa ulkoasun yhteneväisyydestä yksikön asiakirjamalleihin nähden. Tiedonkulku yksikön julkaisuista voidaan järjestää muutoinkin kuin asiakirjojen hyväksymisvaiheessa. Esimerkiksi ajantasaisista hankintakalentereista voidaan nähdä tilanne tai yksikön säännöllisissä hankintapalaverissa käydään läpi kaikkien aktiivisten hankintaprojektien statukset. Palaverikäytäntöä on päätetty jatkaa pidettävän kerran kuukaudessa sen oltua pois käytöstä reilun vuoden ajan.

Koska uutta prosessimallinnusta on tarkoitus käyttää muun muassa uusien työntekijöiden perehdyttämiseen, on tehtävien tarkkuustaso oltava riittävän yksityiskohtainen (ks. luku 4.1.3). Erittäin tarkka, useita vaiheita sisältävä kuvaus saattaisi kuitenkin muodostua vaikeasti hahmotettavaksi, joten toimivampi ratkaisu oli laatia tarkemmat ohjeet erillisiksi dokumenteiksi. Prosessivaiheen dokumenttilinkki kuvakkeen

valinnalla voidaan siirtyä ohjeeseen. Kaikki ohjeet tallennettiin Word-tiedostoina Vantaan kaupungin käyttämään asia- ja asiakirjahallintajärjestelmään ASTA:an, jossa niiden ylläpito ja versiointi on mahdollista. ASTA-järjestelmä on Triplan Oy:n selainkäyttöinen Tweb-ohjelmisto, joka on suunniteltu julkishallinnon tarpeisiin. Järjestelmällä toteutetaan kaupungin asioiden ja dokumenttien elinkaaren hallinnan lisäksi asiakirjojen julkaisut, diaarisoinnit, päätöksenteon dokumentoinnit sekä tuleva sähköinen arkistointi, johon kaupunki on hakenut lupaa.

Prosessin tehtävien suorittamiseen liittyviä toimintaohjeita kerättiin useista eri tietolähteistä kuten yksikön levyhakemiston kansioista, sähköposteista, arkistointijärjestelmästä, Intranetistä ja Internetistä sekä selvittämällä asioita eri tahoja haastatteleamalla. Suuri osa asioista oli jo valmiiksi selvitettyä sillä arkistointijärjestelmän käyttöönottoa varten oli yksikössä tehty jo paljon prosessiin liittyvää selvitystyötä. Joitakin ohjeita jäi vielä puuttumaan, sillä esimerkiksi asiakirjojen säilytysaikojen selvittäminen kaupunkitasoisesti oli vielä kesken. Hankinnan dokumenttien, kuten sopimusten, tarjousten ja tarjouspyyntöasiakirjojen arkistointiajat voivat vaihdella tapauskohtaisesti ja useat eri lait säätelevät säilytysaikoja, kuten kuntalaki, arkistolaki ja julkisuuslaki. Ohjeet tullaan täydentämään selvityksen valmistuttua.

Myös muita hyödyllisiä dokumenttilinkkejä lisättiin ohjeistukseen, kuten Työ- ja elinkeino-ministeriön Hilma-portaalissa julkaissut säännöt määräajoista ja kynnysarvoista. Kukin ohjetiedosto sisältää muokkaajan nimen, päiväyksen sekä tiedot lähdeaineistosta, josta voidaan jatkossa hakea uudet päivitykset tietojen muuttuessa. Kaiken kaikkiaan toimintaohjeita laadittiin 40 kappaletta.

Verrattuna aiempaan dokumentaatioon prosessimallinnus kattaa nyt hankintaan liittyvän elinkaaren alusta loppuun asti. Prosessin lähtöpisteenä on kaksi vaihtoehtoa. Hankinta voi lähteä liikkeelle joko seuraamalla puitesopimusten voimassaoloaikoja tai toimeksiantona joltakin toimialalta, jossa hankinnan tarve on ilmennyt. Syklisen prosessin tehtäväketju sulkeutuu sopimuskauden päätyttyä ja palaa takaisin edellä kuvattuun lähtöpisteeseen.

5.6 Uudet toimintamallit

Suurimmat toiminnan kehittämisen aiheuttamat muutokset ovat suunnitelmallisuuden ja organisaation oppimisen lisääminen prosessityöskentelyn myötä. Suunnitelmallisuus lisää hallittavuutta ja sitä ohjataan projektimallisen työskentelyn kautta. Projekti-kohtaiset toiminnot, haasteet, riskit ja aikataulut mietitään jo ennen kunkin kilpailutus-projektin käynnistämistä, palautteet kerätään prosessin edetessä ja kokemukset huomioidaan systemaattisesti uusissa projekteissa.

5.6.1 Hankintojen suunnittelu ja projektityöskentely

Prosessin ensimmäisessä eli hankintojen suunnitteluvaiheessa käytetään yksikön osaamista laajasti hyödyksi suunniteltaessa projektia, sen tavoitteita ja sitä, miten se kannattaa toteuttaa ja mitä asioita huomioida matkan varrella. Suunnitteluun osallistuu hankinta-asiantuntijan johdolla hankintapäällikkö, lakimies ja ympäristöasioiden erityis-asiantuntija. Näiden roolien osallistuminen projektin työryhmään jatkossa määritellään yhdessä tarpeen mukaan.

Projektimallisen työskentelyn käyttöönotosta kilpailutuksissa alettiin keskustella ensimmäisen kerran kesällä 2014 valittujen viitekehysteorioiden esittelyvaiheessa. Huomattava yhtäläisyys tutkijan aiemman projektinhallintakokemuksen ja kilpailutusten projektinomaisuuden välillä oli selkeästi jaettavissa oleva näkemys. Myöhemmin syksyllä yksikössä kerrottiin suunnitelmista ottaa mahdollisesti käyttöön Vantaalla Cloudia-järjestelmään kehitteillä olevia projektihallinnan lisämoduuleita. Cloudia on pilvi-teknologiaan perustuva julkisen sektorin hankintojen sähköinen kilpailuttamisjärjestelmä, joka otettiin hankintakeskuksessa käyttöön vuonna 2013. Tavoitteena on saada käyttöön sopimushallinta- ja niin sanottu työpöytämoduulit vuoden 2015 aikana. Prosessikuvaukseen sovittiin kirjattavan projektinomaista työstämistä jo ennen työkalun käyttöönottoa, jotta yksikkö voi aloittaa totuttelun uuteen menetelmään ja toimintatapaan jo varhaisessa vaiheessa. Lisäksi yksikön vuoden 2015 koulutussuunnitelmiin on kirjattu järjestettävän projektihallintakoulutusta kaikille hankintoja tekeville, jotta uusi työskentelytapa saadaan toteutettua myös käytännössä.

Yksittäisten projektien ja projektikokonaisuuden hallinnan työkaluksi toteutettiin loppusyksystä 2014 Excel-muotoiset projektikalenterit, joihin kukin hankinta-asiantuntija ai-

katauluttaa oman vastuualueensa sopimuskauden mukaiset tulevat kilpailutukset sekä ylläpitää meneillä olevien projektien tilanteita. Aikataulut laaditaan eri prosessivaiheille, joten kalenteriin arvioidaan miten kauan kilpailutusvaihe kestää suunnittelun käynnistämisestä. Kalenterit ovat erillisiä, joten projektisalkun hallinta eli kokonaiskäsityksen muodostaminen on toistaiseksi vielä työlästä. Hankintapäällikön saadessa uuden toimeksiannon tarkastaa hän tilanteen seitsemästä eri kalenterista ja muodostaa käsityksen kenelle uuden toimeksiannon voisi välittää. Hankinta-asiantuntijoiden vastuualueiden selkeistä rajoista luopumista jatkossa on mietitty projektien resursoinnin joustavuuden lisäämiseksi sekä kuormituksen tasaamiseksi. Toisaalta myös suurin osa hankinta-asiantuntijoista haluaa tehdä laaja-alaisesti kilpailutuksia osaamisensa kehittämiseksi, mikä on helpommin järjestetty selkeiden vastuurajojen poistamisen jälkeen.

Kun projektisuunnitelma laaditaan kilpailutuksen alussa, pysähdytään miettimään projektia kokonaisuutena aikatauluineen ja vaadittuine toimenpiteineen. Suunnitelman jatkuva ylläpitäminen mahdollistaa tiedonjakamisen muillekin projektin tilasta, mikä on tarpeen esimerkiksi poissaolotilanteissa tai työryhmän henkilömuutostilanteissa kesken projektin. Dokumenttien pitäminen yhtäläisinä rakenteeltaan helpottaa ja nopeuttaa tiedonsaantia. Toimintaohjeeseen liitettiin Word-muotoinen malli projektisuunnitelmasta. Mallipohja sisältää listan aiheista, joita suunnitelman tulee sisältää sekä asioista, joille määritellään tavoitteelliset päivämäärät. Samassa dokumentissa seurataan toteutuneita aikatauluja, joten suunnitelma toimii tietolähteenä myöhemmin tehtäviä analyyseja varten esimerkiksi läpimenoajoista ja projektiviiveistä. Prosessin esittelytilaisuudessa sovittiin, että dokumenttiin lisätään aikataulujen seurannassa havaittujen viiveiden syiden kirjaaminen jatkokehittämistä varten. Tämä helpottaa analysointia myöhemmässä vaiheessa, kun tiedetään mistä asiakirjasta löydetään tiedot viiveiden syistä.

5.6.2 Palautteen kerääminen

Älykkäässä organisaatiossa opitaan aiemmista kokemuksista eli varmistetaan organisaation jatkuvaa oppimista kehittämällä toimintaa ja tiedostamalla mahdolliset karikot, joita tulisi välttää tulevaisuudessa projekteissa. Hankintaprosessiin on lisätty uusia toimenpiteitä palautteen keräämistä varten. Vaiheessa 5 (sopimuksen laatiminen): ”kilpailutusprojektin päättäminen” sekä vaiheessa 6 (sopimuskausi): ”sopimuskauden palautteen kerääminen ja tallentaminen” tehtävien tarkoitus on kerätä talteen kokemukset sekä

varsinaiseen kilpailutukseen liittyen että koko sopimuskaudesta. Kokemuksia ja palautetta pyydetään ja kirjataan oman organisaation näkökulman lisäksi sisäiseltä asiakkaalta ja sopimuskumppanilta. Sopimuskauden päättämiseen liittyy usein sovittavia asioita, kuten tietojen siirtämistä vanhalta toimittajalta uudelle. Tällöin on selkeämpää järjestää yhteinen tilaisuus toimittajan kanssa siirrettävien asioiden sopimiseksi, jolloin samalla voidaan keskustella sopimuskauden kokemuksista kasvotusten.

Kun prosessia toteutetaan pidemmällä aikavälillä, syntyy aiemmista projekteista dokumentaatiota, jota voidaan hyödyntää kyseessä olevan tuoteryhmä lisäksi vastaavien kilpailutusten alun suunnitteluvaiheessa. Tallennuspaikka näille vapaamuotoisille palautteille on ASTA-järjestelmä, johon projektin muutkin asiakirjat tallennetaan.

5.7 IMS prosessimallinnuksen esittely ja käyttöönotto

Ensimmäisen karkean tason mallinnuksen ja pääperiaatteiden esittely hankintajohtajalle ja -päällikölle tapahtui syyskuussa 2014, jolloin suunniteltu prosessirakenne ja kuvaustasolle hyväksyttiin. Mallinnuksen toinen versio ja toimintaohjeet esiteltiin hankinnan johdolle joulukuussa 2014. Prosessimallinnus ja laaditut toimintaohjeet käytiin läpi vaihe vaiheelta muokaten samalla keskustelun pohjalta joitakin kohtia. Viimeistelyn jälkeen hankintajohtaja hyväksyi uuden hankintaprosessin osaprosesseineen IMS-järjestelmässä tammikuussa 2015. Tämän hyväksynnän myötä hankintaprosessi tuli näkyväksi koko kaupunkiorganisaatiolle.

Hankintayksikön henkilöstölle haettiin käyttöoikeudet ja sopivat roolit IMS-järjestelmän prosessien lukemisen mahdollistamiseksi. Tämän jälkeen tutkija esitteli koko projektin tuotoksen hankintayksikön henkilöstölle tammikuussa 2015. Esittelyn aluksi kerrottiin opinnäytetyön tavoitteista ja syistä kehittämishankkeelle. Kysely- ja ajankäytön tutkimusten tulokset käytiin läpi sekä prosessimallinnus ja toimintaohjeet pääpiirteissään. Esityksessä keskityttiin keskeisimpiin uudistuksiin ja uuden järjestelmän IMS:n esittelyyn. Projektinhallintamenetelmät ja toimintaohjeet uusine mallipohjineen, kuten esimerkiksi projektisuunnitelma ja -aikataulutus sekä työryhmän aloituspalaverin esityslista esiteltiin myös tilaisuudessa.

Alkuperäinen suunnitelman oli toteuttaa testikierros eli niin sanottu pilottiprojekti prosessiohjeistuksen toimivuuden varmistamiseksi yhden kilpailutusprojektin läpiviemisen

kautta. Käytännössä pilotti veisi kuitenkin niin paljon aikaa, ettei se olisi opinnäytetyön aikataulun kannalta järkevää. Lisäksi nykyisessä muutostahdissa olisi riski, ettei valmistusta ohjeistusta pystyisi tuottamaan asioiden muuttuessa kaiken aikaa. Tämän kehityshankkeen tuotos ja prosessiversio sovittiin jäädytettäväksi vaiheeseen, jolloin nykyinen prosessi ennen integraatiota kuitenkin tietyillä uudistuksilla lisättynä on kuvattu, ohjeistettu ja esitelty yksikölle. Tämän jälkeen alkaa prosessin jatkokehitys ja eri variaatioiden kuvaaminen.

Uusi prosessidokumentaatio tulee tarpeelliseen käyttöön, perehdyttämisen apuvälineeksi välittömästi. Hankintayksikössä aloitti joulukuun alussa yhden hankinta-asiantuntijan vuorotteluvapaan sijaisena henkilö, jonka on tarkoitus olla ensimmäinen prosessiohjeiden käyttäjä ja testaaja. Lisäksi yksikköön on juuri saatu lupa rekrytoida kaksi uutta hankinta-asiantuntijaa, sillä yksikköön tullaan siirtämään enemmän kilpailutettavia hankintoja muilta toimialoilta, kunhan lisäresurssit on saatu rekrytoitua. Dokumentoidut ohjeet helpottavat perehdyttämistä jatkossa huomattavasti.

5.8 Kysely hankintakilpailutuksia tekeville – toinen osa

Kyselytutkimuksen toinen eli jälkimmäinen osa toteutettiin, kun uusi prosessidokumentaatio oli esitelty ja koulutettu hankintayksikön henkilöstölle. Kyselyyn vastanneiden viiden henkilön joukossa oli pieni muutos sillä yksi hankinta-asiantuntija oli jäänyt vuorotteluvapaalle. Hänen tilallaan vastasi tietohallinnon hankintojen keskittämisen yhteydessä hankintayksikköön siirtynyt hankinta-asiantuntija, joka ei osallistunut ensimmäisen vaiheen tutkimukseen. Jälkimmäisen osan tutkimuskysymyksissä ei tehty vertailua aiempaan tilanteeseen vaan pyydettiin arvioimaan sen hetkistä nykytilaa. Näin ollen vastaaminen ei edellyttänyt aiemman tilanteen tuntemusta.

Tutkimuksen toinen osa sisälsi jälleen seitsemän kysymysosiota, joihin vastattiin asteikolla huonosta erittäin hyvään tai kyllä/ei -vastauksella. Myös tämä osa sisälsi mahdollisuuden esittää vapaamuotoisesti prosessin kehittämisehdotuksia. Jotta muutoksen toteaminen olisi mahdollista, oli vastaukset pisteytetty vastaavasti kuten ensimmäisessä osassa, että paras mahdollinen vastaus saa 38 pistettä. Kysymykset olivat muutoin samoja paitsi ensimmäinen, jossa kysyttiin onko vastaaja tutustunut uuteen prosessimallinnukseen.

Taulukossa 3 näkyy vastausten kokonaiskeskiarvo, joka oli 33,6 pistettä. Nousua lähtötilanteen kyselytutkimukseen verrattuna oli 12,4 pistettä eli 58 prosenttia. Vastausten perusteella voidaan todeta, että halukkuutta käyttää prosessidokumentaatiota jatkossa työvälineenä on uudistuksen jälkeen huomattavasti enemmän. Kolme viidestä vastaajasta arvioi käyttävänsä sitä useammin kuin kerran kuukaudessa. Tämä on erittäin hyvä asia, sillä ilman uuden ohjeistuksen ottamista normaaliksi työvälineeksi ja tietolähteeksi ei todennäköisesti saavuteta yhtenäisiä työskentelytapoja. Haasteena on saada vielä loput kaksi aktiivisemmin käyttämään mallia. Kaikki vastaajat totesivat, että uusi prosessidokumentaatio on helposti löydettävissä ja että prosessien kuvaaminen yksissä on erittäin tärkeää. Kuvausten merkitys oli ensimmäisessä kyselyssä vain yhden vastaajan mielestä erittäin tärkeää, joten asenteiden muuttuminen on ilmeistä. Prosessivaiheiden syötteet ja tuotokset (esimerkiksi dokumentti tai päätös), tehtävään liittyvä asiakirja tai mallipohja sekä tehtävien toteutuspaikka koettiin kaikissa vastauksissa joko helposti tai erittäin helposti löydettäviksi asioiksi. Myös roolit ja tehtävien riippuvuudet toisistaan nähtiin vähintään hyvin kuvatuiksi.

Vapaamuotoisissa kommentteissa tuli ilmi hyviä näkökulmia prosessin käyttöönottoon liittyen. Niissä todettiin, että prosessimallinnuksen sisältöä tulee käydä läpi yksikön keskuudessa, jotta prosessiin kuvatut tehtävät ja vastualueet toteutuvat kuten ne on kuvattu. Esimerkiksi markkinakartoitus on herättänyt tehtäväalueena hämmennystä, lähinnä miten kilpailutuksen tilaajan eli toimialan ja hankintayksikön välinen vastuu jakautuu markkinoiden tuntemisessa. Alue pitää selkeyttää edes jossain määrin, mutta todennäköisesti kaikkiin hankintoihin pätevää ratkaisua ei löydy vaan asiasta pitää sopia hankinnan suunnitteluvaiheessa yksikön keskuudessa. Substanssiasiantuntemusta ei aina ole käytettävissä kaikissa työryhmissä. Sen puuttuessa vastuu markkinakartoituksesta jää täysin hankintayksikön varaan. Toisinaan toimiala tuntee niin hyvin markkinat, ettei tuota juuri mitään lisäarvoa lähteä sitä enää hankintayksiköstä käsin kartoittamaan. Asiaa on kuitenkin syytä tarkastella objektiivisesti ja tapauskohtaisesti. Mitä laajempi markkinatuntemus työryhmässä on käytettävissä sitä parempi, mutta toki kustannustehokkaasti kannattaa tämäkin vaihe toteuttaa.

Kehittämisehdotuksia tuli kyselytutkimuksen lisäksi esiin niin sanotuissa käytäväkeskusteluissa, sillä toimintaohjeiden sisältämien malliasiakirjojen avaaminen osoittautui hankalaksi. Tämä johtui ASTA-järjestelmän toiminnallisuudesta, joten toteutustapaa piti muuttaa ja luoda erilliset linkit prosessikuvauksesta malliasiakirjoihin. Tämä muutos toteutettiin saman tien, kuten oli ehdotettu.

Taulukko 3. Kysely kilpailutuksia tekeväälle hankintahenkilöstölle - tulos.

KYSYMYS	ASTEIKKO	MAKSIMI PISTEMÄÄRÄ	VASTAUSTEN KESKIARVO
1. Oletko tutustunut uuteen prosessimallinnukseen?	1=Kyllä 0=Ei	1	1
2. Kuinka usein arvioit käyttäväsi kyseistä prosessikuvausta/-manuaalia?	3=Useammin kuin kerran kk 2=Kerran kk 1=Kerran vuodessa 0=En koskaan	3	2,4
3. Onko prosessimallinnus helposti löydettävissä?	1=Kyllä 0=Ei	1	1
4. Kuinka hyvin/helposti prosessimallinnuksesta löytyvät seuraavat asiat?			
a. Prosessivaiheen sisältö	3=Erittäin hyvin 2=Hyvin 1=Melko huonosti 0=Huonosti	3	2,8
b. Prosessivaiheen syötteet ja tuotokset (esim. dokumentti, päätös)		3	2,6
c. Vastuu tehtävän suorittamisesta (roolit)		3	2,8
d. Tehtävän suorituspaikka (järjestelmä, arkisto tms.)		3	2,4
e. Tehtävään liittyvä dokumentti/mallipohja		3	2,2
f. Tehtävien riippuvuudet toisistaan		3	2,4
5. Kuinka selkeästi mallinnus kuvaa prosessialuetta kokonaisuudessaan?	3=Erittäin hyvin 2=Hyvin 1=Melko huonosti 0=Huonosti	3	2,8
6. Kuinka tärkeäksi koet seuraavat asiat?			
a. Yksikön prosessien mallintaminen	3=Erittäin tärkeää 2=Tärkeää 1=Vähäinen merkitys 0=Ei merkitystä	3	3
b. Prosessikuvausten merkitys omassa työssäsi		3	2,6
c. Tehtävien ohjeistaminen kirjallisesti		3	2,8
d. Kirjallisten ohjeiden löytyminen samasta paikasta		3	2,8
	PISTEET YHTEENSÄ	38	33,6

Kyselytutkimuksen eli vaikuttavuusarvioinnin tulokset osoittavat, että prosessin kehittämisellä on saavutettu käytettävyyden ja asenteiden kannalta merkittäviä etuja. Kehitettävää on vielä muun muassa alueilla: mistä löytyy mallipohjat ja asiakirjat, järjestelmien kuvaus tehtävien suorituspaikkana sekä tehtävien keskinäisten riippuvuuksien esittäminen.

6 Mittarit

Mittareiden luominen hankintaprosessialueen toiminnan kuvaamiseen on nähty hyvin vaikeana asiana koko kuntasektorilla. Kunta10 foorumissa, johon kuuluvat kaupungit: Helsinki, Espoo, Vantaa, Jyväskylä, Kuopio, Kouvola, Lahti, Oulu, Pori, Tampere ja Turku, on pohdittu jo jonkin aikaa yhteismitallisten mittareiden luomista, jotta kuntien toimintaa voitaisiin verrata toisiinsa. Toistaiseksi ei ole pystytty sellaisia luomaan ja mittauskäytännöt vaihtelevat kunnittain. Tutkija haastatteli Turun kaupungin Hankinta-

ja logistiikkakeskuksen (Haloke) hankintapalveluiden hankintapäällikköä Johanna Asikaista heidän yksikön mittauskäytännöistä kyseisen alueen tutkimiseksi. Yksikössä oli juuri äskettäin valmistunut samasta aiheesta tradenomin opinnäytetyö, jonka tuloksia oli mahdollista lukea. Kyseisen opinnäytetyön tuloksena oli päädytty mittaamaan hankintojen vaikuttavuutta kvalitatiivisesti itsearvioinnin avulla sekä kvantitatiivisesti keräämällä operatiivisia lukuja kilpailutuskalenteriin. Yksikölle kehitettiin itsearviointilomake, johon kerätään hankinta-asiantuntijoiden vastauksia Webropol-kyselytutkimuksella. (Mansikkasalo 2014, 59 - 60.)

Mittaamisen hankaluus vaikuttaa myös tämän opinnäytetyön ja kehittämisprojektin tulosten todentamiseen, mikä ei ole ollut mahdollista yksikön mittareiden tai tunnuslukujen avulla. Hankintayksikössä kerätään tietoa prosessialueesta ainoastaan voimassaolevista sopimuksista ja ympäristönäkökulmien huomioimisesta hankinnoissa. Yksikössä ei ole ollut käytäntönä tehdä vuoden päätteeksi niin sanottua operatiivista tilinpäätöstä, joka kuvaisi yksikön saavutuksia kuluneen vuoden ajalta. Tästä johtuen tietojen kerääminen nykytilan tutkimiseksi opinnäytetyötäni varten on ollut erittäin haastavaa.

6.1 Tulokorttitavoitteiden mittaaminen

Vantaan kaupungin strategiasta johdettuun hankintakeskuksen tulosalueen tulokorttiin kirjattuja mitattavia tavoitteita vuodelle 2014 ovat: tilaamisen tehostaminen, sähköisen kilpailutusjärjestelmän käytön laajentaminen ja ympäristökriteereiden sekä sosiaalisten näkökulmien huomioonottaminen hankinnoissa. Tilaamisen tehostaminen koko kaupungin tasolla on selkeästi tärkeimpiä kehityshankkeita ja aiheesta suunniteltu tehtäväksi hankintayksikössä opinnäytetyö. Tavoitteena on keskittää tilaamista rajoittamalla tilausoikeuksia, edistää sähköistä tilaamista ja mallintaa kaupungin tilausprosesseja. Tilaaminen ei ole hankintayksikön tehtäväaluetta, mutta hankintajohtajan vastuulla on kaupunkitasoisesti kehittää hankintatoimea. Lisäksi tilaamiseen liittyviä asioita määritellään jo tarjouspyyntövaiheessa ja myöhemmin sopimukseen, joten hankintayksikkö on selkeä yhteinen nimittäjä tällä alueella. Tilausjärjestelmän pääkäyttäjä toimii hankintayksikön organisaatiossa ja ostamista ohjataan yksikön laatimilla osto-ohjeilla. Sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöön liittyvät tavoitteet on hankintayksikön osalta hyvin saavutettuja, sillä vuoden 2014 aikana ei tehty järjestelmän ulkopuolella enää yhtään kilpailutusta. Myös muilla toimialoilla, kuten maankäytön, rakentamisen ja ympä-

ristön sekä sosiaali- ja terveyshuollon toimialoilla on alettu yhä enemmän tekemään kyseisten organisaatioiden omien palveluiden kilpailutuksia järjestelmän kautta. Ympäristökriteereitä on käytetty joko ehdottomana vaatimuksena tai vertailuperusteena kilpailutuksissa noin 80 prosenttia vuositason hankinta-arvosta laskettuna, joten tavoitteena ollut 60 prosenttia on selkeästi ylitetty. Niin ikään tavoitteena ollut sosiaalisten näkökohtien huomioonottamisen mahdollisuuksien selvittäminen ja testaaminen hankinnoissa on saatu toteutettua jo kolmessa hankintayksikön hankinnassa.

6.2 Hankintaprosessin tehokkuuden mittaaminen

Hankintayksikön hankintaprosessin tehokkuutta mittaavia mittareita ei ole määriteltynä lainkaan. Myös operatiivisten lukujen etsiminen toiminnan selvittämiseksi on työlästä, koska tietoja pitää etsiä useista eri lähteistä ja tulkintatapoja voi olla erilaisia. Laamanen mukaan mittaaminen on voimakas huomion kohdistaminen jollekin asialle. Tavoitteiden asettaminen kannattaa tehdä numeerisesti, jos vain mahdollista. Mittaamisen laiminlyönti saattaa johtaa organisaation johtamiseen mielipiteiden ja intuition perusteella eikä todellisiin faktoihin perustuen. (Laamanen 2001, 149.)

Hankintayksikön toimintatapojen tehostamistarve lähtee taloudellisista tavoitteista eli nykyisillä resursseilla pitää pystyä hallitsemaan kasvavaa työmäärää ja vastuualuetta. Ilman mittareitakin voidaan todeta jokapäiväisessä hankintayksikön toiminnassa toimintatapojen erilaisuutta ja ajankäytön tehottomuutta esimerkiksi tiedon etsimiseen tai toimintatapojen miettimiseen kuluvan ajan vuoksi. Kehittämällä prosessia ja luomalla toimintaohjeita pystytään toimintaa suunnittelemaan ja hallitsemaan paremmin ja siten saavutetaan tehokkaammin tuloksia. Joitakin mittareita kuitenkin tarvitaan, jotta reaali maailma ja kehitystrendi voidaan todeta ja osoittaa se myös johdolle ja muille sidosryhmille. Lisäksi mittaaminen motivoi omaa henkilökuntaa yhä parempaan suoritukseen erityisesti, jos se on sidottu kannustusjärjestelmään. Mittareiden laatiminen on hyvin vastuullista toimintaa ja pitää olla erityisen tarkkana, että mitataan oikeita asioita. Huonosti laaditut mittarit voivat johtaa ei-toivottuun tulokseen. Esimerkiksi kilpailutusten määrää mitattaessa saatettaisi kilpailutuksia pilkkoa pienempiin osiin, jotta määrällinen tavoite saavutettaisi. Tämä ei olisi tehokasta toimintaa, koska prosessikustannukset kasvaisivat yhä useampien kilpailutusten myötä. Lisäksi se ei olisi edes nykyisen hankintalain mukaista toimintaa.

Opinnäytetyön edetessä Vantaan hankintayksikköön soveltuvista mittareista keskusteltiin useaan otteeseen eikä jaettua näkemystä ole ollut helppo saavuttaa. Turun kaupungin hankintapalveluiden benchmark-haastattelututkimus osoitti, ettei heidän yksikössään haluta mitata yksittäisiä läpimenoaikoja tai kilpailutusten määrää. Toiminnan tehokkuuden ja sen kehittymisen arviointi esimerkiksi toteutettujen kilpailutusten määrän vertailulla ei tuota vertailukelpoisia lukuja. Tulos ei toisi mitään lisäarvoa hankintapäällikön mukaan, sillä kilpailutusprojektit voivat olla keskenään hyvin erilaisia, eripituisia ja ne voivat olla yhdistettynä suurempiin kokonaisuuksiin tai pienempiä kerta-hankintoja. Kilpailutusten yhdistämiselle tai eriyttämislle voi olla hyviä perusteita, joten yhtä oikeaa toimintatapaa ei ole. (Asikainen 2014.)

Turun Haloke on keskittynyt mittaamaan innovatiivisia hankintoja, tilaamisen kehittämistä ja SAP-järjestelmän käyttöastetta sekä materiaalihankintakustannusten vähentämistä. Mittareiden lisäksi hankintapalvelut on kerännyt operatiivisen toiminnan tunnuslukuja vuodesta 2009 lähtien yhteiseen Excel-tiedostoon. Tietoja kerätään muun muassa saapuneiden tarjousten määristä, hankinnan arvoista, ympäristö- ja sosiaalisten kriteereiden käyttämisestä, käydyistä markkinavuoropuheluista ja sopimustiedoista. Näitä tietoja ei kuitenkaan toistaiseksi ole käytetty mittareina, tavoitteiden asettamiseen tai hankintatoimen analysointiin. Tietoja kerätään mahdollisia tulevia käyttötarkoituksia varten. (Asikainen 2014.)

6.3 Ehdotetut uudet mittarit

Kuten edellä on todettu, ei toimintaa ohjaavien mittareiden luominen tähän ympäristöön ole yksiselitteistä. Hankintayksikön prosessialueen toiminnan analysoimisen mahdollistamiseksi on opinnäytetyön tuloksena ehdotettu kahta uutta mittaria tai raportointitapaa, joiden avulla voidaan jatkossa seurata paremmin yksikön toimintaa sekä siinä tapahtuvia muutoksia. Ensimmäinen mittari on suunniteltujen kilpailutusprojektien määrän ennustetarkkuus. Tällä mitataan miten hyvin sisäisiltä asiakkailta saadaan omaa suunnittelua varten tietoa tulevista hankintatarpeista, jotka vaativat kilpailuttamista. Yhteistyötä sisäisen asiakkaan kanssa on kehitetty jo usean vuoden ajan. Aiheesta tehtiin opinnäytetyö vuonna 2013, jonka tuloksena luotiin toimintamalli ja työkalu säännölliseen tietojen keräämiseen hankintasuunnitelmista. Työkalua ei varsinaisesti otettu käyttöön, mutta toimintamallia asiakkaiden hankintasuunnitelmien selvittämiseksi on jatkettu säännöllisesti hankintapäällikön työstämänä. Näiden tietojen ja oman seuran-

nan pohjalta jokainen hankinta-asiantuntija on äskettäin luonut oman kilpailutuskalenterinsa vuosille 2015 - 2016. Kalenteriin on listattu kaikki suunnitellut kilpailutukset eri prosessivaiheineen ja aikataulutuksineen. Kalenterit on tallennettu dokumentointijärjestelmään ja ne ovat koko yksikön nähtävinä. Näiden tietojen pohjalta voidaan jo nyt laskea kuinka monta kilpailutusprojektia hankintayksikössä suunnitellaan toteutettavan kyseisinä vuosina. Vuoden 2016 alussa laskettavaa toteutuneiden projektien määrää verrataan vuoden 2015 alussa suunniteltujen määrään. Suhde kertoo suunnittelu-tarkkuuden ja tavoitteena on 100 prosenttia, kun käytetään prosentuaalista arvoa.

Toinen mittari tai lähinnä raportoitava asia on kilpailutusprojektien läpimenoaikojen mittaaminen, millä kerätään tietoa todellisista läpimenoajoista sekä mahdollisista syistä projektien venymiseen suunnitellusta aikataulusta. Aika mitataan kilpailutusprojektin alkupisteestä eli diaarinumeron avaamisesta projektin loppupisteeseen eli sopimuksen allekirjoitukseen. Luku mitataan kalenteripäivissä eikä sille ole mitään tavoitearvoa. Kun läpimenoaikoja on seurattu jonkin aikaa ja siten saatu todellista tietoa kilpailutuksiin kuluva ajasta, saadaan edellä mainittuihin kilpailutuskalentereihin yhä laadukkaampaa tietoa projektien vaiheiden aikatauluttamiseen. Tämä taas johtaa siihen, että resurssien suunnittelussa onnistutaan yhä paremmin. Nämä kaksi mittaria tukevat siis toisiaan. Lisäksi viiveiden seuraaminen säännöllisesti mahdollistaa niiden analysoinnin tarkemmin, joka edelleen mahdollistaa viiveiden välttämiskeinojen etsimisen ja suunnittelun.

Ehdotettujen mittareiden lisäksi suositellaan operatiivisten tunnuslukujen keräämisen käynnistäminen systemaattisesti. Yhteisenä tiedostona voi toimia ympäristönäkökulmien huomioiminen hankinnoissa -tilasto, johon hankinta-asiantuntijat raportoivat jo nyt päätöksen tekemisen jälkeen hankinnan vuosittaisen arvon, päätöksen numeron ja tiedon onko hankinnassa huomioitu ympäristökriteereitä. Tiedot raportoidaan vuosittain eteenpäin kaupungin ympäristökeskukseen. Tähän samaan tiedostoon on ehdotettu lisättävän laajemmin kartoitettavaa tietoa kilpailutusprojekteista, kuten: onko kyseessä kertahankinta vai puitejärjestely, suoramarkkinointi, optioiden käyttöönotto, tavara- vai palveluhankinta, sitoutuminen KL-Kuntahankintojen kilpailutukseen, KVE- (Kau-niainen, Vantaa, Espoo) tai PKS-hankintaan (pääkaupunkiseudun). Näiden kerättyjen tietojen löytyminen samasta tiedostosta nopeuttaisi käsityksen muodostamista yksikön toiminnasta. Tietojen avulla olisi helppo ilmaista sisäisille asiakkaille ja muille sidosryhmille mitä hankintayksikössä tehdään. Turun kaupungin Haloken käytäntö kerätä vielä enemmän tietoa kilpailutuskalenteriin, kuten saapuneiden tarjousten ja käytyjen

markkinavuoropuheluiden määrä ei vaikuttanut Vantaan hankintayksikölle tarpeellisesti käytännöltä tässä vaiheessa. Mahdollisesti myöhemmässä vaiheessa, jos halutaan lisätä toiminnan analysointia vielä enemmän, voidaan samaan tiedostoon lisätä seurattavia asioita.

Edellä mainittujen tietojen keräämisen ja mittareiden avulla voidaan sidosryhmien viestinnän lisäksi kehittää edelleen hankintatoimen strategista suunnittelua ja johtamista. Erittäin hyvä tavoitteissa onnistumisen mittari olisi sopimuskattavuuden mittaaminen, sillä se antaisi viitteitä ohjostojen määrästä verrattuna sopimusostoihin. Mittari toisi arvokasta tietoa kaupunkitasoisesti hankintojen tilasta sen lisäksi, että se kuvaisi erittäin hyvin yksikön haasteita ja vastuualueesta suoriutumisen tasoa. Tällaisen mittarin toteuttaminen ei kuitenkaan ole saanut kannatusta, koska nykyisillä järjestelmillä se ei ilmeisesti ole mahdollista tai ainakin se olisi erittäin työlästä.

Materiaalihankintakustannusten ja kilpailuttamisen operatiivisten kustannusten vähentäminen ovat juuri sellaisia mittareita, joiden käyttöönottoa kannattaa tavoitella tulevaisuudessa. Kyseiset mittarit edellyttävät mahdollisuutta kaivaa ja suodattaa taloushallinnon järjestelmistä tietoa analysointia varten ja sellaiseen ei nykyisillä Vantaan kaupungin järjestelmillä ole mahdollisuutta. Prosessikustannusten laskeminen on mahdollista siinä vaiheessa, kun vaihtuvuus ei ole suurta ja henkilöstö tekee niitä asioita, joita heidän toimenkuvaan kuuluu. Nykytilassa hankintayksikön henkilöstön tehtäviä on jouduttu muuttamaan tilanteiden mukaan esimerkiksi pitkien sairauslomien tai ruuhkatilanteiden paikkaamisen vuoksi. Ilman tehtäväpohjaista työajan seuranta on erittäin vaikea laskea kuinka monta ihmistä on tiettyä työmäärää ollut suorittamassa.

7 Kehittämishankkeen tulokset

Opinnäytetyöni perimmäinen tavoite oli tehostaa Vantaan kaupungin hankintayksikön hankintatoimea luomalla ajantasaiset dokumentit prosessimallinnuksesta ja toimintaohjeista, ottamalla käyttöön projektijohtamisen menetelmiä ja luomalla mittareita ja mitauskäytäntö, jonka avulla voidaan tuottaa lisää tietoa yksikön johtamiseen ja jatkokehittämiseen. Seuraavassa esitän tutkimukseni tuloksena vastauksia Martolan ja Santalan laatimiin kysymyksiin prosessin tehokkuuden arvioimiseksi (ks. Luku 4.1).

Saavutetaanko prosessilla sille asetettu tavoite?

Kyllä saavutetaan. Hankintaprosessi koostuu kuudesta eri osaprosessista hankinnan suunnittelusta tarjouskilpailun toteutukseen ja päätöksentekoon, jonka tuloksena saavutetaan sopimus. Sopimusta hallitaan sopimuskauden loppuun asti ja matkan varrelta tallennetaan kokemukset ja palaute seuraavan kilpailutuksen suunnittelua varten. Prosessi etenee syklisesti ja syöttää jatkuvaa tietoa ja kehittymistä ketjussa eteenpäin.

Tuoko jokainen prosessin tehtävä lisäarvoa lopputulokseen?

Näin ei välttämättä tapahdu, sillä osa vaiheista ei ole välttämätön lopputuloksen kannalta. Nykyinen järjestelmäarkkitehtuuri sisältää paljon lisäarvoa tuottamattomia vaiheita, jotka ovat kuitenkin välttämättömiä lopputuloksen kannalta eli täyttämään kunnallisia velvoitteita, kuten esimerkiksi julkisuusasiat, säilytysaikojen varmistaminen ja audit trail eli katkeamaton kirjausketju. Lisäksi prosessi sisältää vaiheita, jotka eivät ole välttämättömiä edellä mainituista syistä, mutta jotka haluttiin toistaiseksi säilyttää palvelutuotannon mahdollisimman korkean laadun saavuttamiseksi. Kyseisistä tehtävistä luopumista on suositeltu prosessin jatkokehittämisen yhteydessä.

Suoritetaanko prosessin tehtävät parhaassa järjestyksessä?

Kyllä, tehtävät etenevät tarkoituksenmukaisessa ja loogisessa järjestyksessä muutoin kuin sopimuskauden prosessin kuvauksessa, jossa tehtävät on poikkeuksellisesti kuvattu yksittäisinä, ei toisistaan riippuvina tehtävinä.

Voidaanko prosessi tai sen osat suorittaa tehokkaammin?

Kyllä, mutta se on mahdollista vasta järjestelmien integraation jälkeen, jolloin tavoitteena on saada tiedot siirtymään automaattisesti kilpailutusjärjestelmästä asiakirjahallintajärjestelmään.

Opinnäytetyön kehittämisprojektin onnistumista oli suunniteltu mitattavan tiettyjen tavoitteiden saavuttamisen kautta. Taulukossa 4 on esitetty kyseiset tavoitteet ja niiden lopputulos oman ja saamani palautteen mukaisesti.

Taulukko 4. Opinnäytetyön tulosten mittaus.

TAVOITE	MITTARI	TULOS
Hankintaprosessi kuvattu ja toimintaohjeet luotu IMS-järjestelmään	Kyllä/ei, johdon arviointi	Hankintaprosessi on kokonaisuudessaan kuvattu Vantaan kaupungin IMS-järjestelmään sisältäen päivitetyt roolit ja tehtävät eri vaiheissa sekä järjestelmät, joissa tehtävät suoritetaan. Toimintaohjeet on dokumentoitu ASTA-järjestelmään ja kyseisiä ohjeita pääsee lukemaan prosessilinkkien kautta.
Prosessikuvausten ja ohjeiden käyttökelpoisuuden arviointi	Pilottikilpailutus, jonka avulla pyritään havaitsemiaan puutteet ja korjaamaan ne ennen lopullisen version käyttöön-ottoa ja koulutusta.	Pilottikilpailutus todettiin olevan ajallisesti liian pitkä (6 - 8 kk), joten sen toteuttamisesta luovuttiin. Koko prosessikuvaus toimintaohjeineen käytiin läpi ja tarkastettiin yhdessä hankinta-johtajan ja -päällikön kanssa, jolloin sovittiin tarvittavista korjauksista ja muokkauksista. Kyseiset korjaukset on tehty.
Vaikuttavuusarvioinnin laatiminen	Kyselytutkimus prosessin käyttäjille ja johdolle	Kyselytutkimus toteutettiin ennen prosessikehityksen alkua sekä sen jälkeen uuden prosessin ja ohjeiden esittelyn ja käyttöönoton jälkeen. Kysely osoitettiin ainoastaan hankintoja tekeville.
Työajan jakautumisen seuranta tutkimus	Hankinta-asiantuntijan työajan jakautumisen seuranta sovittujen tehtävien välillä: tutkimus, analysointi ja kehittämistoimenpiteet	Kyselytutkimus toteutettiin kahden kuukauden seurantajakson aikana. Tulokset koottiin yhteen ja niiden perusteella on kirjattu toimenpide-ehdotukset tähän opinnäytetyöhön.

Kehittämishankkeen todellisia tuloksia voidaan arvioida vasta noin vuoden kuluttua, kun prosessin ohjeistuksia ja projektijohtamisen menetelmiä on käytetty ja prosessin jatkuvaa oppimista on tapahtunut pidemmällä aikavälillä. Hankintayksikköön ollaan siirtämässä lähitulevaisuudessa lisää tehtäviä ja onneksi myös resursseja, joten käsillä oli viimeiset hetket saada perustukset kuntoon tehokkaan hankintatoimen mahdollistamiseksi.

8 Yhteenveto

8.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Opinnäytetyön pääasiallinen tutkimuskysymys oli asetettu seuraavasti:

Miten hankintaprosessin mallinnusta ja ohjeistusta kehitetään, jotta saavutetaan mahdollisimman toimiva ja ajantasainen prosessi sekä prosessityökalu yhtenäisten työskentelytapojen ja uusien työntekijöiden perehdyttämisen perustaksi?

Vastaukseni kysymykseen tutkimuksen loppuvaiheessa on seuraava.

Hankintaprosessin mallinnus ja toimintaohjeet on kirjattu Vantaan kaupungin yhteiseen prosessien kuvausjärjestelmään. Yhteisen työkalun käyttäminen helpottaa prosessien lukemista ja niiden löytämistä samasta paikasta. Kaikki prosessien tehtävät ja roolit on päivitetty vastaamaan nykytilaa ja prosessin toiminnoista on linkki tehtäväkohtaisiin toimintaohjeisiin. Ohjeiden noudattaminen takaa yhtenäisen työskentelymallin, mikä osaltaan helpottaa sijaisuustehtävien hoitamisessa poissaolotilanteissa. Uudet prosessiasiakirjat mahdollistavat uusien työntekijöiden perehdyttämisen hallitusti sekä toimivat muistilistana kaikille hankintoja tekeville. Hankintaprosessi on osa hankintakeskuksen johtamisjärjestelmää, joten sen avulla johdetaan ja kehitetään koko Vantaan kaupungin hankintatoimea.

Muita tutkimuskysymyksiä, joihin tutkimuksessani haettiin vastauksia, olivat:

Miten kohdeorganisaation hankintojen kilpailutuksia tekevien henkilöiden nykyisiä toimintatapoja voitaisiin tehostaa?

Toimintatapojen tehostamiseen vaikuttaa ohjeiden helppo saatavuus yhteisistä tietokannoista IMS-prosessityökalusta ja ASTA-asiakirjahallintajärjestelmästä. Toimintatapoja tehostaa projektijohtamisen menetelmien käyttöönotto kilpailutusprojektien hallitun läpiviemisen avuksi. Projektin suunnittelu ja riskien kartoittaminen lisäävät huomattavasti hallittavuutta projektin läpiviemisessä sekä selkiyttävät viestintää muille sidosryhmille projektin tilanteesta. Yhtenäiset projektikalenterit mahdollistavat koko projektisalkun hallittavuuden ja resurssien hallinnan hankintayksikössä.

Miten määritellään ohjeistus jokaisen tehtävän suorittamiseksi?

Prosessikuvauksen tehtävät pidettiin ylätasolla, jotta prosessin luettavuus oli mahdollista säilyttää. Tarkemmat ohjeistukset toteutettiin erillisillä Word-dokumenttien linkittämällä prosessin tehtäviin. Ohjeistukset kerättiin useista eri tietolähteistä. Valmiita ohjeita oli noin 90 prosenttia tehtävien hoitamiseen liittyen. Osa ohjeista piti päivittää nykytilannetta vastaamaan ja loput 10 prosenttia selvittää tiedusteluilla ja Internet-hauilla. Kaikkien, yhteensä 40 toimintaohjeen asiallisuus tarkastettiin yhdessä hankintajohtajan ja -päällikön kanssa.

Miten varmistetaan laatu lisäämättä byrokratiaa?

Byrokratiaa ei lisätty prosessikehityksen myötä ja laadun tavoittelun menetelmät säilytettiin prosessissa. Byrokratiaa olisi haluttu osittain purkaa prosessikehityksen myötä, mutta laadun varmistamista pidettiin edelleen niin tärkeänä, ettei siihen ollut mahdollisuutta. Asiakirjojen tarkastamisella ennen julkaisua kolmessa eri portaassa halutaan varmistaa virheettömien asiakirjojen tuottaminen, minkä avulla voidaan vähentää oikaisuvaatimuksia sekä valitusmahdollisuuksia Markkinaoikeuteen. Lisäksi asian-
tuntijuuden ja ammattimaisen hankintatoimen osoittamiseksi on tärkeää viestittää näitä seikkoja tuottamalla virheettömiä ja selkeitä asiakirjoja.

Miten järjestelmien toiminnallisuuksia tulee muuttaa, jotta kilpailutukset saadaan toteutettua tehokkaammin?

Järjestelmien toiminnallisuuteen ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa prosessikehityksen aikataulussa. Alkuperäinen tavoite oli tuottaa samassa yhteydessä määrittelyitä järjestelmäintegraatiota varten selvittämällä tahtotilaa miten toiminnallisuuksia halutaan muuttaa asiakirjojen siirtämiseksi automaattisesti järjestelmästä toiseen. Integraation

toteutusaikataulua siirrettiin kuitenkin niin paljon eteenpäin, ettei tähän ollut mahdollisuutta.

Miten mitataan hankintakeskuksen nykytilaa ja kehitystä?

Opinnäytetyössäni on ehdotettu käyttöönotettavaksi raportointi- ja mittaustavoiksi kolme eri mallia:

- 1) Suunniteltujen kilpailutusprojektien määrän ennustetarkkuutta seurataan laskemalla vuoden alussa sovitut toteutettavat hankinnat ja kilpailutukset, jota lukua verrataan vuoden lopussa laskettuun toteutuneiden kilpailutusten määrään. Tarkkuudessa pyritään mahdollisimman lähelle sataa prosenttia. Toimialojen budjetit laaditaan ja vahvistetaan syksyn aikana seuraavan vuoden hankinnoista. Suunnitelmien viestittäminen hyvissä ajoin myös hankintakeskukselle on osoittautunut erittäin haasteelliseksi. Tietoa hankintasuunnitelmista ei saada riittävän ajoissa, jotta hankintayksikkö voisi käyttää sitä toiminnan ja resursoinnin suunnittelua varten. Yhteistyötä on pyritty kehittämään jo pitkään, mutta siinä ei ole toistaiseksi onnistuttu kovin hyvin. Asiasta ei ole kuitenkaan selkeää näyttöä miten hyvin tai huonosti tiedonkulku sujuu. Mittaustulos tuo konkreettista tietoa näistä näkemyksistä.
- 2) Kilpailutusprojektin läpimenoaikoja mitataan alkaen projektin dokumentoinnin aloittamisesta päättyen sopimuksen allekirjoitukseen. Vaikka kilpailutusprojektit voivat olla hyvin erilaisia ja eripituisia, saadaan tällä seurannalla kuitenkin jalostetumpaa tietoa projektikalenterin aikatauluarvioiden laatimiseen. Läpimenoaikojen pitäisi ajan mittaan nopeutua, kun prosessi on sisäistetty, ohjeistus helpommin löydettävissä ja proaktiivisia projektityöskentelyn menetelmiä otettu käyttöön. Suunniteltuja aikatauluja seurataan eikä viiveitä hyväksytä ilman, että niistä sovitaan työryhmissä. Läpimenoajoille ei sinänsä ole tavoitearvoa juuri projektien erilaisuudesta johtuen. Seurannan tavoitteena on saada tietoa toiminnasta jatkokehittämistä varten.
- 3) Operatiivisten tunnuslukujen kerääminen yhteiseen tiedostoon, johon tallennetaan tiedot kilpailutusprojekteista. Tietoja kerätään muun muassa asioista, kuten onko kyseessä kertahankinta, puitejärjestely, suorahankinta, optioiden käyttöönotto, tavara- vai palveluhankinta, sitoutuminen KL-Kuntahankintojen kilpailutukseen tai

KVE-/PKS-hankintaan. Kerättyjen tietojen avulla voidaan nopeasti muodostaa käsitys yksikön toiminnasta ja mahdollistaa kehityksen suunnan toteamisen.

Miten kilpailutuksia hallitaan jatkossa paremmin?

Projektijohtamisen menetelmien käyttöönoton avulla hallitaan jatkossa paremmin kilpailutusprojekteja sekä aikataulun seurattavuuden, riskien hallinnan, jatkuvan oppimisen että viestinnän helpottumisen avulla.

8.2 Tutkimuksen validiteetti, reliabiliteetti ja verifiointi

Tutkimuksen validiteetti eli pätevyys on hyvä silloin, kun tutkimuksen kohderyhmä ja kysymykset ovat oikeat (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2007, 226). Tässä opinnäytetyössä tutkittiin ainoastaan rajattua aihetta ja kohderyhmää eli hankintayksikön käyttämää hankintaprosessia. Mittariston kehittäminen oli haasteellista, mutta lopuksi päädyttiin ehdottamaan sellaisten asioiden tarkastelua, joiden toteuttaminen on tässä vaiheessa mahdollista ja joista organisaatio haluaa saada tietoa toiminnan kehittämiseksi jatkossakin. Valitut teoriat auttoivat kehittämään yksikön hankintatoimea paremmin hallittavammaksi tehtäväalueeksi, jota johdetaan projektimuotoisella työskentelymenetelmällä jatkuvien muutosten keskellä.

Tutkimuksen reliabiliteetti eli luotettavuus ilmaisee miten luotettavasti käytetty mittaus- tai tutkimusmenetelmä mittaa haluttua ilmiötä (Hirsjärvi ym. 2007, 227). Tutkimuksen eri vaiheet ja aineiston tuottamisen olosuhteet on kerrottu selvästi ja totuudenmukaisesti. Tietoa on kerätty monipuolisesti ja aiheeseen nähden kattavasti. Kyselytutkimuksen eri mittauskierroksilla saadut tulokset mittaavat samaa asiaa ja ovat siten keskenään vertailukelpoisia.

Tutkimuksen verifiointi ilmaisee miten voi todentaa, että suunnitellut toimenpiteet tapahtuivat kuvatulla tavalla ja miten toimenpiteiden tulokset todennetaan (Koskenoja 2011, 4). Todentaminen saavutetaan vaikuttavuusarvioinnin ja tutkimukseen valittujen kysymysten asettelulla, jotta tuloksia voidaan tarkastella luotettavasti. Tutkimuksessa esitetyt molempien vaiheiden kysymykset ja vastausten pisteet ovat kokonaisuudessaan opinnäytetyön liitteinä 1 ja 2. Toimintatutkimuksen eteneminen, suoritettujen toimen-

piteet ja käytetyt mittarit on dokumentoitu opinnäytetyössä. Muutosprojekti olisi mahdollista toteuttaa samalla tavalla toisessa organisaatiossa.

8.3 Jatkokehitysehdotukset ja -mahdollisuudet

Ensisijainen kehittämistoimenpide hankintayksikössä on järjestelmäintegraation toteuttaminen kilpailutus- ja asiakirjahallintajärjestelmien välillä. Sen tavoitteena on poistaa huomattava määrä manuaalisia, lisäarvoa tuottamattomia ja resursseja sitovia vaiheita prosessin asiakirjahallinnasta. Kun integraatio on toteutettu ja projektimallinen, suunnitelmallinen työskentelytapa on vakiintunut käytäntö, kannattaa ajankäytön seuranta-tutkimus uusia, jotta voidaan todeta onko muutosta todellisuudessa tapahtunut. Painopisteen pitäisi siirtyä reaktiivisesta, operatiivisesta toiminnasta eli tarjouspyyntöjen laatimistyöstä enemmän proaktiiviseen hankinnan kilpailutuksen suunnitteluun. Hankintaprosessi tehostuu huomattavasti integraation toteuduttua, mutta läpimenoaikaa voidaan lyhentää myös hyväksyntäketjun lyhentämisellä. Mikäli hankinta-asiakirjojen hyväksymisen päätösvaltaa voisi delegoida hankintapäällikölle, nopeuttaisi se prosessin etenemistä yhden kapulan siirtymisen verran tarjouspyyntö- ja sopimusasiakirjojen julkaisuvaiheessa. Lakimiehen pitäisi tarkastaa asiakirjojen sisältöä kokonaisvaltaisesti niin, että yksi hyväksyntäporras hänen tarkastamisen jälkeen riittää. Mikäli päätösvaltaa ei voi delegoida hankintapäällikölle, kannattaa hankintapäällikön tarkastusvaihe jättää prosessista pois.

Toinen tehtäväalue, johon jatkossa pitäisi panostaa enemmän, on sopimuskauden aikainen toiminta ja siellä erityisesti hinta- ja markkinaseuranta sekä toimittajayhteistyö. Kun organisaation nykyiset järjestelmät eivät tue hankintojen ja hintojen seuraamista riittäväällä tarkkuudella, pitää ostamisen ohjaamista kehittää toimittajayhteistyön kautta. Tuotekatalogien ylläpito kaupungin tilausjärjestelmässä vaatii sopimuksesta vastuussa olevalta hankinta-asiantuntijalta aktiivista otetta. Toimittajat saattavat herkästi jättää katalogien päivittämisen oma-aloitteisesti, mikäli yhteistyötä ei tehdä. Lisäksi hankintoja tekevien toimialojen aktivointi käyttämään tilausjärjestelmää sen sijaan, että tilaavat tuotteet toimittajan verkkokaupasta, sähköpostitse tai noutavat tuotteet myymälästä, vaatii hankintayksiköltä vielä kovasti ponnisteluita. Toimittajayhteistyöstä saadaan arvokasta kokemusta tuotteen markkina-alueesta seuraavan kilpailutuksen suunnittelua varten.

Yksi hankinta-asiantuntijan tehtävän suurimpia haasteita on vastuu laajasta prosessi-alueesta ja sen sisällä hyvin erilaisten tehtävien välisestä priorisoinnista. Tilanteissa, jolloin jokin kriittisen alueen toimitusongelma vaatii selvittämistä, on hankinta-asiantuntijan irrottauduttava välittömästi muista tehtävistä ja paneuduttava ongelman ratkaisun hakemiseen toimittajan kanssa. Vaikka meneillä olisi aikataulullisesti myös kriittisen kilpailutuksen toteuttaminen, joka vaatisi keskittymistä asiaan, jää se kuitenkin kriisitilanteessa toiseksi. Olen tuonut esiin mahdollista vaihtoehtoa jakaa prosessi- aluetta niin, että sopimuskaudesta vastaisi eri henkilö kuin kilpailuttaja, esimerkiksi logistiikkakeskuksen ostaja. Ostaja ja hankinta-asiantuntija voisivat muodostaa työparin, jossa molemmat tuntisivat sopimusalueen hyvin. Tällöin myös sijaisuustilanteet olisi helppo hoitaa työparin välillä. Lisäksi tilausjärjestelmän päivittäminen tuotekatalogimuutosten yhteydessä on tehtäväalue, jonka siirtämistä edellä mainittujen ostajien vastuulle kannattaisi myös miettiä, sillä sekin on sopimuskauden aikaista toimintaa. Tällä hetkellä ostajat istuvat logistiikkakeskuksen tiloissa, mutta heidän siirtyminen samoihin tiloihin hankinta-asiantuntijoiden kanssa olisi varmaan mahdollista, jos tehtäväkuvia muutettaisiin. Tämä ehdotus ei ole saanut kaikkien hankinta-asiantuntijoiden kannatusta, mutta sitä harkitaan kyllä muiden vaihtoehtojen tapaan.

Ajankäytön seurannassa huomioitiin jo toistamiseen seikka, että sisäisen asiakkaan neuvontaan eli asiakaspalvelutehtäviin kuluu huomattava määrä aikaa hankinta-asiantuntijan päivästä. Ehdotus näiden tehtävien keskittämisestä yhdelle tai kahdelle henkilölle esitettiin jo hankintayksikössä vuonna 2013 tehdyssä opinnäytetyössä (Asikainen 2013, 50). Jos asiakaspalvelu olisi keskitetty tuotesihteerin vastuulle, voisi palvelua kehittää tehokkaammin, kun samalla henkilöllä olisi vastuu osto-ohjeiden laatimisesta ja tiedottamisesta. Tällä hetkellä tehtävän pirstaloituminen usealle eri ihmiselle ei tuo esiin kokonaiskuvaa kehittämisen tarpeesta.

Projekti- ja sopimushallintaan on tulossa vuoden 2015 aikana lisää työkaluja Clodian laajentaessa tarjontaa kilpailutusjärjestelmään. Näiden uusien moduulien käyttöönottamista on suunniteltu Vantaalla, sillä sopimushallintaan ei tällä hetkellä ole kunnollista hallintatyökalua. Sopimuskauden aikaisten velvoitteiden seuraamisen jäädessä hankinta-asiantuntijan omien muistiinpanojen ja kalenterin varaan, on riskinä niiden hoitamatta jääminen. Kyseisten uusien järjestelmämoduulien avulla hankinnan koko prosessialuetta pystyttäisiin hallitsemaan paremmin kokonaisuutena. Vuosittain tehtävät toimittajien taloudellisen tilanteen ja velvoitteiden hoitamisen tarkastaminen tapahtuu jär-

jestelmän kautta lähes automaattisesti. Sopimuskaudelle voidaan asentaa hälytyksiä esimerkiksi optiokauden suunnittelun aloittamisesta ja niin edelleen.

Hankintojen keskittäminen suuressa kaupunkiorganisaatiossa on todettu olevan erittäin vaikeaa. Vantaan kaupungin tulostkorttiin oli kirjattu tavoitteeksi vuonna 2014 hankintojen keskittäminen toiminnan tehostamiseksi. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan saavutettu eikä sosiaali- ja terveyshuollon sekä rakennushankintojen keskittämisestä ole tällä hetkellä tiedossa mitään suunnitelmaa vaikka keskittämistavoitteista ei edelleenkään ole luovuttu. Keskittäminen tapahtuu vain pienin askelin edeten, siirtämällä yksittäisten osastojen palveluhankintoja hankintayksikön kilpailutettavaksi. Hankintakeskuksen organisatorinen sijoittuminen yhden toimialan, konserni- ja asukaspalveluiden toimialan sisälle, tekee koko kaupungin hankintatoimen ohjaamisesta hyvin haasteellista. Matriisiorganisaatio, jossa varmistettaisi vastinparit jokaisen toimialan ja hankintaorganisaation välille, loisi paremmat mahdollisuudet hankintatoimen optimoimiseen kokonaisvaltaisesti. Toimialat ovat hyvin itsenäisiä organisaatioita edelleen vaikka kehitystä yhteen suuntaan matkaamisessa on mitä ilmeisimmin tapahtunut vuosien saatossa. Talouden ohjaus itsenäisten toimialojen budjetoinnin ja rahankäytön kautta sekä nykyiset taloushallinnon järjestelmät, jotka eivät luo mahdollisuuksia seurata, saati ohjata hankintojen toteuttamista, vaikeuttavat kokonaisuuden hallintaa. Tämä onkin suurin ongelma hankinnan kannalta, sillä hankintakeskuksessa ei ole tietoa siitä tehdäänkö kaupungissa järkeviä hankintoja ja millä alueilla suurimpia säästöjä voitaisiin saavuttaa. Vantaan kaupunkikonsernissa on huomattava määrä liikelaitoksia ja tytäryhtiöitä, jotka ovat tottuneet hoitamaan hankinnat itsenäisesti. Kaupungin tavoitteena on kuitenkin vähentää konserniyhtiöiden määrää ja tiivistää konserniohjausta. Hankintakeskuksen vastuulla olevia puitesopimuksia pitäisi hyödyntää myös konserniyhtiöissä, jotta saavutetaan volyymietuja ja yhtenäistetään soveltuvien osien toimintaa sekä hyödynnetään resursseja.

Vantaan kaupungin arvoja ovat innovatiivisuus, kestävä kehitys ja yhteisöllisyys. Arvojen toteuttamiseksi myös hankintakeskuksessa innovatiiviset hankinnat on alue, johon pitäisi panostaa enemmän tulevaisuudessa. Kaupungissa innovatiivisia hankintoja on tehty jo jonkin verran menestyksekkäästi. Esimerkiksi kiinteistöjen talotekniikan energiatehokkuuden saavuttamiseksi toteutettu hankinta, jonka avulla on laskettu säästettävän vuosittain noin 200.000 euroa energiankulutuksessa. Toistaiseksi hankintakeskuksessa materiaalien ja pienempien palveluhankintojen kilpailuttamisessa ei juuri ole löydetty aikaa eikä malleja innovatiivisten hankintojen toteuttamiseksi. Lisäksi inno-

vatiivisuuden määrittely hankinnassa saattaa olla hieman kyseenalaista. Järjestelmien kokonaisvaltainen uusiminen, prosessien sovittaminen uusiin järjestelmiin ja hankintalain edellyttämien velvoitteiden hoitaminen ovat toistaiseksi vieneet kaikki resurssit niin, ettei muulle kehitystoiminnalle ole juurikaan jäänyt aikaa. Koska nyt on näkyvissä mahdollisuus lisätä tulosityksikön resursseja, tosin työmäärän samalla lisääntyessä, pitäisi innovatiivisten hankintojen suunnitteluun kuitenkin panostaa todenteolla. Uudenlaisia tapoja järjestää palveluiden ja tavaroiden hankintaa kannattaisi hakea useastakin erisyystä. Toimintaa tulee kehittää jatkuvasti muuttuvaan ympäristöön sopivaksi, henkilöstön osaamista ja motivaatiota ylläpitää sekä tehostaa taloudellista suoriutumista kaupungin talouden tasapainottamisen mukaisesti. Hankintojen ympäristö- ja sosiaalisten näkökulmien huomioiminen on jo hyvällä mallilla ja niiden näkökulmien huomioiminen hankinnoissa voidaan sanoa tapahtuvan jo rutiininomaisesti.

9 Lopuksi

Toimintatutkimuksena toteutetun kehitysprojektin tulos on ollut erittäin hyvä mitatun vaikuttavuusarvioinnin ja saadun palautteen perusteella. Sekä työnjohto että prosessin käyttäjät ovat olleet tyytyväisiä uusiin prosessiasiakirjoihin. Kehitysprojektin päättyessä vaikuttaa siltä, että lopputuotosten käyttö sekä yksikössä että organisaation ulkopuolella tulee olemaan aktiivista jatkossa. Ohjeistuksen ajan tasalla pitäminen myös jatkossa lukuisten muutosten yhteydessä määrittelee kuitenkin aktiivisuuden jatkossa. Prosessidokumentaatiosta vastaamaan on nimetty jatkossa yksi henkilö päätoimisesti ja hänen varalle toinen henkilö, joten edellytykset ylläpidolle näyttävät hyvältä.

Tutkimustyöni aihe on ollut erittäin ajankohtainen ja selkeä kokonaisuus, mitkä seikat tekivät työstäni hyvin mielekkään. On ollut ilo olla mukana toteuttamassa organisaatiossa selkeää toimintatapojen muutosta ja auttamassa nykyaikaisten työskentelymenetelmien käyttöönotossa. Laaja ymmärrys muutostarpeesta helpotti työn toteuttamista sillä ohjeiden puuttumisen ja epäyhtenäisten toimintatapojen aiheuttamat oireet ovat olleet selkeästi näkyviä ongelmia. Erityisen ilahduttavaa oli huomata, että organisaatiossa tapahtui asennemuutosta tutkimuksen aikana ja asenteisiin pystyttiin vaikuttamaan, sillä se on varmin keino saada muutoksesta pysyvä.

Tutkimus ja kehittäminen varsinaisten työtehtävien ohessa ovat olleet haasteellisia ajankäytön kannalta. Lopulta viive alkuperäiseen aikatauluun verrattuna jäi kuitenkin

pieneksi, yhdeksi kuukaudeksi. Johdon kannustaminen ja koko yksikön henkilöstön kiitettävän myönteinen suhtautuminen tutkimukseeni ja koko hankkeeseen ovat edesauttaneet huomattavan paljon matkan varrella. Hankintaprosessin kehittämisen ensimmäinen vaihe luo hyvän alun ja perustan jatkokehittämiselle hankintayksikössä. Se seikka, että prosessi on osa johtamisjärjestelmää, takaa riittävän vakavan suhtautumisen prosessin kehittämiseen myös jatkossa. Tärkeintä onkin, ettei kehitystyötä jätetä tähän vaiheeseen vaan sitä jatketaan aktiivisesti. Prosessityöskentelyn laajentuminen normikäytännöksi kaupungin muissakin organisaatioissa ja sitä varten varattu oma työkalu luovat hyvät mahdollisuudet onnistumiseen. Lisäksi, jos kehittämistyöhön pystytään varaamaan riittävästi resursseja jatkossa, ei asiassa pitäisi olla mitään esteitä.

Uusien järjestelmien ja työmenetelmien käyttöönotto pakottaa hiomaan toimintatapoja, joten samassa yhteydessä on mahdollisuus karsia lisäarvoa tuomattomat, ei-pakolliset vaiheet pois prosesseista ja keskittyä oleelliseen. Myös henkilöstön koulutussuunnitelmissa huomioitu uuden projektimallisen työmenetelmän kouluttaminen vuoden 2015 aikana lisää motivaatiota ja innostaa uuden opettelemiseen. Tärkeintä onkin ylläpitää henkilöstön osaaminen ja motivaatio riittävän korkealla tasolla. Vain motivoitunut henkilökunta jaksaa pysyä kehittämisen ja muutoksen vauhdissa, mikä on erityisen tärkeää älykkään organisaation menestykselle alati muuttuvassa ympäristössä. Kehittäminen ei saa olla esimieskeskeistä vaan sen pitää selkeästi olla osa myös jokaisen hankintasiantuntijan tehtävää. Suurin osa ihmisistä haluaa aktiivisesti vaikuttaa omaan työympäristöönsä ja olla mukana sen kehittämisessä. Tämä vaikuttaa motivaation lisäksi myös sitoutumiseen ja siten henkilöstön vaihtuvuuteen. Julkisia hankintoja ja kunta-sektoria koskevia muutoksia on tulevaisuudessa valtava määrä ja kaiken muutoksen keskellä on hoidettava yhä määrällisesti kasvava ja monimuotoistuva hankintojen joukko. Innovatiivisuutta peräänkuulutetaan jo valtakunnallisesti julkisissa hankinnoissa, joten perusasioihin ei pitäisi enää olla tarvetta panostaa. Tosin niiden on ehdottomasti oltava kunnossa, jotta voidaan siirtyä seuraavalle kehityksen tasolle.

Lähteet

Aalto-yliopisto. Department of Industrial Engineering and Management. PRO2ACT. [Http://tuta.aalto.fi/en/research/operations_and_service_management/simlab/projects/pro2act/in_finnish/](http://tuta.aalto.fi/en/research/operations_and_service_management/simlab/projects/pro2act/in_finnish/). Luettu 20.12.2014.

Asikainen, Johanna 2014. Hankintapäällikkö. Turun kaupungin Hankinta- ja logistiikka-keskus. Haastattelu 31.12.2014.

Asikainen, Sari 2013. Sisäisten asiakkaiden yhteistyön kehittäminen. Opinnäytetyö insinööri (ylempi AMK). Metropolia Ammattikorkeakoulu.

Ekholm, Tiina & Ormio, Hanna 2012. Kilpailuttamisprosessi. Sisäinen dokumentti.

Ekholm, Tiina 2013. Hankintakeskuksen johtamisjärjestelmä 2013. Sisäinen dokumentti.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU 2014. Euroopan unionin virallinen lehti.

Eurooppatiedotus 2013. EU:n hankintadirektiivin uudistus: halvin hinta ei yksin ratkaise. Ulkoasiainministeriö. [Http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=283910&contentlan=1&culture=fi-FI#.U-ZJgawcSCg](http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=283910&contentlan=1&culture=fi-FI#.U-ZJgawcSCg). Luettu 9.8.2014.

Fernandez, Sergio & Rainey, Hal G. 2006. Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. Public Administration Review. [Http://glennschool.osu.edu/Faculty/brown/home/810/class%20materials/fernandez%20and%20rainey.pdf](http://glennschool.osu.edu/Faculty/brown/home/810/class%20materials/fernandez%20and%20rainey.pdf). Luettu 6.8.2014.

Laki julkisista hankinnoista. 30.3.2007/348.

Helsingin yliopisto. Projektinhallinta 2006. [Http://www.ling.helsinki.fi/kit/2006k/elt310pro/yleista/maaritelma.shtml](http://www.ling.helsinki.fi/kit/2006k/elt310pro/yleista/maaritelma.shtml). Luettu 5.8.2014

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. 13. – 14., osin uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Iloranta, Kari & Pajunen-Muhonen, Hanna 2008. Hankintojen johtaminen. Gummerus, Jyväskylä.

IMS Business Solutions Oy 2013. [Http://www.ims.fi/ratkaisu/ratkaisu](http://www.ims.fi/ratkaisu/ratkaisu). Luettu 7.12.2013.

JHS-suositukset. Päivitetty 2012. JUHTA-julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. [Http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.html#H2](http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.html#H2). Luettu 5.8.2014.

Laamanen, Kai 2001. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – ideasta käytäntöön. 4. painos. Suomen Laatu keskus Oy, Helsinki.

Koskenoja, Pia 2011. YAMK Toimintatutkimuksen viitekehys-esitelmän ohjeet. Metropolia ammattikorkeakoulu opetusmoniste.

Kuusniemi-Laine, Anna & Takala, Pilvi 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Edita Publishing.

Kvist, Hans-Henry & Arhomaa, Sarmi & Järvelin, Kimmo & Räikkönen, Jukka 1995. Asiakasprosessit. Miten parannat tulosta prosesseja kehittämällä? Sedecon Oy Service Development Consultants.

Lukka, Kari 2001. Konstruktiivinen tutkimusote. [Http://www.metodix.com/fi/sisallys/01_menetelmat/02_metodiartikkelit/lukka_const_research_app/kooste](http://www.metodix.com/fi/sisallys/01_menetelmat/02_metodiartikkelit/lukka_const_research_app/kooste). Luettu 5.12.2014.

Martola, Ulla & Santala, Riku 1997. Liiketoimintaprosessit – BPR-muutoksen johtaminen. WSOY, Porvoo.

Murto, Kari 1998. Prosessin johtaminen. Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä. Kolmas painos. Jyväskylän Koulutuskeskus Oy.

PTC Services Oy 2013. Julkiset hankinnat peruskurssi. Koulutus 14.3.2013.

Suomen Kuntaliitto 2015. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenot ja käyttötulot 1997-2015. [Http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/Sivut/default.aspx?p=3](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/Sivut/default.aspx?p=3). Luettu 10.1.2015.

Suomen Kuntaliitto 2015. [Http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx). Luettu 8.8.2014.

Sydänmaanlakka, Pentti 2012. Älykäs organisaatio. Talentum Media Oy.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2011. Julkiset hankinnat innovaatioiden edistäjänä. [Https://www.tem.fi/index.phtml?s=4354](https://www.tem.fi/index.phtml?s=4354). Luettu 21.8.2014.

Valtiovarainministeriö. Valtion talousarvioesitykset. [Http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2014&lang=fi&maindoc=/2014/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:5:](http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2014&lang=fi&maindoc=/2014/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:5:). Luettu 5.10.2013.

Valtiovarainministeriö. Valtion talousarvioesitykset. [Http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/index.jsp). Luettu 5.10.2013.

Valtiovarainministeriö. Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja. [Https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen_talous_tienhaarassa_NETTI.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen_talous_tienhaarassa_NETTI.pdf)- Luettu 29.7.2014.

Vantaan kaupungin Intranet Avain 2013. Vantaan tasapainotettu strategia. [Http://avain.vantaa.fi/paatoksenteko/strategia](http://avain.vantaa.fi/paatoksenteko/strategia). Luettu 4.10.2013.

Vantaan kaupungin tilinpäätös 2013. [Http://www.vantaa.fi/fi/hallinto_ja_talous/tilinpaa-tokset](http://www.vantaa.fi/fi/hallinto_ja_talous/tilinpaa-tokset). Luettu 4.8.2014.

Vantaan kaupunki 2013. Valtuustokauden 2013 - 2016 strategia. [Http://www.vantaa.fi/fi/hallinto_ja_talous/talousarviot_-suunnitelmat_ja_kaupunkistrategia](http://www.vantaa.fi/fi/hallinto_ja_talous/talousarviot_-suunnitelmat_ja_kaupunkistrategia). Luettu 5.10.2013.

Vantaan kaupunki 2015. Vantaan kaupungin konserni- ja asukaspalveluiden toimialan johtosääntö. Luettu 5.12.2014.

Vartiainen, Matti & Ruuska, Inkeri & Kasvi, Jyrki J. J. 2003. Projektiosaaminen – dynaamisen organisaation voimavara. Teknologiainfo Teknova Oy, Helsinki.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari 2014. Älykäs julkinen organisaatio. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Kyselytutkimuksen tulokset – ensimmäinen osa

1. Käytätkö kilpailutustyösi edetessä prosessikuvausta/ -manuaalia?

(Kyllä = 1, En = 0)

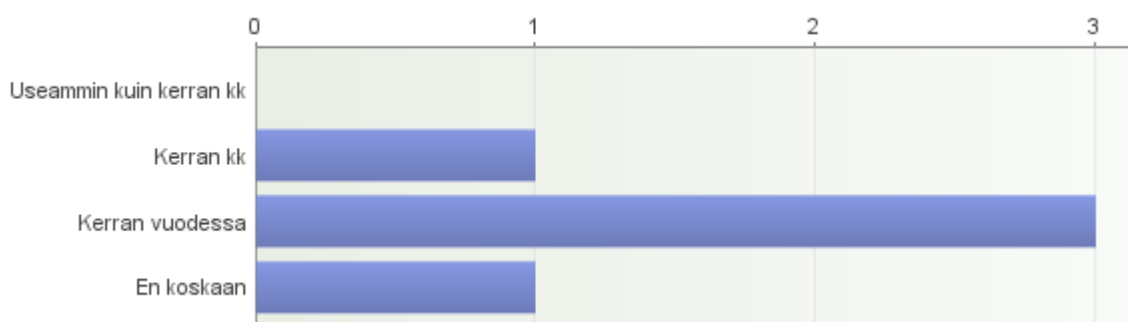
Vastaajien määrä: 5



2. Kuinka usein keskimäärin käytät kyseistä prosessikuvausta/-manuaalia?

(Useammin kuin kerran kk = 3, Kerran kk = 2, Kerran vuodessa = 1, En koskaan = 0)

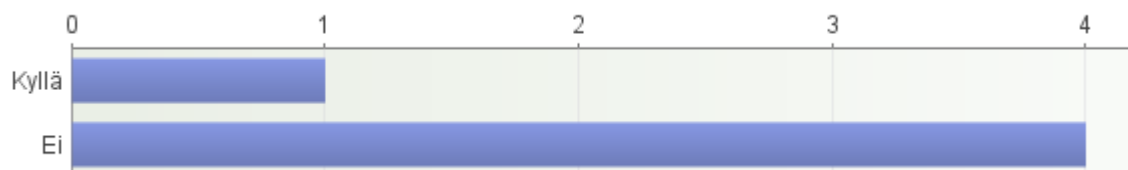
Vastaajien määrä: 5



3. Onko prosessikuvaus/-manuaali helposti löydettävissä?

(Kyllä = 1, Ei = 0)

Vastaajien määrä: 5



4. Kuinka hyvin/helposti kuvauksesta/manuaalista löytyvät seuraavat asiat?

(Erittäin hyvin = 3, Hyvin = 2, Melko huonosti = 1, Huonosti = 0)

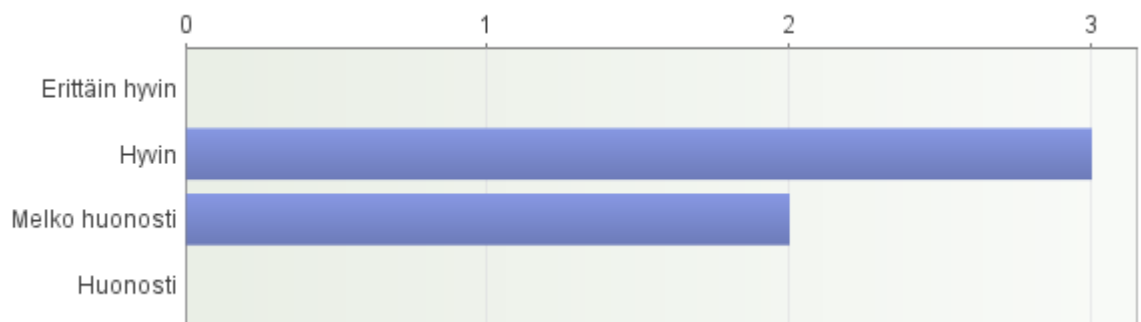
Vastaajien määrä: 5

	Erittäin hyvin	Hyvin	Melko huonosti	Huonosti
Prosessivaiheen sisältö	1	3	1	0
Prosessivaiheen syötteet ja tuotokset (esim. dokumentti, päätös)	0	2	1	2
Vastuu tehtävän suorittamisesta (roolit)	0	3	2	0
Tehtävän suorituspaikka (järjestelmä, arkisto tms.)	0	2	2	1
Tehtävään liittyvä dokumentti/mallipohja	0	2	1	3
Tehtävien riippuvuudet toisistaan	0	2	3	0
Yhteensä	1	14	10	6

5. Kuinka selkeästi mallinnus kuvaa prosessialuetta kokonaisuudessaan?

(Erittäin hyvin = 3, Hyvin = 2, Melko huonosti = 1, Huonosti = 0)

Vastaajien määrä: 5



6. Kuinka tärkeäksi koet seuraavat asiat?

(Erittäin tärkeä = 3, Tärkeä = 2, Vähän merkitystä = 1, Ei merkitystä = 0)

Vastaajien määrä: 5

	Erittäin tärkeä	Tärkeä	Vähän merkitystä	Ei merkitystä
Yksikön prosessien mallintaminen	1	4	0	0
Prosessikuvauksien merkitys omassa työssäsi	3	2	0	0
Tehtävien ohjeistaminen kirjallisesti	2	3	0	0
Kirjallisten ohjeiden löytyminen helposti	4	1	0	0
Yhteensä	10	10	0	0

7. Onko Sinulla parannusehdotuksia prosessimallinnuksen käytettävyyden tai sisällön suhteen?

Vastaajien määrä: 5

- Prosessin syventäminen: kuka tekee, miten tekee, miten dokumentoidaan, mitä järjestelmiä käytetään missäkin prosessin vaiheessa ja lisäksi sopimusaikainen toiminta prosessiin mukaan.
- Prosessin tulisi olla yksikertaisempi. Joitakin turhia kirjauksia voisi jättää työvaiheina pois. Kaaviossa on paljon vanhentunutta tietoa mm. siitä, että kirjaamo kirjaa tarjoukset, näinhän ei nyt ole. Samoin avauspöytäkirjan teko on nykyään hankinta-asiantuntijalla, ei avustaminen. Vertailutaulukoita ei laadi enää sihteeri vaan ne tulevat suoraan järjestelmästä, vain muutamia mainitakseni. Astan kirjaamiskuviot ja asiakirjojen "veivaaminen" G-linkin kautta puuttuu kokonaan.
- Päivitettävä vastuukysymykset esim. hankinta-arvo, markkinakartoitus, tarjoajien soveltuvuuden tarkistamisessa avustaminen (sihteeri?).
Sähköinen kilpailutusjärjestelmä Cloudia: hankintailmoitus Hilmaan automaattisesti, tarjousten vertailu, tarjouspyyntöön tulneiden kysymysten käsittely ja tarjousten avaaminen Cludiassa.
Nykyisin tarjoajan sähköpostiosoite tarjouksessa
Jälki-ilmoitus tehdään Cludiassa, tekeekö sihteeri vielä tämän tarvittaessa?
Osto-ohjeiden teko, sisäinen asiakas osallistuu (ei kaikissa?)
- Nykyinen mallinnus on hieman aikansa elänyt siinä suhteessa, kun järjestelmät ovat vaihtuneet, samoin roolitukset esim. sihteerin ja kirjaamon osalta. Hankintapäällikön rooli puuttuu myös kokonaan (esim. asiakirjojen hyväksymiskierto). Myös sopimuskauden aikaisista monipuolisista tehtävistä riittäisi vielä paljon mallinnettavaa. Olisi hyvä, jos mallinnukseen saisi vielä ujutettua määräaikoja, kuten tarjousajat, kysymyksiin vastaamisen deadline, valitusajat jne.

Kyselytutkimuksen tulokset – toinen osa

1. Oletko tutustunut uuteen prosessimallinnukseen?

(Kyllä = 1, En = 0)

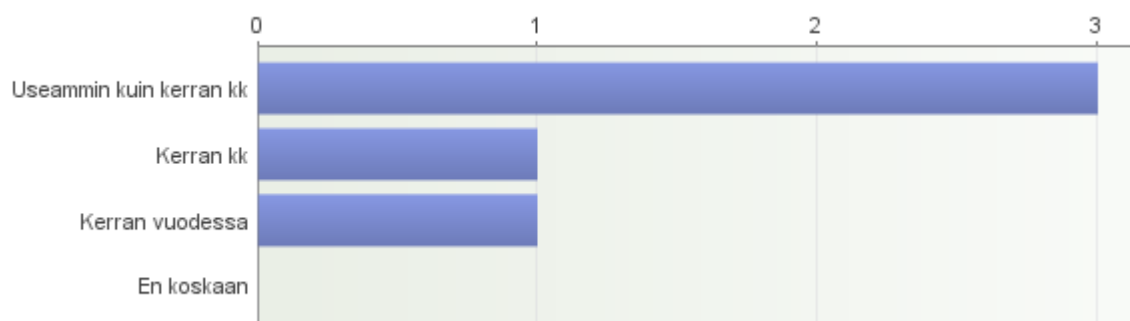
Vastaajien määrä: 5



2. Kuinka usein arvioit käyttäväsi kyseistä prosessikuvausta/-manuaalia?

(Useammin kuin kerran kk = 3, Kerran kk = 2, Kerran vuodessa = 1, En koskaan = 0)

Vastaajien määrä: 5



3. Onko prosessimallinnus helposti löydettävissä?

(Kyllä = 1, Ei = 0)

Vastaajien määrä: 5



4. Kuinka hyvin/helposti prosessimallinnuksesta löytyvät seuraavat asiat?

(Erittäin hyvin = 3, Hyvin = 2, Melko huonosti = 1, Huonosti = 0)

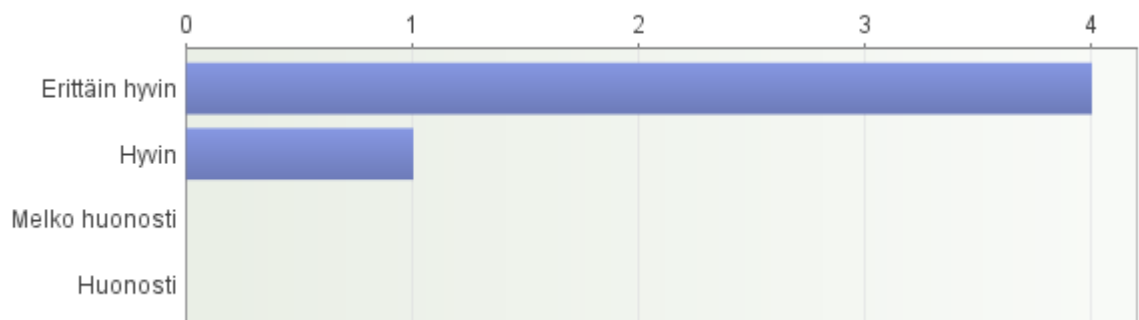
Vastaajien määrä: 5

	Erittäin hyvin	Hyvin	Melko huonosti	Huonosti
Prosessivaiheen sisältö	4	1	0	0
Prosessivaiheen syötteet ja tuotokset (esim. dokumentti, päätös)	3	2	0	0
Vastuu tehtävän suorittamisesta (roolit)	4	1	0	0
Tehtävän suorituspaikka (järjestelmä, arkisto tms.)	2	3	0	0
Tehtävään liittyvä dokumentti/mallipohja	1	4	0	0
Tehtävien riippuvuudet toisistaan	2	3	0	0
Yhteensä	16	14	0	0

5. Kuinka selkeästi mallinnus kuvaa prosessialuetta kokonaisuudessaan?

(Erittäin hyvin = 3, Hyvin = 2, Melko huonosti = 1, Huonosti = 0)

Vastaajien määrä: 5



6. Kuinka tärkeäksi koet seuraavat asiat?

(Erittäin tärkeä = 3, Tärkeä = 2, Vähän merkitystä = 1, Ei merkitystä = 0)

Vastaajien määrä: 5

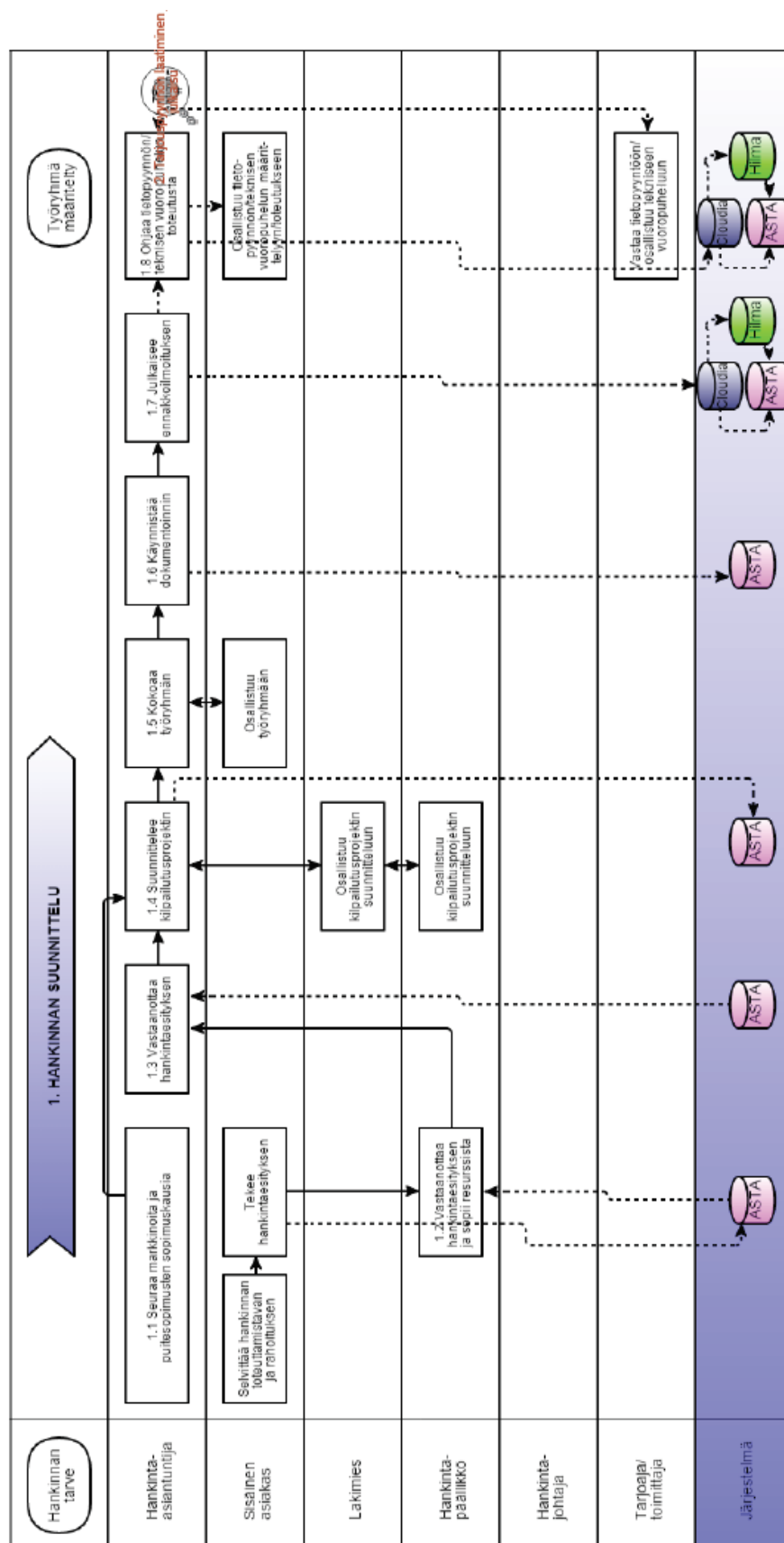
	Erittäin tärkeä	Tärkeä	Vähän merkitystä	Ei merkitystä
Yksikön prosessien mallintaminen	5	0	0	0
Prosessikuvauksien merkitys omassa työssäsi	3	2	0	0
Tehtävien ohjeistaminen kirjallisesti	4	1	0	0
Kirjallisten ohjeiden löytyminen helposti	4	1	0	0
Yhteensä	16	4	0	0

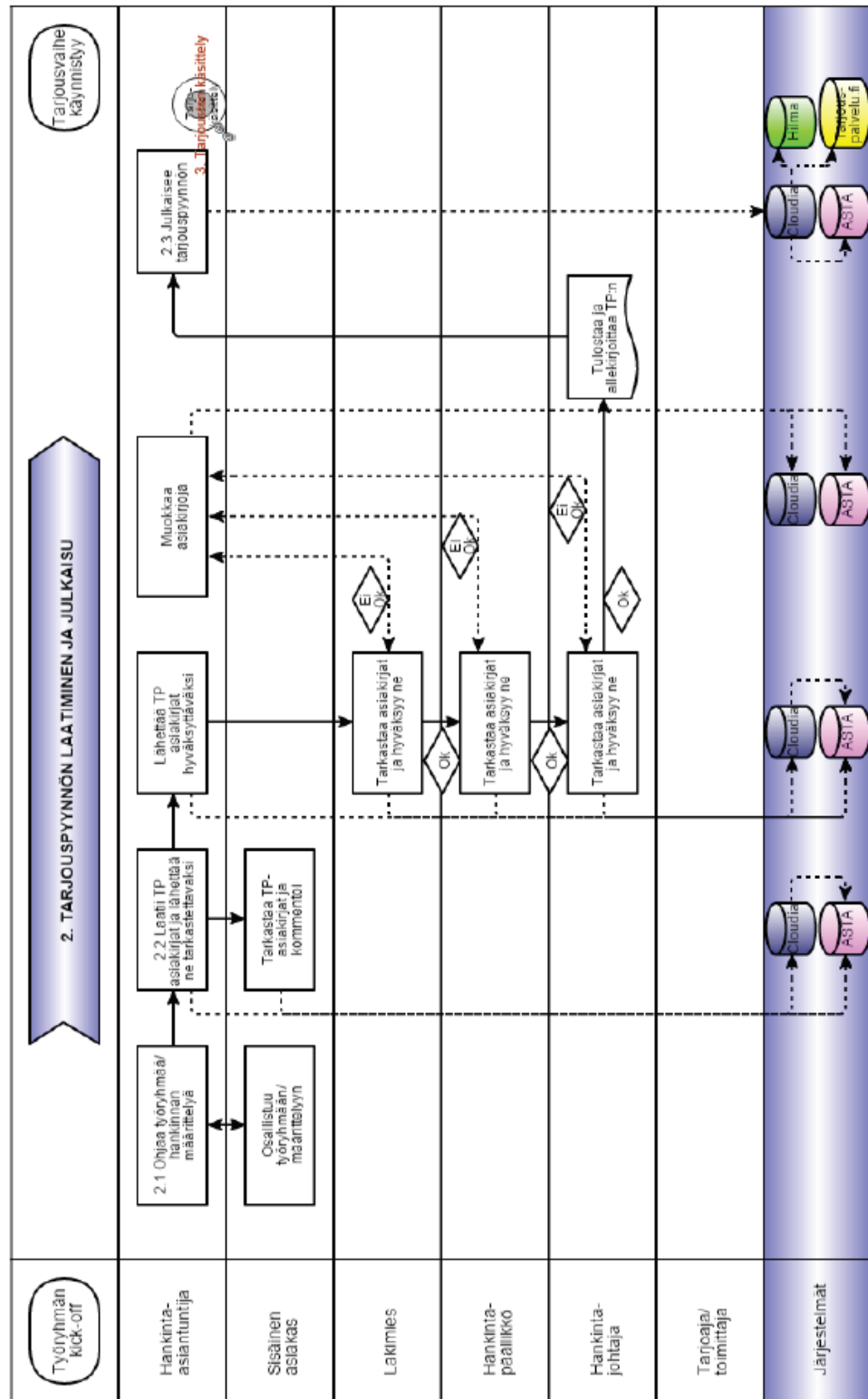
7. Onko Sinulla parannusehdotuksia prosessimallinnuksen käytettävyyden tai sisällön suhteen?

Vastaajien määrä: 5

- Työ on tehty hyvin, eikä ehdotuksia nyt ole.
- Prosessin sisältöä pitää käydä läpi työyksikössä, jotta vastualueet toteutuvat ja ovat sitä miten prosessissa kuvataan esim. markkinakartoitus. Toteutuuko vain tietyissä tuotevastualueissa mm. messut, koulutukset, asiakastapaamiset ym. vai tekeekö markkinakartoituksen toimiala. Tämä pitää selkeyttää, ja kirjata mahdolliset poikkeukset, jos niitä on. Muutoin prosessikuvaus on oikein hyvä.
- Toimittajan rooli tarjouspyynnön laatiminen ja julkaisu osiossa on jätetty huomioimatta. Esim. jos tuotelistauksia halutaan testata tarjoajalla ennen tarjouskilpailun käynnistämistä.
- Mielestäni hankintaprosessiin liittyy myös varasto
- Prosessi mallinnus on erittäin hyvä. ASTAn toiminnallisuudesta johtuen dokumenttien sisällä olevat kuvakkeet eivät aukea kuin yhdelle kerrallaan, joten nämä kannattaa laittaa omina dokumentteinaan.

14.1.2015





4. Päätös ja muutoksenhaku (Versio 1) - Installed 3.0.2013
Muokattu: Sores, Anne 30.12.2014 11:34.
Hyväksytty: Ekholm, Tiina 5.1.2015 10:11.
Yksilöllinen tunnist: PRO-8975-3747-fi

14.1.2015

