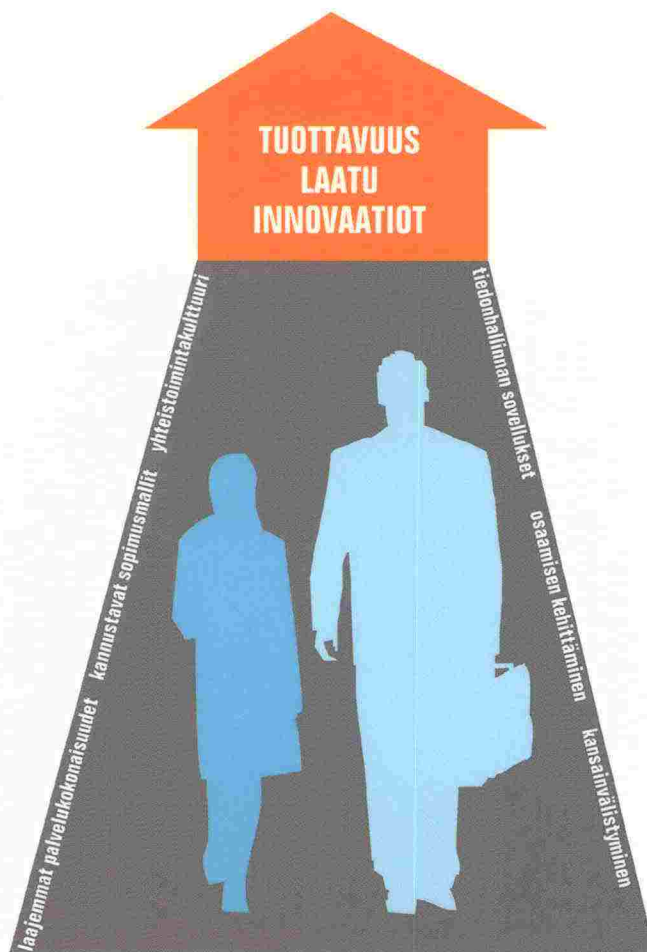


## Asiantuntijapalveluiden hankinnan kehittäminen

Tiehallinnon selvityksiä 44/2005



# **Asiantuntijapalveluiden hankinnan kehittäminen**

**Tiehallinnon selvityksiä 44/2005**

**Tiehallinto**  
Helsinki 2005

*Kannen kuva: Marjo Hannukainen, WSP LT-Konsultit Oy*

ISSN 1457-9871  
ISBN 951-803-567-9  
TIEH 3200956

Verkkójulkaisu pdf ([www.tiehallinto.fi/julkaisut](http://www.tiehallinto.fi/julkaisut))  
ISSN 1459-1553  
ISBN 951-803-568-7  
TIEH 3200956-v

Edita Prima Oy  
Helsinki 2005

Julkaisua myy/saatavana:  
asiakaspalvelu.prima@edita.fi  
Faksi 020 450 2470  
Puhelin 020 450 011



TIEHALLINTO  
Keskushallinto  
Opastinsilta 12 A  
PL 33  
00521 HELSINKI  
Puhelinvaihte 0204 2211

Lautso Kari, Venäläinen Pirjo, Hulkkonen Markku, Pastinen Virpi, Soini Olli-Pekka, Ruuskanen Pekka, Aalto-Setälä Ilkka: **Asiantuntijapalveluiden hankinnan kehittäminen.** Helsinki 2005. Tiehallinto, Keskushallinto. Tiehallinnon selvityksiä 44/2005. 39 s. + liitt. 2 s. ISSN 1457-9871, ISBN 951-803-567-9, TIEH 3200956.

**Asiasanat:** Hankinta, Asiantuntijat, Toimintaperiaatteet  
**Aiheluokka:** 01

## TIIVISTELMÄ

Tiehallinnon vision mukaan Tiehallinnolla on käytössään parhaat tilauskäytännöt toimivilla markkinoilla. Hankintakäytäntöjen kehittämiseksi julkaistiin vuonna 2003 Tienpidon hankintastrategia, joka määritteli yleisiä, kaikkia hankinta-alueita koskevia tavoitteita ja keinoja hankintojen kehittämiseksi.

Asiantuntijapalveluiden hankinta muodostaa osan kaikista hankittavista palveluista. Asiantuntijapalveluiden hankintojen lukumäärä on noin 1 300 hankintaa vuodessa vastaten 30 – 40 miljoonaa euroa. Hankinnat käsittävät suunnittelua, tiestö- ja liikennetietoja, tutkimus- ja kehitystoimintaa, hallinnon ja liiketoiminnan kehittämistä, hankintapalveluita sekä tietopalveluja ja -järjestelmiä.

Raportti päättyy konkreettisiin kehittämisperiaatteisiin ja -ehdotuksiin. Kehittämis ehdotukset perustuvat hankintastrategian periaatteisiin ja niiden pohjalta asiantuntijapalvelujen hankinnalle määritettyyn tahtotilaan. Niiden taustalla ovat tiedot nykyisten hankintojen määrästä, laadusta, ongelmista ja kehittämistarpeista, vuonna 2006 voimaan astuvan uuden hankintalain avaamat uudet mahdollisuudet, kansainvälisten hankintakäytäntöjen suuntaukset ja yksityisen sektorin parhaat toimintatavat.

Kehittämis ehdotukset koskevat mm. hankintojen suunnittelua, hankintayhteistyötä muiden väyläviranomaisien kanssa, ohjeistusta, hankinnan tukea ja vuorovaikutusta markkinoiden kanssa. Ehdotuksiin sisältyy olennaisena osana hankintojen koon kasvattaminen ja tiedonhallinnan kehittäminen. Ehdotukset sisältävät myös kannanottoja moniin hankintaprosessin eri vaiheissa määriteltäviin kysymyksiin, kuten valintaperusteiden kehittäminen. Yleisiä kehittämis ehdotuksia täydentävät hankinta-alueittain määritellyt erityiskysymyksiä tai -ongelmia koskevat ehdotukset.

Kaikki tehdyt ehdotukset ohjaavat hankintoja tienpidon hankintastrategian määrittämien tavoitteiden suuntaan, joita ovat mm. tuottavuuden lisääminen, laadun korostus, innovaatioihin kannustaminen ja toimivien markkinoiden kehittäminen ja alan houkuttelevuuden lisääminen.

Sidosryhmäseminaareista saatu palaute osoitti selvästi, että myös markkinat ovat valmiit kehittämään raportissa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti.

Lautso Kari, Venäläinen Pirjo, Hulkkonen Markku, Pastinen Virpi, Soini Olli-Pekka, Ruuskanen Pekka, Aalto-Setälä Ilkka: Utveckling av upphandling av experttjänster Helsingfors 2005. Vägförvaltningen, Vägförvaltningens utredningar 44/2005. 39 s. + bilagor 2 s. ISSN 1457-9871, ISBN 951-803-567-9, TIEH 3200956.

Nyckelord: Upphandling, Experter, Handlingsprinciper

## SAMMANFATTNING

Enligt Vägförvaltningens vision skall Vägförvaltningen ha tillgång till bästa upphandlingsrutiner i en fungerande marknad. För att utveckla upphandlingsförfarandet utgavs år 2003 Vaghållningens upphandlingsstrategi där allmänna mål och medel gällande utvecklandet av alla upphandlingsområden definierades.

En del av upphandlingen gäller upphandling av experttjänster. Antalet sådana upphandlingar uppgår till ca 1 300 årligen och till ett sammanlagt värde på 30 – 40 miljoner euro. Dessa upphandlingar består av planering, väg- och trafikdata, forskning och utveckling (FoU), utveckling av administration och affärsverksamhet, anskaffningar samt informationstjänster och -system.

Rapporten utmynnar i konkreta utvecklingsprinciper och -förslag. De föreslagna utvecklingsåtgärderna baserar sig på upphandlingsstrategins principer och det viljetillstånd som uttryckts beträffande upphandling av experttjänster. I bakgrunden återfinns uppgifter om upphandlingarnas tidigare antal, innehåll, vilka problem som uppstått samt uppgifter om utvecklingsbehoven. Betydelsefullt har i sammanhanget även varit kunskapen om de nya möjligheterna som öppnas då den nya lagen om upphandling träder i kraft år 2006, samt hur internationell upphandlingspraxis och den privata sektorns handlingsmönster utvecklas.

Utvecklingsförslagen handlar om bl.a. planering av upphandling, samarbete mellan olika trafikmyndigheter i upphandlingsfrågor, direktiv, upphandlingsstöd och samverkan med marknadsaktörer. Ett centralt förslag är att upphandla i större helheter och att utveckla datahanteringen. I förslagen ingår även ställningstaganden till ett flertal frågor som bör definieras i upphandlingsprocessen såsom utvecklandet av valkriterier. De allmänna upphandlingsprinciperna kompletteras med utvecklingsförslag gällande specialfrågor inom olika upphandlingsområden och lösningar gällande specialproblem.

Alla förslagen styr utvecklingen av upphandling i en riktning mot mål som definierats i upphandlingsstrategin. Sådana mål är bl.a. ökad produktivitet, fokusering på kvaliteten, uppmuntran till innovationer, utvecklandet av en funktionerande marknad samt ökad attraktivitet hos branchen.

Responserna från seminarierna med intressegrupperna visade tydligt att även marknaden utvecklas i enlighet med de riktlinjer som presenterats i rapporten.

Lautso Kari, Venäläinen Pirjo, Hulkkonen Markku, Pastinen Virpi, Soini Olli-Pekka, Ruuskanen Pekka, Aalto-Setälä Ilkka: **Developing the Procurement of Expert Services.** Helsinki 2005. Finnish Road Administration. Finnra Reports 44/2005. 39 p. + app. 2 p. ISSN 1457-9871, ISBN 951-803-567-9, TIEH 3200956.

**Keywords:** Procurement, Experts, Operational principles

## SUMMARY

According to the vision of the Finnish Road Administration (Finnra), Finnra utilizes best procurement practices in a well functioning market. In order to improve procurement practices, the Procurement Strategy of the Finnish Road Administration was published in 2003. The strategy defines common goals for all areas of procurement and methods for improving practices.

The procurement of expert services form a distinct part of the procurement activities of Finnra. Expert services are procured approximately 1 300 times a year for a total cost of 30 – 40 million euros. These services include design, information about traffic and the road network, research and development, development of management and business practices, procurement services and information services and systems.

Concrete principles and suggestions for further development are developed in this report. The development suggestions are based on the principles set out in the procurement strategy and further goals that were developed from these principles. These have been influenced by information about the amount, quality, problems and development needs of existing procurements. Additionally the new possibilities presented by the new legislation on public purchases, which will come into force in 2006, current trends in international procurement practices and best practices from the private sector have been taken into account.

Among other things the development suggestions relate to such matters as procurement planning, cooperative procurement with other infrastructure authorities, guidance, procurement support and interaction with the market. A key component of the suggestions is increasing the size of procurement contracts and improving information management. The suggestions also contain comments related to many factors that are defined during each procurement process such as the development of evaluation factors for bids. The general development suggestions are augmented by suggestions covering specific concerns and problems in different areas of procurement.

All of the suggestions are to steer procurement work towards the goals set out in the procurement strategy. These include improving efficiency, highlighting quality, encouraging innovation, building a functioning market and improving the attractiveness of the field.

Feedback received during seminars for interest groups clearly showed that the market is also prepared to develop in accordance with the guidelines set out in this report.

## ESIPUHE

Asiantuntijapalveluiden hankinnan kehittämisprojekti on jatkoa vuonna 2003 valmistuneelle yleiselle hankintastrategialle, jonka periaatteita sovelletaan ja tarkennetaan tässä raportissa asiantuntijapalveluiden hankinnan alueella.

Tämä työ koskee asiantuntijapalveluiden kehittämistä koskevan työn ensimmäistä vaihetta, jossa on määritelty kehittämistarpeet ja kehittämisen suuntaviivat. Työ päättyy konkreettisiin kehittämis ehdotuksiin, jotka ohjeistetaan tai toteutetaan muin tavoin työn seuraavassa vaiheessa. Raporttia täydentää erillinen taustaselvitys, jossa käsitellään tehtyjen haastattelujen tuloksia, hankinta-aikaisia kehittämistoimia ja hankintalainsäädännön muutoksia.

Kehittämistarpeita ja –ehdotuksia on käsitelty useassa työhön osallistuneen projektiryhmän seminaarissa työn aikana. Projektiryhmään ovat kuuluneet: Päivi Hillner, Kari Hiltunen, Anders H. H. Jansson, Jan Juslén, Reijo Kukkonen, Seppo Leppäniemi, Seppo Oinonen, Tapio Ranta, Hannu Utti, Tarja Viik ja Anders Östergård.

Käytännön työn ohjauksesta vastasi ohjausryhmä, johon kuuluivat Reijo Kukkonen ja Hannu Utti sekä konsultin edustajina Kari Lautso ja Pirjo Venäläinen. Lisäksi työhön on vaikuttanut Tiehallinnon hankintojen kehittämisryhmä, johon kuuluvat Markku Teppo, Jukka Karjalainen, Matti Lahti, Matti Piispanen, Markku Tervo, Seppo Toivonen ja Matti Vehviläinen.

Asiantuntijapalveluiden hankinnan kehittämistä koskeva konsulttityö kilpailutettiin ja kilpailun perusteella työn tekijäksi valittiin WSP LT-Konsultit Oy alikonsultteinaan WM-data Oy ja Asianajotoimisto Borenius & Kempainen Oy. WSP LT-Konsultit Oy:n edustajina ovat työssä toimineet projektipäällikkönä tekn. lis Kari Lautso, projektisihteerinä KTM Pirjo Venäläinen, dipl. ins. Markku Hulkkonen ja dipl. ins. Virpi Pastinen. WM-datan edustajina toimivat KTM Olli-Pekka Soini ja KTM Pekka Ruuskanen sekä Borenius & Kempainen edustajana hankintaoikeuden asiantuntija Ilkka Aalto-Setälä.

Helsingissä joulukuussa 2005

Tiehallinto  
Keskushallinto

**SISÄLTÖ**

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>11</b>
1.1	Työn tausta ja tavoitteet	11
1.2	Toteutus ja menetelmät	12
<b>2</b>	<b>LÄHTÖKOHDAT</b>	<b>13</b>
2.1	Tiehallinnon hankintastrategia	13
2.2	Tiehallinnon asiantuntijapalveluiden hankintojen määrät hankinta- alueittain	15
2.3	Nykyisten hankintamenettelyiden kehittämistarpeet haastattelujen pohjalta	16
2.4	Uusi hankintalainsäädäntö	20
2.5	Yksityisen sektorin toimintatavat	22
2.6	Kansainväliset käytännöt	22
<b>3</b>	<b>ASIAANTUNTIJAPALVELUIDEN HANKINNAN TAVOITETILA 2010</b>	<b>24</b>
3.1	Keskeisiä tavoitteita	24
3.2	Toiminnan tavoitetila 2010	24
<b>4</b>	<b>HANKINTAMENETTELYJEN KEHITTÄMISEHDOTUKSET</b>	<b>28</b>
4.1	Kehittämisehdotusten tausta	28
4.2	Yleiset kehittämisehdotukset	28
4.3	Aikatalutettu yhteenveto jatkotoimista	36
	<b>LÄHDETIETOJA</b>	<b>39</b>
	<b>HAASTATELLUT ASIAANTUNTIJAT</b>	<b>39</b>



## 1 JOHDANTO

### 1.1 Työn tausta ja tavoitteet

Vuonna 2003 valmistui Tiehallinnon julkaisu "Tienpidon hankintastrategia". Se perustuu Tiehallinnon visioon 2007, jonka mukaan Tiehallinnolla on käytössään parhaat tilauskäytännöt kehittyneillä ja toimivilla markkinoilla. Tavoitteena on kehittää ja ottaa käyttöön sellaisia hankintamenettelyjä ja toimintatapoja, jotka mahdollistavat innovaatioiden ja tuotekehityksen hyödyntämisen ja sitä kautta toiminnan tuottavuuden ja kannattavuuden paranemisen. Strategian mukaan edetään myös kohti suurempia hankintakokonaisuuksia, mikä tapahtuu hankintojen aikajännettä, sisällöllistä ja maantieteellistä laajuutta kasvattamalla.

Tienpidon hankintastrategia koski Tiehallinnon kaikkia hankintoja, joista asiantuntijapalveluiden hankinta muodostaa osan. Tämän työn tarkoituksena on määritellä ne periaatteet, joiden toteuttamisella asiantuntijapalveluiden hankinnoissa voidaan edetä hankintastrategian osoittamaan suuntaan.

Tiehallinto tekee vuosittain noin 1 300 asiantuntijapalveluhankintaa, joiden yhteisarvo on 30 – 40 miljoonaa euroa. Hankintastrategian toteuttaminen vaatii toimintatapojen kehittämistä niin palvelujen tuottajilta kuin Tiehallinnolta. Tämän raportin eräänä tehtävänä on kertoa markkinoille, mihin suuntaan hankintoja aiotaan kehittää. Tämä tapahtuu toisaalta palautteen saamiseksi ja toisaalta, jotta palveluntuottajat voivat sopeuttaa ja kehittää toimintaansa uusien hankintakäytäntöjen mukaisiksi.

Asiantuntijapalveluiden hankinnat on jaettu osa-alueisiin palvelujen luonteen mukaan. Eri hankinta-alueilla voivat sovellettavat menettelyt yksityiskohtisissaan poiketa toisistaan. Käsitellyt hankinnan osa-alueita ovat:

- suunnittelu
- tiestö- ja liikennetiedot
- T&K
- hallinnon ja liiketoiminnan kehittäminen
- hankintapalvelut
- tietopalvelut ja -järjestelmät.

Selvityksen tekee ajankohtaiseksi myös uusi, vuonna 2006 voimaanastuva hankintalaki, joka mahdollistaa eräitä uusia hankintamenettelyjä ja tarkentaa jo käytössä olevia. Tehdyissä periaate-ehdotuksissa on varauduttu uuteen lakiin laista julkaistun lakiluonnoksen pohjalta.

Kun keskustelu tässä selvityksessä esitetyistä periaate-ehdotuksista on käyty ja palaute saatu, jatkuu työ esitettyjen periaatteiden toteuttamisella ja käyttöönotolla, mikä edellyttää tarpeellisten ohjeiden yksityiskohtaista määrittelyä, eräitä konkreettisia kannanottoja, lisäselvityksiä jne. Suuri osa ehdotuksista voidaan liittää toimintajärjestelmään täydentämään keväällä 2005 käyttöönotettua hankintaohjetta.

## 1.2 Toteutus ja menetelmät

Asiantuntijapalveluiden hankinnan kehittämistä on lähestytty neljästä suunnasta.

Ensisijaisesti on työtä ohjannut Tiehallinnon visioon 2007 pohjautuva hankintastrategia, joka määrittelee yleisiä kehittämisessä seurattavia tavoitteita. Näitä tavoitteita käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 2.1.

Toisaalta lähtökohtana toimii nykytilanne, jota on analysoitu eri tavoin. Tiehallinnolla on käytössään hankintatietokanta, jonka avulla on erityisesti selvitetty ne hankinta-alueet, joissa hankinnat ovat joko rahallisesti tai lukumääräisesti suurimmat (luku 2.2). Lisäksi tehtiin laaja asiantuntijahaastattelukierros (luku 2.3), jossa tunnistettiin nykytilanteeseen liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita sekä hyviksi koettuja käytäntöjä ja arvioitiin hankintastrategian toteutumista eri hankinta-alueilla. Haastatellut edustivat eri hankinta-alueita ja hankinnoista vastaavia henkilöitä sekä myös eräitä Tiehallinnon ulkopuolisia tahoja.

Kolmanneksi, uusi hankintalaki avaa eräitä mahdollisuuksia ja muuttaa nykyisiä käytäntöjä, mistä johtuen myös sen olennaista sisältöä on selvitetty (luku 2.4). Samalla on pyritty lyhyesti vastaamaan niihin haastattelujen ja keskustelujen aikana ilmenneisiin juridisiin kysymyksiin, joiden kohdalla on ollut epäselvyyttä tai epävarmuutta.

Neljänneksi on lyhyesti referoitu eräitä ulkomaisia käytäntöjä ja yksityisen sektorin toimintatapoja, jotka voivat myös osaltaan antaa viitteitä siitä, mihin suuntaan kehitystä tulisi ohjata (luvut 2.5 ja 2.6).

Hankintastrategian ja edellä lueteltujen selvitysten pohjalta muodostettiin kuva asiantuntijapalveluhankintojen tahtotilasta, jota kuvataan luvussa 3.

Kaikki edellä luetellut selvitykset ovat toimineet taustana ja lähtökohtana kehittämisehdotusten tekemiselle. Kehittämisehdotukset ovat joko yleisiä, kaikkia hankinta-alueita koskevia ehdotuksia tai käsiteltyihin hankinta-alueisiin liittyviä erityiskysymyksiä (luku 4.3). Myös näitä kehittämisehdotuksia on käsitelty ja tarkennettu projektiryhmän seminaareissa hankinta-alueittain. Yhteenveto jatkotoimista aikatauluarvioineen on lopuksi esitetty luvussa 4. Hankintaohjeeseen esitettävät täydennykset on koottu erilliseen taustaselvitykseen.

Palautetta on projektiryhmän lisäksi saatu Tiehallinnon hankintojen kehittämisryhmältä. Viimeinen palaute kerättiin vielä haastatelluilta ja palveluntuottajia edustavilta tahoilta elo- ja syyskuussa 2005 järjestetyissä sidosryhmäseminaareissa.

## 2 LÄHTÖKOHDAT

### 2.1 Tiehallinnon hankintastrategia

Hankintastrategia on määritelty julkaisussa vuodelta 2003: ”Tienpidon hankintastrategia”. Hankintastrategia pohjautuu Tiehallinnon visioon 2007. Hankintastrategia määrittelee yleisiä hankinnan periaatteita, jotka koskevat koko tienpitoa; se ei näin ollen keskity asiantuntijapalveluiden hankintojen erityiskysymyksiin.

Hankintastrategia määrittelee toisaalta tavoitteita ja toisaalta periaatteellisia keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi. Hankintastrategian periaatteilla halutaan vaikuttaa mm. tuottavuuteen, laatuun, innovaatioiden syntymiseen, osaamisen kehittymiseen, tienpidon vaikuttavuuteen ja terveiden markkinoiden kehittymiseen.

Useat esitetyistä keinoista vaikuttavat samanaikaisesti moneen tavoitealueeseen. Seuraavassa taulukossa (Taulukko 2.1) esitetään hankintastrategian tavoitealueita, keinoja ja arvioidaan karkeasti keinojen vaikutusalueita. Taulukkoa on lisäksi täydennetty erällä hankintalainsäädännöstä ilmenevillä periaatteilla sekä joillakin myöhemmin määritellyillä keinoilla.

Taulukko osoittaa siis tiivistetysti mihin halutaan vaikuttaa ja minkä tyyppisin keinoin. Se toimii näin ollen myös asiantuntijapalveluiden hankintaan liittyvien sovellusten tärkeänä lähtökohtana.

Taulukko 2.1. Tiehallinnon hankintojen tavoitteet ja keinot (keskeisimmät keinot tummennettuina)

Keinoja aihepiireittäin	Tavoitealue					
	tuottavuus	laatu	innovaatiot	osaaminen	vaikuttavuus	terveet markkinat
<b>Tuottavuus</b>						
sisällöltään, kestoaltaan ja maantieteellisesti laajemmat kokonaisuudet	+		+	+		+
hankintastrategiaa tukevien kehittämistarpeiden identifiointi	+	+	+	+	+	+
nykyisten menettelyjen heikkouksien välttäminen	+	+	+	+	+	+
parhaiden käytäntöjen identifiointi	+	+	+	+	+	+
hankintakäytäntöjen yhtenäistäminen ja ohjeistaminen	+					+
toimia esimerkkinä muille viranomaisille	+					+
tiedonhallinta ja tietovarastojen hyödyntäminen	+	+				
sähköinen tarjoustoiminta	+					+
toimittajatietouden hyödyntäminen	+	+				+
<b>Laatu</b>						
laatuvaastuun korostaminen, toimivuusvaatimusten käyttö		+	+			+
<b>Innovaatiot</b>						
innovaatioiden kannustus ja niistä palkitseminen	+		+	+	+	+
<b>Osaaminen</b>						
tiehallinnon ja markkinoiden osaamisen kehittäminen uusiin toimintatapoihin soveltuviksi	+			+		+
tarjouspalautteet	+	+		+		+
<b>Vaikuttavuus</b>						
hankinnat palvelevat LVM:n kanssa sovittuja vaikutuksia					+	
ympäristövaikutusten vähentäminen					+	
<b>Markkinat</b>						
markkinatietouden, suhdanne- ja kausivaihteluiden hyödyntäminen	+					+
markkinoiden säilyttäminen terveinä ja vakaina	+					+
suunnittelijan ja urakoitsijan yhteistoimintamallin kehittäminen		+				+
syrjimättömyys-, suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteet						+
julkisten yksiköiden osallistuminen vertailukelpoisin periaattein						+
<b>Muut</b>						
jääväytymisriskin poistaminen		+		+		+
alan arvostuksen säilyttäminen		+	+	+		+
neuvottelumenettelyn ja kokonaistaloudellisen edullisuuden korostus		+	+	+		+

## 2.2 Tiehallinnon asiantuntijapalveluiden hankintojen määrät hankinta-alueittain

Tiehallinto hankki asiantuntijapalveluita vuonna 2003 lähes 40 miljoonalla eurolla ja vuonna 2004 noin 28 miljoonalla eurolla.

Seuraavissa kuvissa ja taulukoissa on asiantuntijapalveluiden hankinnat kuvattu vuosien 2003 ja 2004 hankintojen keskiarvoina. Näin saadaan luotettavampi kuva hankintojen yleisilanteesta. Tiehallinnon hankintatietokannasta saadut hankintatiedot on jaettu hankinta-alueille. Jako ei ole yksiselitteinen, joten luvut ovat suuntaa-antavia. Esimerkiksi T&K-hankintoihin luetaan varsinaisten T&K-ohjelmiin liittyvien hankintojen lisäksi muut eri alueilla tapahtuvat T&K-tyyppiset hankinnat.

Suunnittelupalvelut muodostavat suurimman osan asiantuntijapalveluiden hankinnoista. Niiden osuus euromääräisistä hankinnoista on yli 40 % ja kapalemääräisistä hankinnoista selvästi yli puolet.

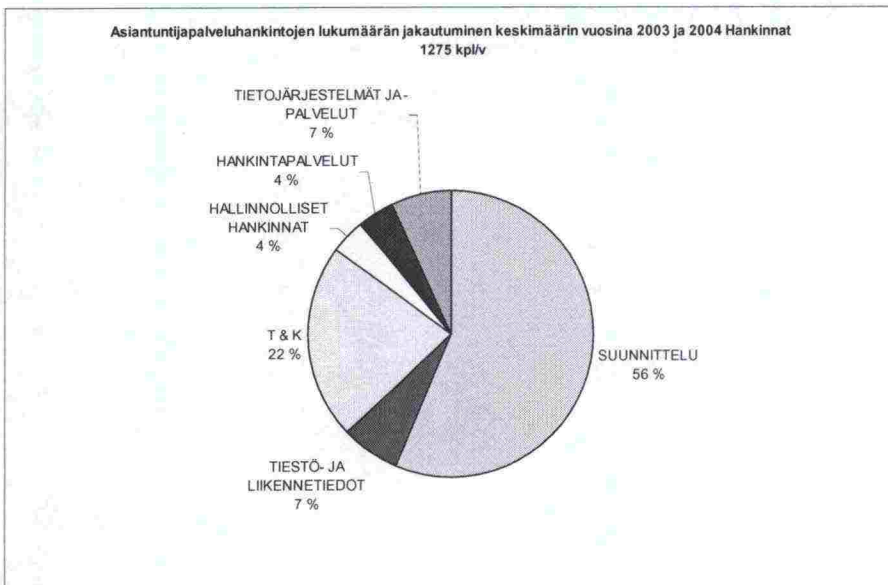
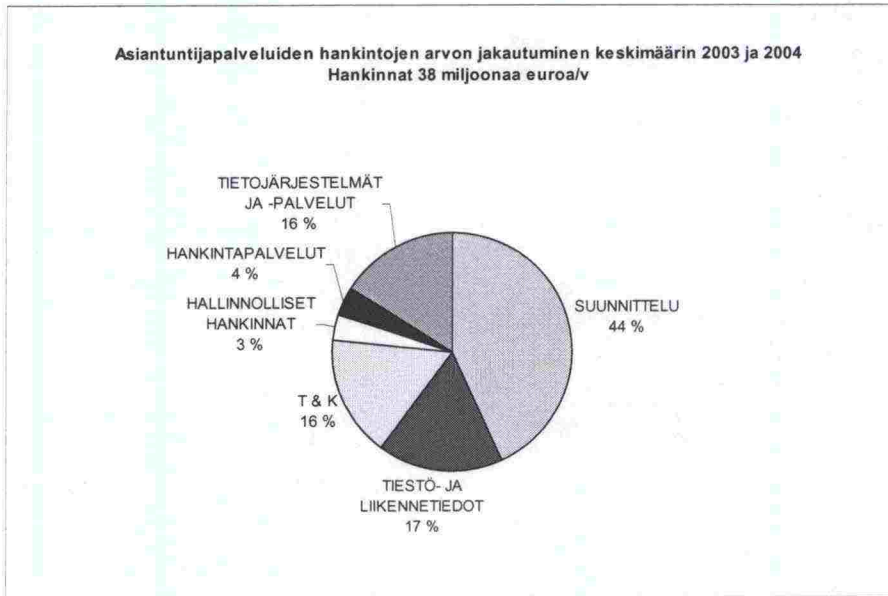
Seuraavaksi tärkeimmät ryhmät ovat tiestö- ja liikennetiedot, T&K ja tietojärjestelmät, joiden osuus hankintojen arvosta on vajaa viidennes kullakin.

Hankinnan keskikoko on selvästi suurin tiestö- ja liikennetiedoissa (lähes 80 000 euroa) ja tietojärjestelmien hankinnoissa (lähes 70 000 euroa). Muissa hankinnoissa keskikoko vaihtelee noin 20 000 ja 30 000 euron välillä.

Taulukko 2.2. Tiehallinnon asiantuntijapalveluiden hankintojen keskiarvoja (vuosien 2003 ja 2004 keskiarvoina)

Keskiarvo 2003/2004	1 000 €/v	kpl/v	keskim. 1 000 €
Suunnittelu <sup>1</sup>	16 100	720	22
Tiestö- ja liikennetiedot <sup>1</sup>	6 500	85	76
T & K	6 100	280	22
Hallinnolliset hankkeet	1 300	50	26
Hankintapalvelut <sup>1</sup>	1 500	50	30
Tietojärjestelmät <sup>1</sup>	6 000	90	67
	<b>37 500</b>	<b>1 275</b>	<b>29</b>

<sup>1</sup> sisältää tiedot tiepiirien hankinnoista



Kuvio 2.1. Asiantuntijapalveluiden hankintojen arvon ja määrän jakautuminen vuosina 2003 ja 2004

### 2.3 Nykyisten hankintamenettelyiden kehittämistarpeet haastattelujen pohjalta

Haastateltuja Tiehallinnon ja muiden organisaatioiden hankinnoista vastaavia asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan nykyisten hankintamenettelyiden vahvuuksia, ongelmia ja kehittämistarpeita sekä numeroarvioina että suullisesti tai kirjallisesti.

Numeerisia arvioita pyydettiin sekä havaitun ongelman suuruudesta että sen merkittävydestä. Numeeriset arviot ovat suuntaa-antavia ja niitä on tulkittava yhdessä sanallisten arvioiden kanssa.

Haastateltujen antamien arvioiden perusteella suurimpina asiantuntijapalveluiden hankintojen ongelmina tai kehittämiskohteina nähtiin *hinta- ja laatu-kriteereiden määrittäminen*, painottaminen ja käytettävyys (kts. tarkemmin erillinen taustaselvitys). Näitä kysymyksiä pidettiin myös merkittävydeltään olennaisina.

Tiehallinnon tavoitteena on lisätä laadun painotusta hankinnoissa. Tarjoajien ja tarjousten laadun vertailu on kuitenkin ongelmallista ja käytännössä vertailu voi perustua subjektiivisiin arvioihin tai kokemuksiin tarjoajien aikaisemmista töistä. Kriteerien numeerista painotusta on myös vaikea määrittää niin, että lopputulos olisi aina tarkoitusta palveleva ja totuudenmukainen. Kriteerien määrittämiseen on toivottu yksinkertaisempia malleja ja mallien yhtenäistämistä.

Toisena selkeänä kehittämiskohteena nähtiin hankintoihin liittyvä *ohjeistuksen puute ja oman hankintaosaamisen taso*. Hankintaohjeistusta on laadittu, mutta ohjeista ei välttämättä olla aina tietoisia. Kaikkia erityisongelmia ei ohjeissa välttämättä ole otettu huomioon. Hankintojen lainopillisiin kysymyksiin on saatu hyvin apua. Haastattelujen tekemisen jälkeen on uusi edellä mainittuja ongelmia vähentävä yleisohjeistus liitetty Tiehallinnon toimintajärjestelmään ("Asiantuntijapalveluiden hankinnan opas, prosessi ja käytännöt").

Tärkeinä kysymyksinä mainittiin myös *tarjousvertailun julkistus, poikkeavien hintojen käsittely ja valitukset*. Näiden ongelmien merkittävyys ei ole kuitenkaan kovin suuri. Kysymyksiin voi kuitenkin liittyä Tiehallinnon kannalta toiminnallisia riskejä (valitukset), joilla voi olla merkittävä vaikutus hankkeiden aikatauluihin.

Pienimpinä ongelmina mainittiin *hankintojen pienuus, sähköisen tiedonsiirron ja hallinnan ongelmat ja suhdannevaihtelut*.

Tarkasteltaessa eri ongelma-alueiden merkittävyyttä hankinta-alueittain (kts. tarkemmin erillinen taustaselvitys) havaitaan niissä selviä eroja. *Yhteisinä merkittävinä kehittämiskohteina voidaan pitää ohjeistusta, syntyvän tiedon dokumentointia ja hinnan ja laadun painotusta*.

Seuraavassa luetellaan asiantuntijahaastattelujen pohjalta suurimmat hankinta-alueittaiset ongelma-alueet ja kehittämistarpeet.

## Suunnittelu

### Ongelmat

- laadunseuranta projektin aikana
- sähköisen tiedonsiirron ongelmat suunnitteluvaiheiden välillä
- riskienjakokysymykset

### Kehittämistarpeet

- hankinnoissa suurempiin kokonaisuuksiin
- toimintatapojen ja hankintamenettelyjen kehittäminen mm. kumppanuuteen pohjautuvalle toiminnalle, tiedon palvelujen tuottamiselle sekä liikennejärjestelmän kehittämisen tutkimukselle
- sopimusten keston pidentäminen
- sähköisten palvelujen kehittäminen

- objektiivisten ja läpinäkyvien valintakriteereiden kehittäminen ja valintatyön yksinkertaistaminen, työmäärien pienentäminen
- mahdollisuuksien mukaan mekaanisen pisteytyksen täydentäminen sanallisilla asiantuntija-arvioilla
- konsulteille enemmän vastuuta projektihallinnasta, ratkaisuista, sidosryhmätyöstä, jne.
- puitesopimusten käyttöönotto
- tiedonsiirto suunnitteluvaiheiden välillä

### **Tiestö- ja liikennetiedot**

#### **Ongelmat**

- markkinoilla toimijoita vähän, Tiehallinto usein ainoa tilaaja
- hankintaprosessiin tarvittava aika
- ohjeistuksen puute

#### **Kehittämistarpeet**

- aidosti kilpailtujen markkinoiden muotoutuminen (yhteistyö muiden kotimaisten ja ulkomaisten tilaajien kanssa, markkinoiden mielenkiinnon säilyttäminen sopivan pituisilla sopimuksilla)
- suurempien kokonaisuuksien hankkiminen
- sopimusten keston pidentäminen investointikeskeisissä palveluissa investointien kuoletusajan kattamiseksi
- oma hankintaosaaminen
- laadunhallinta projektin aikana
- hinnan ja laadun suhde tarjousvertailuissa.

### **T&K**

#### **Ongelmat**

- hankintaprosessiin tarvittava aika
- syntyvän tiedon dokumentointi (ei välttämättä kokonaan hankinnan ongelma vaan T&K-toiminnan ongelma yleensä)
- hinnan ja laadun painotus, laatukriteerit

#### **Kehittämistarpeet**

- ohjeistuksen kehittäminen
- hankintojen tuki
- hankinta- ja yksikkökoon kasvattaminen
- toimintatavat jääviys- ja tekijänoikeuskysymyksissä
- tarjousten laatuvertailu
- innovaatiokustannukset

### **Hallinto- ja liiketoiminta**

#### **Ongelmat**

- hinta-laatuvertailutuloksen käytettävyys
- oma hankintaosaaminen
- hinnan ja laadun painotus, laatukriteerit



#### Kehittämistarpeet

- panostaminen tehtävien määrittelyyn (jolloin myös kilpailuttaminen helpottuisi)
- hallinnon ja liiketoiminnan hankintoihin soveltuvien hinta-laatuvertailukriteerien määrittäminen
- käytettävissä olevien hankintamuotojen, lähinnä puitesopimusten, neuvottelumenettelyn ja suora hankintojen laajempi soveltaminen

#### Hankintapalvelut

##### Ongelmat

- riskienjakokysymykset (liittyvät ainakin osittain urakoihin liittyvään suunnitteluun)
- bonusten ja sanktioiden käyttö
- hinnan ja laadun painotus

##### Kehittämistarpeet

- koko toimijaverkon osaamisen kehittäminen
- tiedonhallinnan kehittäminen hankinnoissa
- hankintamenettelyjen yhtenäistäminen
- hankintastrategian jalkauttamisen jatkaminen
- asiakirjamallien kehittäminen
- markkinoiden synnyttäminen – lisää toimijoita alalle
- bonusten ja sanktioiden käytön kehittäminen
- neuvottelumenettelyn käyttöönoton edistäminen
- puitesopimuskäytännön kehittäminen ja pelisääntöjen luominen

#### Tietopalvelut ja järjestelmät

##### Ongelmat

- projektissa syntyvän tiedon siirto
- riskienjakokysymykset

##### Kehittämistarpeet

- oma hankintaosaaminen
- ohjeistus
- työvaiheiden välinen tiedonsiirto
- tilaajan ja toimittajan väliset vastuunjakokysymykset
- projektin johto
- laadun mittaus

Havaittuja kehittämistarpeita on kuvattu yksityiskohtaisemmin hankinta-alueittain erillisessä taustamuistiossa.

## 2.4 Uusi hankintalainsäädäntö

Kauppa- ja teollisuusministeriö on julkistanut 15.11.2004 julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän muistion.

Työryhmä esittää muistiossaan, että lakiehdotuksilla saatettaisiin voimaan uudet julkisia hankintoja koskevat direktiivit<sup>1</sup>. Työryhmä esittää direktiivien voimaansaattamista kahtena erillisenä lakina. Hankintalaki koskisi yleislakina kaikkia hankintaviranomaisia ja erityisalojen hankintalaki vain vesi-, energia- ja liikennesektoria sekä postitoimintaa. Erityisalojen hankintalaki ei koske Tiehallinnon asiantuntijapalveluiden hankintaa. Tästä syystä tämä kappale käsittelee hankintalakia eikä erityisalojen hankintalakia.

Työryhmä esittää, että uudet hankintadirektiivit saatettaisiin voimaan pääosin sellaisinaan ja että direktiivin mahdollistamat uudet menettelytavat otettaisiin käyttöön myös Suomessa. Lisäksi työryhmä esittää hankintalakiin tarkennuksia, jotka johtuvat erityisesti kotimaisessa oikeuskäytännössä havaituista tulkintaongelmista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö valmistelee edellä viitatus muistion ja annettujen lausuntojen pohjalta hallituksen esitystä hankintalain kokonaisuudistukseksi. Julkisia hankintoja koskevat direktiivit on saatettava voimaan viimeistään 31.1.2006. Tässä luvussa esitetty perustuu lainvalmisteluaineistoon, jonka lopullinen sisältö ei ole vielä tiedossa.

Uusi hankintalaki helpottaa neuvottelumenettelyn käytön edellytyksiä erityisesti kilpailuttaessa asiantuntijapalveluita. Suorahankinnan raja-arvoksi määriteltäneen 15.000 – 20.000€. Tätä kansallista kynnysarvoa pienempiin hankintoihin ei hankintalakia sovelleta. Puitejärjestelystä on tulossa asiantuntijapalvelujen hankintaan käyttökelpoinen menetelmä. Lisäksi määritellään erityisen monimutkaisiin hankkeisiin soveltuvasta ns. kilpailullisesta neuvottelumenettelystä. Eräitä hankintaprosessiin liittyviä määräaikoja tarkistetaan.

Uutta hankintalakia ja nykyisen lainsäädännön tulkintaan liittyviä käytännön ongelmia on käsitelty tarkemmin tähän raporttiin liittyvässä taustaselvityksessä.

Seuraavassa taulukossa on esitetty hankinnan kokonaisarvon vaikutus asiantuntijapalveluiden hankintaan kaaviona. Kaaviossa oletetaan, että Tiehallinto tulee kuulumaan nk. D-liitteen mukaisiin valtion keskushallinnon viranomaisiin 31.1.2006 jälkeen. Tästä syystä EU-kynnysarvo on kaaviossa esitetty 162 000 euroon. Vaihtoehtoisesti kynnysarvo Tiehallinnolle muodostuu 249 000 euroksi.

---

<sup>1</sup> 2004/18/EY, nk. hankintadirektiivi ja 2004/17/EY, nk. erityisalojen hankintadirektiivi.

Taulukko 2.3 Hankinnan kokonaisarvon vaikutus ensisijaisten asiantuntijapalveluiden hankintaan.

	Hankinnan arvo (€) 20 000 – 50 000	Hankinnan arvo (€) 50 000 – 162 000(-249 000)	Hankinnan arvo (€) 162 000 – (249 000-)
<b>Ilmoitukset</b>	Hankintailmoitus on julkaistava (60 §)	Hankintailmoitus on julkaistava (60§)	Ennakoilmoitus, hankintailmoitus tai lyhennetty hankintailmoitus sekä jälki-ilmoitus julkaistava EU:n virallisessa lehdessä (66 §).
<b>Hankintamenettely</b>	Avoin, rajoitettu tai neuvottelumenettely taikka puitejärjestely (57 §)  Neuvottelumenettely aina mahdollinen (58 §)  Suorahankinta erittäin poikkeuksellisesti (23 §)	Avoin tai rajoitettu menettely taikka puitejärjestely (57 §)  Neuvottelumenettelylle erityisvaatimuksia. Nämä vaatimukset täytyvät kohtuullisen helposti, kun kysymys on tutkimus-, selvitys-, arviointi- tai koulutuspalveluiden hankinnasta. Tapauskohtainen harkinta on kuitenkin aina tärkeää (58 §)  Suorahankinta erittäin poikkeuksellisesti (23 §)  Kilpailullinen neuvottelumenettely monimutkaisissa hankinnoissa, joissa hankinnan kohteen määrittäminen on vaikeaa (24 §)	Avoin tai rajoitettu menettely taikka puitejärjestely (21 §)  Neuvottelumenettely poikkeuksellisesti (22 §) ja suorahankinta erittäin poikkeuksellisesti (23 §)  Kilpailullinen neuvottelumenettely monimutkaisissa hankinnoissa, joissa hankinnan kohteen määrittäminen on vaikea (24 §)
<b>Määräajat</b>	Noudatettava "kohtuullisia" määräaikoja (62 §)	Noudatettava "kohtuullisia" määräaikoja (62 §)	Tarjousaika: 52 päivää avoimessa menettelyssä (27 §)  Tarjousaika: 40 päivää rajoitetussa menettelyssä (27 §)  Osallistumishakemus 37 päivää (27 §)  Jälki-ilmoitus 48 päivää (ei koske puitejärjestelyä) (69 §)  Määräaikoja voidaan lyhentää vapaaehtoisella ennakoilmoituksella tai noudattamalla sähköistä toimitustapaa (29 §)  Tarjousaika: "riittävä" puitejärjestelyssä (26 §)
<b>Saako käyttää kelpoisuuteen liittyviä seikkoja valintakriteereinä?</b>	Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa käytettävien valintakriteerien on liityttävä hankinnan kohteeseen sekä mahdollistettava tarjousten objektiivinen arviointi (64 §)  Palveluhankinnoissa, joissa palveluntarjoamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella ja pätevyydellä on erityinen merkitys, valintakriteereinä voidaan käyttää myös hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien kelpoisuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa (64 §)	Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa käytettävien valintakriteerien on liityttävä hankinnan kohteeseen sekä mahdollistettava tarjousten objektiivinen arviointi (64 §)  Palveluhankinnoissa, joissa palveluntarjoamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella ja pätevyydellä on erityinen merkitys, valintakriteereinä voidaan käyttää myös hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien kelpoisuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa (64 §)	Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa käytettävien valintakriteerien on liityttävä hankinnan kohteeseen sekä mahdollistettava tarjousten objektiivinen arviointi (52 §)  Valintakriteereinä voidaan käyttää asiantuntijapalveluiden hankinnoissa tarjoajien kelpoisuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunvalvontaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa vain toissijaisissa palveluhankinnoissa, kuten oikeudellisissa palveluissa (15 ja 64 §)

## 2.5 Yksityisen sektorin toimintatavat

Viitteitä hankintojen kehittämisperiaatteista voidaan saada myös tarkastelemalla yksityisen sektorin toimintatapoja. Yksityisen sektorin tekemät asiantuntijapalveluhankinnat ovat vähemmän säädeltyjä kuin julkisen sektorin hankinnat. Yksityissektorille on muotoutunut käytäntöjä, jotka koetaan tehokkaiksi ja tarkoituksenmukaisiksi. Seuraavassa on lueteltu eräitä merkittävimpiä eroja julkisen ja yksityisen sektorin tekemien hankintojen välillä:

- hankinta koetaan myös kustannukseksi ja tarjouspyyntöjen tekemiseen ja tarjousten käsittelyyn tarvittava aika (tarjousten lukumäärä) pyritään siksi optimoimaan
- hankinta tehdään usein neuvottelemalla muutaman hyväksi koetun ehdokkaan kanssa työn sisällöstä ja tarjouspyyntö tehdään tämän keskustelukierroksen pohjalta (menettely muistuttaa uuden lain mukaista neuvottelumenettelyä)
- käytetään korostetusti vakiokumppaneita, jotka tuntevat tilaajien tarpeet ja toimintatavat hyvin
- niin sanottujen vuosisopimusten määrä varsinkin teollisuussektorilla on huomattava - yli 50 % - ja talonrakennusalallakin yli 25%
- bonusjärjestelmiä käytetään yleisesti
- suunnittelijoilla on suuremmat kustannus- ja aikatauluvastuut
- päätös hankinnan tekemisestä edellyttää, että tilaajan oma tarve on huolellisesti selvitetty

Yllä mainittuja periaatteita voi soveltaa julkisellakin sektorilla tosin hankintamuotojen käytölle asetetut suuremmat juridiset rajoitteet huomioonottaen.

## 2.6 Kansainväliset käytännöt

Myös kansainväliset (uudet) hankintakäytännöt voivat antaa viitteitä ja lisä vahvistusta hankintastrategiassa jo esitetyille periaatteille.

Kansainvälisesti hankintamenettelyjen kehittämisen periaatteita ovat mm.:

- Toimintaketjun kaikkien eri osapuolten (tilaajat, suunnittelijat, urakoitsijat, alihankkijat, sidosryhmät) osallistuminen hankkeeseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa synnyttää monipuolisia hyötyjä. Se laajentaa mahdollisuuksia innovointiin, mahdollistaa järkevän riskien jaon sekä parantaa mahdollisuuksia suunnitella resurssitarpeet oikein ja varata oikeat ihmiset toteuttamaan hanketta. Lisäksi koko toimintaketjun osallistuminen alusta asti parantaa suunnitelman toteutettavuutta ja nopeuttaa toteutus aikataulua.
- Alihankkijat ja erikoisurakoitsijat sitoutetaan sopimuksellisesti hankkeeseen jo suunnitteluvaiheessa. Innovaatioista palkitaan innovaation tekijää, jotta myös alihankkijoiden innovaatiot saadaan hyödynnetyiksi suunnitteluvaiheessa.
- Toiminnan tulee olla kaikille tuotantoketjun osille kannattavaa, pitkäjänteistä ja tasaisen volyymin turvaavaa liiketoimintaa. Tilaajien tulee varmistaa riittävä kilpailu ja samalla hyvä laatu taso. Tämä johtaa pitkäaikaisiin sopimuksiin nykyistä harvempien, mutta laadullisesti parempien ja riittävän laaja-alaisen toimittajien kanssa.
- Tilaajan ja toimittajien välille syntyy kumppanuussuhteita, joissa pyritään yhdessä jatkuvasti parantamaan toimintaa ja lopputuotetta. Syn-

tyy toimintamalleja, missä kaikki osapuolet, esimerkiksi tilaaja, urakoitsija ja suunnittelija, sitoutuvat samoihin tavoitteisiin (joihin myös mahdolliset bonukset sidotaan), toisilleen avoimeen kirjanpitoon ja jopa samoihin arvoihin.

- Osapuolten vastuut on määritelty yksikäsitteisesti ja riskit jaetaan osapuolten kesken kokonaistaloudellisesti järkevällä tavalla. Laadunvarmistus perustuu toimijoiden omiin sisäisiin menettelyihin.
- Sähköisiä hankintamenettelyjä kehitetään monipuolisesti hankinnoissa ja integroidaan hankinta-, raportointi- ja projektinjohtojärjestelmät yhdeksi kokonaisuudeksi.
- Laatua painotetaan tarjousvertailussa entistä enemmän. Usein käytetty valintamenettely on "paras tilaajan budjettiin tai indikoituun hintaan sopiva tarjous"
- Puitesopimukset ovat yleisessä käytössä
- Turvallisuus- ja ympäristöasioilla on konkreettisesti korkea paino
- Toimintatapoihin rakennetaan yleisesti mekanismeja, jotka edellyttävät järjestelmiä, jotka takaavat toiminnan jatkuvan parantamisen. Tämä edellyttää myös toiminnan jatkuvaa mittaamista.
- Innovaatio- ja muita kannustimia käytetään yleisesti.

EU:n komission asiantuntijapalveluiden hankinnoilla on myös eräitä suomalaisesta yleisestä käytännöstä poikkeavia piirteitä. Näitä ovat mm. seuraavat:

- Hinta on yleensä indikoitu
- Tavoitteet kuvataan laajasti ja yksityiskohtaisesti. Tutkimushankkeissa työohjelman kuvaus on hyvin yleispiirteinen, mikä jättää paljon liikkumavaraa erilaisille lähestymistavoille, menetelmille ja innovaatioille. Toisaalta tämä menettely johtaa usein työohjelman muutosneuvotteluihin valitun toimittajan kanssa.
- Tarkkaan tavoitemääritykseen liittyy myös työn edistymisen ja tulokellisuuden mittaaminen asetettujen tavoitteiden avulla
- Tarjousvertailussa käytetään eri osa-alueille kynnyksärajoja, jotka on ylitettävä. Joskus tarjousvertailu tehdään pelkän työohjelman pohjalta niin, että tarjouksen taustalla olevat organisaatiot ja tekijät eivät ole tunnistettavissa.
- Ulkopuolisten arvioitsijoiden käyttö on yleistä tarjousten vertailussa
- Tutkimussuunnitelmiin sisällytetään pakollisena osana tutkimustiedon hyödyntämissuunnitelma ja suunnitelma tutkimustiedon levittämistä
- Oikeudet tutkimuksen taustatietoon ja uuteen syntyvään tietoon (background information, foreground information) määritellään tarkasti ennen työn aloittamista

Hintakilpailuun liittyvien ongelmien johdosta on useissa USA:n osavaltioissa hintatarjouskilpailu kokonaan kielletty julkisissa hankinnoissa. Saksassa valitseva käytäntö julkisissa suunnitteluhankkeissa korostaa neuvottelumenettelyä, jolla useimmat hankkeet tilataan.

### 3 ASiantuntijapalveluiden hankinnan tavoitetila 2010

Asiantuntijapalveluiden markkinoilla siirrytään uusiin toimintamalleihin ja hankintakäytäntöihin. Seuraavassa esitetään keskeiset tavoitteet ja kuvataan sitä tilaa, jossa asiantuntijapalveluiden hankinnat ovat noin 5 vuoden aikajänteellä sekä toimintalinjoja tavoitetilaan pääsemiseksi. Yksityiskohtaisempia tavoitetilaan pääsemiseksi tarvittavia toimia on määritelty luvussa 4.

Suunnitelluilla toimilla halutaan vaikuttaa - hankintastrategian mukaisesti - tuottavuuteen, laatuun, innovaatioihin, osaamiseen ja markkinoiden terveyseen toimintaan. Yhdessä kaikki toimet edistävät lisäksi alan kilpailukykyä ja houkuttelevuutta.

#### 3.1 Keskeisiä tavoitteita

Kehittämisen keskeisiä tavoitteita ovat:

- Tehokkuus, laatu, taloudellisuus, kilpailukyky  
Toimintamallin uudistamisella varmistetaan asiantuntijapalveluiden tuottavuuden ja kilpailukykyyn kehittyminen ja Tiehallinnon oman hankintaprosessin tehokkuus ja sujuvuus.
- Innovatiivisen toimintailmapiirin synnyttäminen  
Näin luodaan edellytyksiä alan tuottavuuden jatkuvalla kasvulla ja Tiehallinnon omien toimintojen kehittämiseksi myös tulevaisuudessa.
- Uuden palvelukysynnän luominen  
Laajempaa osaamista edellyttävien palvelukokonaisuuksien hankinta ja uusien palvelukonseptien kehittäminen luo alalle uutta liiketoimintaa.
- Monitieteisen osaamisen hyödyntäminen Tiehallinnon palveluissa  
Tavoitteena on saada Tiehallinnon palveluihin ja infra-alalle myös muiden alojen parasta tietoa, taitoa ja innovaatioita.
- Tiehallinto tietää, mitä se haluaa ja osaa sen hankkia  
Tiehallinnon omana tehtävänä on olevan osaamisen ja innovaatioiden hyödyntäminen kehittämistyössä ja palveluissa. Tiehallinto säilyttää riittävän osaamisen myös asiantuntijapalveluiden tilaajana, jotta se voi toimia luotettavana ja varmana sopimuskuppanina. Tiehallinnon tehtävänä on myös asettaa palveluille tarvittavat vaatimukset ja määräykset.

#### 3.2 Toiminnan tavoitetila 2010

Tavoitteiden toteuttaminen edellyttää toiminnan kehittymistä seuraavassa kuvattuun suuntaan.

### Suurempia hankintakokonaisuuksia

Asiantuntijapalvelut hankintaan aiempaa laajempina kokonaispalveluina, joissa on nykyistä paremmat mahdollisuudet innovaatioiden kehittämiseen ja hyödyntämiseen.

Maantieteellisesti ja sisällöllisesti suuremmat hankekoot ja ajallisesti pidemmät sopimukset mahdollistavat palveluntuottajien pitkäjänteisemmän toiminnan, tarvittavat investoinnit ja erikoistumisen valituille alueille.

Aiempaa vaativammat hankintakokonaisuudet edellyttävät palveluntuottajien osaamisen yhdistämistä ja verkottumista niin, että voidaan tuottaa laadukkaita ja tehokkaita tienpitoa tukevia asiantuntijapalveluita.

### Kehittyviä palvelusisältöjä

Hankekokojen kasvamisen ohella myös palvelusisällöt muuttuvat. Keskeisenä periaatteena on siirtyminen palvelukokonaisuuksiin ja jalostetun tiedon hankintaan, jolloin palveluntuottajat vastaavat tämän tiedon tuottamiseksi tarvittavista tiedonkeruu-, suunnittelu-, ylläpito-, analyysi- yms. tehtävistä, jotka tuottavat Tiehallinnon tarvitsemaa ajantasaista tietoa. Lopputuotteen ominaisuudet toimivat ensisijaisena laatuvaatimuskriteerinä.

Suunnittelussa painopiste suunnataan perinteisestä hankeajattelusta ongelmanratkaisuun koko liikennejärjestelmän näkökulmasta. Tällä pyritään taloudellisimpien, ihmisten ja elinkeinoelämän liikkumistarpeita parhaiten palvelevien liikennejärjestelmäratkaisujen kehittämiseen.

Tietojärjestelmien alueella järjestelmiä integroidaan keskenään ja yhdistetään niihin liittyviä määrittely-, toteutus- ja ylläpitovaiheita.

Tiestö- ja liikennetietoihin liittyvät mittaus-, ylläpito- ja analyysivaiheita yhdistetään.

Myös osa viranomaistehtävistä liitetään toimeksiantoihin, jolloin kokonaispalvelu mahdollistuu.

### Uusia liiketoimintamahdollisuuksia

Tiehallinto luopuu asteittain kaikesta sellaisesta tienpitoon liittyvästä asiantuntijapalveluiden omasta tuotannosta, jolle löytyy markkinatuotantoa ja joka ei ole Tiehallinnon ydinosaamisalueella.

Tiehallinto laatii kaikille hankinnoilleen hankintaohjelman, joka helpottaa markkinoiden hallittua kehittymistä. Etukäteen julkaistavat hankintaohjelmat auttavat markkinoita sopeutumaan tulevaan kysyntään. Samanaikaisesti varmistetaan kuitenkin uusien yritysten pääsy markkinoille suunnittelemalla osa hankinnoista niille sopiviksi. Tämä on erityisen tärkeää alueilla, missä tarvittavaa tarjontaa ei tällä hetkellä ole.

Uusia liiketoiminta-alueita on esimerkiksi tietopalveluissa ja hankintapalveluissa. Uudet liiketoiminta-alueet edellyttävät tienpidon ja muun erikoisasiantuntemuksen yhdistämistä.

### **Yhteistoimintakulttuuria tukevia hankintakäytäntöjä ja sopimusmalleja**

Uudet sopimusmuodot mahdollistavat tilaajien ja palvelutuottajien lähemmän yhteistyön; synergiaedut, innovaatiot. Sopimuksissa on kolme eri tasoa:

1. erilliskilpailutus yleensä yli 50 000 euron hankkeissa
2. puitejärjestelyt yleensä 20 000 - 50 000 euron hankkeissa
3. suora hankinnat tai puitejärjestelyhankinta yleensä alle 20 000 euron hankkeissa.

Puitejärjestelyn lisäksi myös neuvottelumenettelyn käyttöä kehitetään ja lisätään.

Lisäksi vaikutetaan siihen, että väylälaitosten hankintamenettelyt yhdenmukaistuvat ja että hankintoja koordinoidaan ja yhdistetään. Hankintakäytäntöjä ja malleja kehitetään yhdessä alan kanssa.

### **Laatua painotetaan - valintakriteerejä kehitetään**

Tiehallinnon hankinnoissa laatua painotetaan tarjousten vertailussa, laatu vastuuta siirretään palveluntuottajille ja sovelletaan kannustavia palkkiomuotoja.

Laadun korostaminen edellyttää, että samanaikaisesti kehitetään läpinäkyviä ja objektiivisia menetelmiä laadun mittaamiseksi ja arvioimiseksi. Myös hankintoihin liittyvän jatkuvan oppimisen edellytyksenä olevaa palautejärjestelmää kehitetään.

Laatu korostuu käytännössä myös puitejärjestelyjen käytöllä ja indikoimalla vaikeasti määriteltävien tehtävien hinta.

### **Uusia tiedonhallinnan periaatteita**

Tietovarannot, asiakirjat ja suunnitelmat ovat tulevaisuudessa yhteiskäyttöisiä sekä eri vaiheiden välillä yhteensopivia ja siirrettäviä.

Tiedonhallinnassa siirrytään käyttämään laaja-alaisia, avoimia tietopalveluja, joita kaikki voivat hyödyntää. Omien järjestelmien sijaan synnytetään tietopalvelujen markkinat, joilla toimivat ao. alan ydinosaajat tai osaajaverkot. Tiedonhallinnassa siirrytään 3D-maailmaan.

Tiehallinnon omien tietojärjestelmien lukumäärä laskee tietojärjestelmien integroinnilla 80:stä alle puoleen.

Sähköinen kaupankäynti otetaan laajamittaisesti käyttöön myös asiantuntijapalvelujen hankinnassa.



### Kansainvälistymistä

Suomen tavoitteena on olla kärkijoukoissa hankintamallien, menettelyjen ja välineiden kehittämisessä. Kansainvälistyminen alkaa Pohjoismaista yhteis-pohjoismaisten markkinoiden kehittymisen ja toteutumisen myötä (GNA-projekti). Tiedonhallinta muodostaa merkittävän tekijän kansainvälistymisen mahdollistajana. Tiedonhallintaa sovelletaan yhteisiin tuote- ja tietomalleihin, kanssakäymiseen ja tiedonvälitykseen. Kansainvälistymisestä seuraa tarjonnan monipuolistuminen ja uusien liiketoimintamahdollisuuksien avautuminen.

### Osaamisen kehittämistä yhdessä tilaajan ja palvelutuottajien kesken

Tilaajan ja palvelutuottajien uudet roolit edellyttävät uutta osaamista, jota kehitetään yhdessä toimijaverkossa. Sopimuksiin sisällytetään myös kehittämis- ja innovointiosioita, joiden tulokset ovat innovaatioiden kehittäjien hyödynnettävissä ja aikanaan kaikkien käytettävissä. Uusien kokonaisuuksien kehittämisessä ja sisäänajossa käytetään pilotointia.

### Vaikutukset asiantuntijapalveluhankintojen lukumäärään ja kokoon

Ehdotetut toimet näkyvät hankittavien palvelujen keskikoon kasvuna ja hankintojen lukumäärän pienenemisenä. Arvio vuoteen 2008 mennessä tapahtuvasta kehityksestä on esitetty alla olevassa taulukossa olettaen, että hankintojen volyyymi hankinta-alueittain ei muutu.

Taulukko 3.1 Asiantuntijapalveluhankintojen lukumäärä ja keskikoko vuosina 2003-2004 ja arvio vuodelle 2008

Keskiarvo 2003/2004	1 000 €/v	2003/2004		2008	
		keskikoko 1 000 €	lukumäärä kpl/v	keskikoko 1 000 €	lukumäärä kpl/v
Suunnittelu	16 100	22	720	yli 50	300
Tiestö- ja liikennetie- dot	6 500	76	85	yli 100	50
T & K	6 100	22	280	yli 50	100
Hallinnon hankinnat	1 300	26	50	yli 50	25
Hankintapalvelut	1 500	30	50	yli 50	25
Tietojärjestelmät	6 000	67	90	yli 100	50
	<b>37 500</b>	<b>29</b>	<b>1 275</b>	<b>70</b>	<b>550</b>

## 4 HANKINTAMENETTELYJEN KEHITTÄMISEHDOTUKSET

### 4.1 Kehittämisehdotusten tausta

Kehittämisperiaatteiden lähtökohtina toimivat Tiehallinnon visioon 2007 pohjautuva Tiehallinnon hankintastrategia, tämän työn yhteydessä tehtyjen asiantuntijahaastattelujen antamat viitteet, ulkomaiset kehityssuunnaukset, yksityisen sektorin parhaat toimintatavat, uusi hankintalainsäädäntö ja luvussa 3 esitetty asiantuntijapalveluiden hankinnoille muodostettu tulevaisuuden tahtotila. Lisäksi on analysoitu alueita, joilla hankintojen kehittäminen on erityisen tärkeää. Niihin kuuluvat alueet, joilla hankinnat ovat lukumääräisesti ja/tai arvoltaan suuria. Näitä ovat suunnittelu-, tietojärjestelmä- ja T&K-hankinnat, jotka yhdessä edustavat yli 80 % sekä hankintojen arvosta että kappalemääräistä.

Haastattelut osoittivat, että monet ongelmat ovat yhteisiä kaikille tai ainakin monille hankinta-alueille. Näihin yhteisiin ongelmiin liittyviä kehittämisperiaatteita käsitellään luvussa 4.2. Hankinta-alueittaisia kehittämisperiaatteita käsitellään yksityiskohtaisemmin liiteraportissa.

Yhteenveto yleisistä ja hankinta-alueittaisista kehittämisehdotuksista alustavine aikatauluineen on esitetty luvussa 4.3.

Kehittämis ehdotusten toimeenpanoon liittyy olennaisena osana niiden pilotointi tarvittaessa ennen yleiseen käyttöön ottamista. Toisaalta samantyyppisinä toistuvat hankinnat saatetaan mahdollisimman vakioмуotoisiksi.

Tehtyjen ehdotusten soveltuvuus markkinoille varmistettiin kahdesta elo- ja syyskuussa pidetyistä sidosryhmäseminaarista saadun palautteen kautta. Palaute osoitti, että ala on selvästi sitoutunut ja valmis toimimaan ja kehittämään seuraavassa esitettävien kehittämis ehdotusten mukaisesti.

### 4.2 Yleiset kehittämis ehdotukset

Osa seuraavassa esitettävistä yleisistä kehittämis ehdotuksista liittyy Tiehallinnon toimintaan yleensä. Näitä ovat ehdotukset Y1 – Y9. Ehdotukset Y8 – Y17 otetaan huomioon hankintaohjeistuksen kehittämisessä. Osaa yleisistä ehdotuksista käsitellään tarkemmin hankinta-alueittaisten ehdotusten yhteydessä. Osa ehdotusten toimeenpanosta on jo käynnissä, mutta ne mainitaan tässä, jotta markkinat voisivat reagoida muuttuviin toimintatapoihin.

#### Hankintojen suunnittelu

Hankinta on seurausta hankintatarpeesta. Hankintatarpeet syntyvät eri toimintoja varten tehdyistä visioista, strategioista, ohjelmista ja yksittäisten hankintojen sisällön suunnittelusta ja määrittelystä (esimerkiksi T&K-strategia, T&K-ohjelmat, yksittäiset T&K-hankinnat). Monilla hankinta-alueilla toimitaan yllä esitetyn prosessin kuvaamalla tavalla, mutta myös poikkeuksia esiintyy.

#### *Ehdotus Y1*

- Varmistetaan, että hankinnat tapahtuvat kaikilla hankinta-alueilla suunnitellusti ao. alueen strategioihin, ohjelmiin ja suunnitelmiin pohjautuen. Vuosittaiset hankintaohjelmat kaikista Tiehallinnon hankinnoista kootaan ja julkaistaan (katso myös kohta "Markkina-tietous").

### **Väyläviranomaisten välinen hankintayhteistyö**

Eri väyläviranomaisten käyttämien menettelytapojen yhtenäistämällä ja virtaviivaistamisella on mahdollista alentaa tarjouskustannuksia, millä on merkitystä alan tuottavuuden kannalta. Joissakin tapauksissa voi hankintojen yhdistäminen olla mahdollista projektikoon kasvattamiseksi. Myös merkittävien tarjouspyyntöjen ja töiden ajalliseen koordinointiin on tarvetta. T&K-alueella on edellä kuvattu toiminta alkamassa LVM:n vetämänä koko väylähallinnon alalla.

#### *Ehdotus Y2*

- Ainakin Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen suunnitteluhankinnoista vastaavat henkilöt kokoontuvat säännöllisesti selvittämään mahdollisuuksia hankintamenettelyjen yhtenäistämiseksi sekä hankinta-aikataulujen koordinoimiseksi. Hankintayhteistyötä IT- ja T&K-alueilla tiivistetään. Kokemusten ja mahdollisuuksien mukaan yhteistyötä lisätään muillakin hankinta-alueilla. Tavoitteena on, että LVM:n ja eri väyläviranomaisten hankinnat ovat sisällöllisesti, ajallisesti ja hankintamenettelyjen osalta koordinoituja.

### **Ohjeistus**

Ohjeistus on parantunut kevään 2005 aikana, kun toimintajärjestelmään on liitetty hankintoja kokeva yleisohje. Ohjeistus vaatii kuitenkin edelleen koulutusta, tiedotusta, sisäistämistä ja täydentämistä eri hankinta-alueiden erityiskysymyksissä.

#### *Ehdotus Y3*

- Yleisohjetta täydennetään lisäämällä siihen hankinta-alueittaisia erityiskysymyksiä selvittäviä periaatteita. Yleisohje täydennyksi-neen muodostaa toimintajärjestelmän osan.
- Asiakirjojen valmistelu tehdään kiinteässä yhteistyössä tärkeimpien hankinnoista vastaavien osapuolten kanssa, jolloin valmistelu on myös osa sitouttamis- ja koulutusprosessia. Asiakirjojen olemassaolosta ja statuksesta tiedotetaan ja järjestetään asianmukaista koulutusta ohjeiden käytöstä. Tästä käytännön vastuu on hankinnoista vastaavilla asiantuntijaverkoilla.
- Lisäksi järjestelmään liitetään tämä dokumentti, joka selvittää yleisellä ja periaatteellisella tasolla kuinka hankintastrategiaa sovelletaan asiantuntijapalveluiden hankintaan. Raportilla tuetaan näin hankintastrategian toteuttamista.

### Hankintoihin liittyvä sisällön osaaminen

Onnistunut hankinta edellyttää hankinnan tavoitteiden ymmärrystä ja määrittelyä sekä kykyä tehtävän määrittelyyn ja työtä ohjaavien päätösten tekoon. Tämä voi tapahtua vain riittävän hankintaan liittyvän sisällön osaamisen kautta. Riittävän osaamisen säilyminen Tiehallinnossa on henkilöstön ikärakenne huomioonottaen uhattuna. Myös hankintapalveluja voidaan ulkoistaa, mutta sekin edellyttää alan substanssiosaamista. Vastuu suurimmista tehtävistä päätöksistä säilyy joka tapauksessa tilaajalla. Tästä syystä on tärkeää, että ainakin hankintoihin tarvittavat henkilövoimavarat säilyvät riittävinä.

#### *Ehdotus Y4*

- Keskeisiin toiminta-alueisiin liittyvä hankintojen substanssiosaaminen säilytetään Tiehallinnossa. Tämä varmistetaan jatkossakin organisaatio-, henkilöstö- ja koulutussuunnitelmia tehtäessä.

### Hankinnan tuki

Hankintojen suunnitteluun ja tekemiseen on periaatteessa saatavissa tukea, mutta resurssit eivät ole aina nopeasti saatavilla. Hyvä hankintaohje ja hankintojen lukumäärän pieneneminen saattavat vähentää tuen tarvetta, mutta toisaalta uudet hankintatavat voivat sitä aluksi lisätä. Tukea tulee käyttää ennakoivasti, jolloin paljon aikaa vievä vaikeuksien jälkiselvittäminen vähenee ja voimavaroja voidaan käyttää esimerkiksi hankintojen kehitys- ja koulustehtäviin.

#### *Ehdotus Y5*

- Tiehallinnossa tukea antavat Asiantuntijapalvelut-yksikössä olevat henkilöt, joilla on käytössään myös tuotteittaiset yhteistyöverkot. Jotta henkilöt pystyisivät antamaan tukeaan myös kiireisissä tilanteissa ja erikoiskysymyksissä, erityisesti lakiasioissa, sekä huolehtimaan riittävästä koulutus- ja kehitystyöstä, tekee yksikkö puitesopimuksen ulkopuolisten asiantuntijaorganisaatioiden kanssa, jotka voivat tarvittaessa nopeasti avustaa.

### Hankintojen koko ja aikajänne

Hankintojen kokoa ja aikajännettä sekä joissakin tapauksissa maantieteellistä laajuutta on mahdollista kasvattaa kaikilla hankinta-alueilla. Kasvattaminen säästää niin tilaajan kuin tarjoajienkin voimavaroja. Samalla osaaminen syvenee ja keskittyy. Hankintojen koon kasvattaminen saa eri hankinta-alueilla erilaisia muotoja, joita selostetaan taustaselvitysraportissa.

Hankintakokojen kasvattamisella ja puitejärjestelyillä voi olla markkinoita keskittäviä vaikutuksia ja ne voivat vaikeuttaa uusien yritysten alalle pääsyä. Tähän voidaan tarvittaessa varautua jättämällä esimerkiksi osa hankinnoista puitejärjestelyjen ulkopuolelle tai varmistamalla siitä, että mahdollisille uusille yrityksille tarjoutuu mahdollisuus toimia alihankkijoina.

#### *Ehdotus Y6*

- Hankintojen aikajännettä ja laajuutta kasvatetaan kaikilla hankinta-alueilla tavalla, jota kuvataan tarkemmin jäljempänä hankinta-alueittain. Kasvattaminen tapahtuu usein siirtymällä toisiin hankintamuotoihin, lähinnä puitejärjestelyihin.

#### **Markkinatietous**

Markkinatietouteen liittyy eräitä ongelmia. Toisaalta joudutaan osa hankinnoista tekemään alueilta ja asiantuntijoilta, joista ei ole aikaisempaa kokemusta, jolloin tarjoajien valinta ja arviointi on hyvin vaikeaa. Toisaalta tarjoajien aikaisempien töiden onnistumisesta ei ole käytettävissä järjestelmällisesti koottua tietoa.

Eräillä alueilla (erityisesti uusilla kilpailulle avattavilla alueilla) esiintyy puutetta tarjoajista. Tarjonnan syntymistä edesauttaa riittävän aikainen tieto tarjottavaksi tulevista hankkeista. Aikainen tiedottaminen kuuluu olennaisena osana myös kansainvälisten hankintoja tekevien organisaatioiden toimintatapoihin.

#### *Ehdotus Y7*

- Aloitetaan järjestelmällinen projektien jälkiarviointi tarvittaessa yhdessä projektin tekijöiden kanssa (sekä tilaaja että tuottaja saisivat oman palautteensa, mikä edesauttaa jatkuvan kehittämisen periaatetta). Arviointien tulokset kootaan ja ne ovat käytettävissä nykyistä objektiivisempaan vertailutekijänä tarjouksia arvioitaessa. Käytännössä tällaista tietoa voi koota ja ylläpitää RALA ry.
- Huolehditaan siitä, että ainakin yleispiirteiset tiedot tulevista hankkeista tiedotetaan markkinoille riittävän ajoissa etukäteen. Julkaistaan Tiehallinnon koko hankintaohjelma kaikkia tuotteita koskien. Tämän tulisi tapahtua vuosittain viimeistään marraskuussa. Luonnoksia voidaan julkaista jo aikaisemmin. Julkaisemisen edellytyksenä on, että hankintatarpeet on kaikilla osa-alueilla suunniteltu etukäteen.

#### **Vaihtoehtoisten hankintamuotojen käyttö**

Hankintastrategian ydinasioita ovat suurempiin sisällöllisiin, maantieteellisiin ajallisiin hankintakokonaisuuksiin siirtyminen. Tämä voi edellyttää uudenlaisien hankintamenettelyjen käyttöä.

Yleisimmin käytetyt hankintamenettelyt ovat tähän mennessä olleet suora hankinta ja rajoitettu menettely. Niistä on hankkijoilla yleensä kokemuksia. Neuvottelumenettelyn ja puitesopimusten käyttö on ollut hyvin harvinaista eikä niiden käytöstä ole siten kertynyt paljon kokemuksiakaan. Uusi lainsäädäntö tuo joitakin muutoksia hankintamenettelyvalikoimaan ja menettelyjen soveltamisalueisiin ja -tapoihin (kts. luku 2.4). Tehdyt haastattelut ja ulkomaiset esimerkit osoittivat, että erityisesti puitesopimusten käytön laajentamiselle on edellytyksiä monilla hankinta-alueilla, mutta myös muiden menettelyjen käyttöön on mahdollisuuksia (neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely).

Hankintamenettelyn valintaan vaikuttaa erillisten tarjouspyyntöjen lukumäärä, vaadittava asiantuntemuksen taso ja markkinoilla oleva tarjonta. Vähän tarjolla olevaa harvoin tarvittavaa huippuosaamista on hankittava eri tavoin (neuvottelumenettely, puitejärjestely) kuin rutiininomaisempaa, paljon tarvittavaa työtä, jonka tekemiseen on myös markkinoilla tarjontaa (rajoitettu kilpailumenettely).

#### *Ehdotus Y8*

- Asiantuntijapalveluiden hankintastrategiassa on hahmotettu karkeasti eri hanketyypeille soveltuvia hankintatapoja ottaen huomioon edellä kuvatut näkökohdat. Näiden yleisperiaatteiden soveltamista tarkennetaan hankinta-alueittaisissa ohjeissa.

#### **Hankintojen koko ja hankintamuoto**

Hankintalakiehdotus sallii suorahankinnan alle 20 000 euron hankinnoissa. Tämä onkin järkevää, sillä kilpailun järjestäminen tarjouskustannuksineen ylittää helposti toimeksiannon arvon em. hintarajaa pienemmissä tehtävissä. Tämä vaara on olemassa myös 20 000 – 50 000 euron toimeksiannoissa, joissa tarjous- ja kilpailuttamiskustannukset joka tapauksessa muodostavat hyvin suuren osan toimeksiannon arvosta. Hankintojen kokonaistalouden kannalta tätä hankinnan kokoluokkaa tulisi pyrkiä välttämään.

#### *Ehdotus Y9*

Hankintojen tehokkuuden lisäämiseksi noudatetaan erisuuruissa hankinnoissa seuraavia toimintatapoja:

- alle 20 000 euron hankinnat tehdään suorahankintoina, puitesopimuksia käyttäen tai kokoamalla useasta pienemmästä hankkeesta suurempi kokonaisuus
- 20 000 – 50 000 euron hankinnat tehdään käyttäen puitesopimuksia, yhdistämällä hankkeita suuremmaksi kokonaisuudeksi tai, vasta jos em. tavat eivät ole tarkoituksenmukaisia, kilpailuttamalla hanke erikseen
- yli 50 000 euron hankkeet sopivat parhaiten erikseen järjestettävään tarjouskilpailuun, mutta myös niitä voidaan tarvittaessa hankkia puitesopimuksia käyttäen tai yhdistämällä suuremmiksi kokonaisuuksiksi

#### **Hinta-laatuvertailu**

Hinta-laatuvertailu on koettu selvästi suurimmaksi ongelma-alueeksi. Vaikeuksia tuottavat valinta- ja erityisesti laatuksiteereiden määrittäminen, laadun mittaaminen, hinnan ja laadun keskinäinen painotus ja erilaiset laskentamekanismien yksityiskohtiin liittyvät ongelmat. Uhkana on, että valittuja kriteerejä käytettäessä joudutaan itse asiassa valitsemaan voittajaksi tarjous, jota ei välttämättä koetakaan parhaaksi.

Vertailumenetelmät ovat viime vuosina kehittyneet ja monia erilaisia malleja on kokeiltu. Kehitys- ja kokeilut jatkuvat edelleen. Tiehallinnon henkilöille ja ulkopuolisille asiantuntijoille tehdyt haastattelut sekä ulkomailta saadut suosittelut ovat osoittaneet jokseenkin yksimielisesti, että laadun merkitystä va-

linnassa tulisi entisestään korostaa. Puitesopimusten ja neuvottelumenettelyn käyttö ja hinnan indikointi ovat jo sinänsä keinoja laadun painottamiseksi.

Objektiiviset menetelmät laadun arvioimiseksi korostuvat ja tarve laadunarvioinnin systematiikan ja objektiivisesti mitattavissa olevien laatukriteerien kehittämiseksi on ilmeinen. Toimivat ulkomaiset esimerkit voivat toimia kehittämisen pohjana.

#### *Ehdotus Y10*

- Laadun merkitystä tarjousten valinnassa korostetaan entisestään lain sallimissa puitteissa (hinnan paino ei yleensä saa olla alle 15 – 20 %). Tiettyjen edellytysten täytyessä voidaan käyttää neuvottelumenettelyä (ks. luku 2.4). Hinta tai työ määrä on syytä indikoida ainakin jos tehtävän laajuutta ei voida yksiselitteisesti määrittellä.
- Tiehallinto kehittää yhdessä alan kanssa valintamenetelmiä ja pilotoi niitä. Erityisesti menetelmiä laadun mittaamiseksi objektiivisin perustein kehitetään edelleen.

#### **Tarjoajien esivalinta**

Hankintaohjeessa määritellään eräitä esivalintaan liittyviä yksityiskohtia. Näitä ovat tarjoajien lukumäärä, esivalintakriteerit ja suhtautuminen yrityksiin, jotka ovat halukkaita tarjoamaan, vaikka eivät ole tulleet esivalituiksi.

Tarjoajien minimilukumääränä on pidetty kolmea ja toivottavana määränä 5 – 6. Määrä vaikuttaa tarjouskustannuksiin, tarjoushalukkuuteen ja tarjousten käsittelykustannuksiin, joten tarjoajien lukumäärää ei tulisi tarpeettomasti kasvattaa. Missään tapauksessa ei ole järkevää, että tarjoajien ja tilaajan yhteiset kustannukset lähestyvät hankkeen arvoa.

Esivalintakriteerit ja myöhemmin sovellettavat tarjouksenvalintakriteerit ovat käytännössä joissakin tapauksissa sekaantuneet. Esivalinta keskittyy valikoimaan pätevimmät yritykset, jolloin tarjousten vertailu voi myöhemmin keskittyä työohjelmien, henkilöstön jne. vertailuun. Joillakin hankinta-alueilla on tavoitteena synnyttää uutta tarjontaa, jolloin esivalintakriteerit on pidettävä tavanomaista väljempinä.

#### *Ehdotus Y11*

- Hankintaohjeessa selvennetään tarvittaessa esivalintamenettelyä ainakin esivalittavien lukumäärän ja esivalintakriteerien osalta. Myös suhtautuminen ei-esivalittuihin kaipaa selvennystä. Tarjonnasta johtuen joudutaan eri hankinta-alueilla soveltamaan hieman toisistaan poikkeavia menettelyjä.

#### **Jääviyskysymykset**

Suhtautumisessa jääviyskysymyksiin esiintyy epävarmuutta, mikä voi johtua Suomessa muotoutumassa olevan ja kansainvälisen käytännön huomattavista eroista. Asiasta on muutamia oikeustapauksia, jotka ovat linjanneet suomalaista hyväksyttävää käytäntöä ja asia voidaan näin ollen ohjeistuksessa selventää muutamien esimerkitapauksin. Tarjoaja katsotaan jääviksi, jos sillä on käytettävissään sellaista projektiin liittyvää tietoa, jota muilla ei

ole. Näin ollen tilaajakin voi vaikuttaa mahdolliseen jääviyteen jakamalla kaikille osapuolille riittävästi tietoa. Jääviyskysymyksiä on käsitelty tarkemmin erillisessä taustaselvityksessä.

#### *Ehdotus Y12*

- Selvennetään jääviysongelmia usein kysymykseen tulevien tyyppitapausten avulla. Tällaisia ovat ainakin suhtautuminen jatkotyössä edellisen työvaiheen tekijään, suhtautuminen saman konsernin muihin yrityksiin, kun joku konsernin yrityksistä toimii hankkeen teettäjän, koordinaattorin, ohjelmoijan tms. roolissa, sekä suhtautuminen hankeidean keksijän työohjelmalla käytävään kilpailuun.

#### **Tekijänoikeuskysymykset**

Tekijänoikeuskysymykset on määritelty eräällä tavalla esimerkiksi yleisissä sopimusehdoissa KSE 1995. Käytännössä ym. ehtoihin on haluttu joissakin hankkeissa tehdä poikkeuksia. Tekijänoikeuskysymyksillä on kuitenkin markkinoilla periaatteellista merkitystä. Tästä syystä eivät hankkeittain tehdyt vaihtelevat poikkeukset ole suositeltavia. Suhtautuminen tekijänoikeuskysymyksistä tehtäviin poikkeuksiin vaatii periaatteellista kannanottoa.

#### *Ehdotus Y13*

- Muodostetaan periaatteellinen yhtenäinen kanta niistä tapauksista ja tavoista, jolloin poikkeuksia tarvitaan. Perustellaan, neuvotellaan ja määritetään käytettävät vakiolausekkeet.

#### **Riskienjakokysymykset**

Riskienjakokysymyksiä ei asiantuntijapalveluiden hankinnassa ole tähän mennessä koettu merkittävänä ongelmana. Riskienjakokysymysten merkitys voi kuitenkin korostua siirryttäessä suurempiin kokonaisuuksiin ja "avaimet käteen" -tyyppisiin toimituksiin. Yleisenä periaatteena riskienjakokysymyksissä pidetään, että riskin kantaa se, joka sen parhaiten hallitsee. Tästä näkökulmasta ei kaikkien riskien sisällyttäminen toimituksiin ole välttämättä kokonaistaloudellisesti edullista.

#### *Ehdotus Y14*

- Riskien käsittely edellyttää tapauksittaista harkintaa. Hankintaohjetta täydennetään riskienkäsittelyn periaatteilla, joita ovat ainakin riskien tunnistaminen etukäteen, niiden jako ja niihin varautuminen esimerkiksi sopimalla muutos/lisätöiden yksikköhinnoista, jos riski on jäänyt tilaajalle.

#### **Bonukset ja sanktiot**

Hankintastrategian yhtenä yleisperiaatteena on suosia innovaatiokannustimia. Ongelmana asiantuntijapalveluiden hankinnassa on ollut sopivien tulosta kuvaavien mittarien puute, mistä syystä bonusten käyttö on käytännössä jäänyt olemattomaksi. Hyvien mittarien kehittäminen hyvin erimuotoisiin asiantuntijapalveluhankkeisiin on jatkossakin vaikeaa ja tästä syystä niiden soveltaminen ei aina tule kysymykseen. Tästä huolimatta on pyrkimys innovaatiokannustimien käyttöön selvästi kirjattava niin, että – aina kun mahdollista – niitä voitaisiin soveltaa.



Bonuksia ja innovaatiokannustimia on yleisemmin käytetty, kun kysymyksessä on rakentaminen, esimerkiksi ST-muotoinen hankinta, johon asiantuntijapalvelut liittyvät välillisesti urakoitsijan kautta. Tällaisessa tapauksessa pidetään hyvänä periaatteena sitä, että kaikki osapuolet (tilaaja, rakentaja ja suunnittelija) sitoutuvat samoihin yhteisiin tavoitteisiin, joiden toteutumiseen myös bonukset sidotaan ja että saatavat hyödyt jaetaan sitten sovituissa suhteissa kaikkien osapuolien kesken. Osatavoitteisiin sidotut palkkiot/sanktiot vääristävät ja hämärtävät kokonaistavoitteisiin pyrkimistä.

Koska Tiehallinto on hankinnoissaan toisena sopijapuolena, voi se toimilaan, esimerkiksi tarjousten vertailussa, osaltaan vaikuttaa niihin periaatteisiin, joita päätoimittaja soveltaa alihankkijoihin.

Myös suunnittelu- tai selvitystyölle voidaan asettaa mitattavissa olevia tavoitteita, joihin bonukset sidotaan.

#### *Ehdotus Y15*

- Hankintastrategiaan on kirjattu periaatteellinen kannanotto innovaatiokannustimien ja bonusten käytön puolesta. Bonus- ja siihen liittyvää mittausjärjestelmää pilotoidaan myös asiantuntijapalveluhankkeissa.
- Pilotoidaan innovaatiokannustimiin ja bonuksiin liittyvää periaatetta tilaajan ja tuottajien (esimerkiksi rakentaja ja suunnittelija) yhteisistä tavoitteista ja niihin sidottavista kannustimista.

#### **Laadunhallinta**

Tiehallinto edellyttää jatkossa asiantuntijapalveluiden toimittajilta laatujärjestelmää. Hankintastrategia korostaa laatuvaastuun siirtämistä toimittajille. Joissakin tapauksissa on tilaaja kokenut, että sen oma laaduntuottokyky ei ole täyttänyt odotuksia. Joissakin tapauksissa on saatu hyviä kokemuksia ulkopuolisesta laatuarvioinnista.

#### *Ehdotus Y16*

- Hankintaohjeeseen kirjataan toimittajilta edellytettävät laatujärjestelmävaatimukset (ja poikkeukset, milloin järjestelmää ei edellytetä). Määritellään esimerkiksi toimeksiannon laajuuteen sidottu vaatimus erillisen laatusuunnitelman sisällyttämisestä toimeksiantoon. Laatusuunnitelma kattaa koko hankkeen eli myös tilaajan tehtävät.
- Laatuvaatimukset ja bonus/sanktiojärjestelmät kytketään toisiinsa (kts. edellinen kohta)
- Aloitetaan toteutettujen hankkeiden laatu tiedon arviointi ja keruu (RALA ry)

#### **Palaute markkinoilta/markkinoille**

Osaamisen kehittäminen on kirjattu erääksi hankintastrategian tavoitteeksi. Toisaalta jatkuvan oppimisen ja parantamisen periaate sisältyy esimerkiksi laatujärjestelmäajatteluun. Tarjouksista annettava palaute on hyvä tapa vies-

tittää markkinoille niistä alueista, missä kehitystä tarvitaan. Käytännössä tarjouspalaute saadaan nykyisin arviointitaulukon ja pisteytyksen muodossa. Sanalliset perustelut ovat lyhyitä ja varovaisia, koska pelätään huolimattomien sanontojen johtavan valitukseen. Syvällisempää palautetta voidaan joskus saada suullisesti.

Palautetta markkinoilta on saatu vähän eikä sitä ole järjestelmällisesti kerätty. Kun hankintamenettelyihin on tehty muutoksia, on niistä järjestetty keskusteluja alan edustajien kanssa palautteen saamiseksi. Tällaisia keskusteluja on syytä jatkaa. Kuten itse hankkeista saatava palaute, niin myös tarjouspyyntömenettelyistä saatava palaute tilaajille olisi kuitenkin hyödyllistä ja auttaisi parhaiden käytäntöjen tunnistamisessa. Tällainen palaute on erityisen tärkeää, kun siirrytään uudentyyppisiin hankintamuotoihin.

Tiehallinto on tehnyt urakoitsijoille ja konsulteille kyselymuotoisen innovaatio- ja yhteistyökyselymittauksen vuonna 2004. Mittaus toistetaan vuonna 2005.

#### *Ehdotus Y17*

- Hankintaohjeessa korostetaan palautteen antamisen merkitystä. Palaute voidaan antaa erillisenä virallisesti julkaistavasta tarjousvertailupalautteesta, joka säilyttäisi likimain nykyisen muotonsa. Palaute voi olla kirjallinen tai suullinen yrityksittäin annettava palaute. Kirjallisen palautteen tekstiosuutta laajennetaan.
- Jatketaan innovaatio- ja yhteistyökyselyn tekoa siten, että se kattaa kaikki asiantuntijapalveluiden hankinnan alueet. Keskustelua hankintastrategian muutoksista jatketaan alan kanssa palautteen saamiseksi.

### **4.3 Aikatalutettu yhteenveto jatkotoimista**

#### **4.3.1 Yleistä**

Jatkotoimet on seuraavassa jaettu yleisiin kehittämistoimiin, joista osa on yhteisiä, kaikkia hankinta-alueita koskevia (luku 4.3.2) ja osa tiettyä hankinta-aluetta koskevia (luku 4.3.3). Osa kehittämissuunnitelmista toteutuu käytännössä hankintaohjeen täydennyksinä ja tarkistuksina. Nämä toimet on esitetty yksityiskohtaisemmin taustaselvityksessä.

#### **4.3.2 Yhteiset kehittämistoimet**

- Hankinnat pohjautuvat vuodesta 2006 alkaen kaikilla hankinta-alueilla etukäteen tehtyyn hankintaohjelmaan, jonka taustalla on pidemmän aikavälin strategia ja ohjelma (Y1).
- Hankintayhteistyö LVM:n ja muiden väylälaitosten kanssa on käynnissä säännöllisesti kaikilla hankinta-alueilla vuonna 2006 (Y2).
- Tiehallinnon toimintajärjestelmän hankintaohje on päivitetty ja täydennetty vuonna 2006 (Y3).

- Hankintoihin liittyvän substanssiosaamisen säilyminen on jo varmistettu ja sen kehittäminen eri hankinta-alueilla on käynnissä vuonna 2006 (Y4).
- Hankintojen tuen puitesopimukset on kilpailutettu vuonna 2006 (Y5).
- Hankintojen kokoa, sisältöä ja aikajännettä on laajennettu kaikilla hankinta-alueilla uusia hankintamuotoja käyttäen ja hankinta-alueittaisiin suunnitelmiin pohjautuen siten, että hankintojen keskikoko on yli kaksinkertaistunut ja kappalemäärä laskenut alle puoleen nykyiseen verrattuna vuoteen 2008 mennessä (Y6).
- Projektien jälkiarviointi (RALA) on käynnistetty suunnitteluhankinnoissa vuonna 2006 (Y7) ja sitä laajennetaan myöhemmin muihin palveluihin.
- Hankintaohjelma tiedotetaan markkinoille etukäteen vuodesta 2006 alkaen (Y7).

### 4.3.3 Hankinta-alueittaiset toimet

#### Suunnittelupalveluiden hankinnat

- Hankintojen lukumäärä puoliintuu nykyisestä 720 vuosittaisesta hankinnasta noin 300 hankintaan vuoteen 2008 mennessä.
- Perinteisten hinta/laatu-tarjouskilpailujen osuus pienenee 20 – 40 prosenttiin kaikkien suunnitteluhankintojen arvosta.
- Puitejärjestelyn kautta hankitaan valtaosa pienistä (alle 50,000 euron) toimeksiannoista, 20 – 40 prosenttia kaikista suunnitteluhankinnoista.
- Puitejärjestelyt kehittyvät kumppanuuksiksi ja niitä varten on kehitetty toimivat hankintamenettelyt. Nämä hankinnat yhdessä neuvottelumenettelyn kanssa edustavat rahamääräisesti 15 – 20 prosenttia kaikista suunnitteluhankinnoista.
- Hankepainotteisista tarkasteluista siirrytään kohti koko liikennejärjestelmän palvelutasoa parantavien tai ylläpitävien ratkaisujen hankintaan.
- Toimeksiannot sisältävät enenevässä määrin myös hallinnollista valmistelua ja viranomaistehtäviä.

#### Tiestö- ja liikennetietopalveluiden hankinnat

- Yksittäisten mittausten sijasta siirrytään ostamaan tietopalveluja, jotka sisältävät tiedon keräämistä ja sen jalostusta.
- Kuntomittauksissa ja muissa investointeja vaativissa hankkeissa siirrytään yli vuoden kestäviin sopimuskausiin vuodesta 2006 alkaen.
- Markkinatarjonnan syntymistä tuetaan yhteistyön, kumppanuuden ja oppimisprosessien kautta ja tiedottamalla tulevista hankkeista hyvissä ajoin.
- Sopimusten määrä on vähentynyt muutamaan pitkäkestoiseen sopimukseen maantieteellisellä ja sisällöllisellä paketoinnilla vuoteen 2010 mennessä.
- Tietovarastojen järjestelmähankinnoista on siirrytty ulkoistettuun varastoon vuoteen 2010 mennessä.
- Hankintojen lukumäärä laskee nykyisestä noin 85 vuosittaisesta hankinnasta alle 50 hankintaan vuoteen 2010 mennessä. Hankintojen keskikoko nousee nykyisestä noin 76 000 eurosta yli 100 000 euroon vuoteen 2010 mennessä.

**T&K-palvelut**

- Kansainvälisiksi tarkoitettujen T&K-hankkeiden ohjeistus on valmis vuonna 2006, samoin T&K-palveluihin liittyvien erityiskysymysten ohjeistus.
- Hankintojen lukumäärä vuonna 2008 on laskenut nykyisestä noin 280 kappaleesta vuodessa noin 100 kappaleeseen vuodessa. Vastaavasti hankintojen keskikoko on kasvanut 22 000 eurosta yli 50 000 euroon.
- Kansainvälisen T&K-toiminnan osuus vuonna 2008 on noin kolmasosa.

**Hallinnon ja liiketoimintapalvelut**

- T&K ja hallinnon hankintoihin liittyvät erityiskysymykset on ohjeistettu vuonna 2006.
- Hankintojen lukumäärä on vuonna 2008 on laskenut nykyisestä 50 kappaleesta vuodessa noin 25 kappaleeseen vuodessa. Vastaavasti hankintojen keskikoko on kasvanut yli 50.000 euroon.

**Hankintapalvelut**

- Hankintapalveluja pilotoidaan tiepiirien tarpeiden pohjalta.
- Hankintapalvelujen sisältö on määritelty ja hankinnat ohjeistettu (2006).
- Hankintapalvelujen hankinta puitejärjestelyin on otettu tiepiireissä käyttöön (2007).
- Hankintojen keskikoko on kasvanut yli 50 000 euroon ja lukumäärä puolittunut vuonna 2008.

**Tietojärjestelmät ja -palvelut**

- Hankintaohjeen täydennykset ja tarkistukset tietojärjestelmien osalta on toteutettu (2006).
- Palveluina hankittavat kokonaisuudet on määritelty (2006).
- Tiehallinnon tietojärjestelmien määrä on laskenut 20-30:een. Tietojärjestelmien sijaan hankitaan palveluita (2008). Tietovarastot ovat yhteiskäyttöisiä.
- Tiehallinto on onnistunut luomaan toimivat kotimaiset markkinat tiestötietojen tuottamiseksi, niiden käsittelemiseksi ja analysoimiseksi. Markkinat ovat laajentumassa pohjoismaisiksi ja lähialueet kattavaksi (2008).
- Hankintojen keskikoko on kasvanut 67 000 eurosta yli 100 000 euroon ja hankintojen lukumäärä laskenut 90:stä 50:een (2008).

## LÄHDETIETOJA

### HAASTATELLUT ASIANTUNTIJAT

#### *Hankinta-alue 1 Suunnittelu*

Timo Bäcklund, Turun tiepiiri  
Pekka Jokela, Turun tiepiiri  
Pekka Järvinen, Hämeen tiepiiri  
Petri Keränen, Savo-Karjalan tiepiiri  
Matti Lahti, Hämeen tiepiiri  
Pekka Liimatainen, Turun tiepiiri  
Hannu Nurmi, Savo-Karjalan tiepiiri  
Pekka Pakkala, Tiehallinto  
Martti Piironen, Savo-Karjalan tiepiiri  
Kari Ruohonen, Ratahallintokeskus  
Markus Salmi, Turun tiepiiri

#### *Teema 2 Tiestö- ja liikennetiedot*

Kari Hiltunen, Tiehallinto keskushallinto  
Mikko Inkala, Tiehallinto keskushallinto  
Jan Juslén, Tiehallinto keskushallinto  
Sami Luoma, Tiehallinto keskushallinto  
Matti Raekallio, Tiehallinto keskushallinto

#### *Teema 3 T&K*

Antol Goebel, Tiehallinto keskushallinto  
Anders H. H. Jansson, Tiehallinto keskushallinto  
Martti Mäkelä, Liikenne- ja viestintäministeriö

#### *Teema 4 Hallinto- ja liiketoiminta*

Tapani Määttä, Tiehallinto keskushallinto  
Jani Saarinen, Tiehallinto keskushallinto

#### *Teema 5 Hankintapalvelut*

Pentti Häkkinen, Ramboll Finland Oy  
Pekka Jokela, Turun tiepiiri  
Pekka Pakkala, Tiehallinto keskushallinto  
Pekka Petäjaniemi, Hämeen tiepiiri  
Kari Ruohonen, Ratahallintokeskus  
Markku Tervo, Oulun tiepiiri

---

*Teema 6 Tietojärjestelmät*

Kari Hiltunen, Tiehallinto keskushallinto  
Jan Juslén, Tiehallinto keskushallinto  
Seppo Oinonen, Tiehallinto keskushallinto  
Tapio Ranta, Tiehallinto keskushallinto

**Yleiset haastattelut**

Päivi Hillner, Tiehallinto keskushallinto  
Juhani Kiiras, Teknillinen korkeakoulu  
Timo Myllys, SKOL ry  
Markku Teppo, Tiehallinto keskushallinto

ISSN 1457-9871  
ISBN 951-803-567-9  
TIEH 3200956