

Helsinki Espoo Vantaa Kauniainen

**PKS-SOPIMUKSEN YHTEISHANKKEET**

**Työryhmä 12**

**12.12.2006**

**HANKINTATYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI**

# HANKEKORTTI

## Työryhmä 12. HANKINTATYÖRYHMÄ

### Toimeksianto

Työryhmän tehtävänä on laatia selvitys yhteishankintayksikön perustamisen edellytyksistä ja vaihtoehtoisista organisointimuodoista.

Yhteishankintayksikön toiminnan tavoitteena on lisätä tehokkuutta ja parantaa hankintatoiminnan laatua sekä saada aikaan säästöjä hankintaprosessissa, hankinnoissa ja logistisissa ratkaisuissa.

Selvityksen tulee sisältää ehdotus: hankinnan ohjausmallista ja organisoitavasta, tuote- ja palveluryhmistä, joita yksikkö kilpailuttaa, resurssien ja osaaminen hyödyntämisestä, kaupunkiin jäävistä hankintatoiminnan tehtävistä, tietojärjestelmistä hyödyntämällä KuntaTime- työryhmän esitystä hankintatoimen tehostamiseksi, arvio kustannuksista ja saavutettavissa olevista säästöistä (prosessi- ja hankintahinnat) sekä päätöksenteko- ja sopimusmenettelyistä.

### Tehtävät

#### Yhteishankittavat tuote- ja palveluryhmät

31.10.2006

- ehdotus yhteisesti hankittavista tuote- ja palveluryhmistä sekä suunnitelma ryhmien laajentamisesta
- selvitys kaupunkiin jäävistä hankintatoiminnan tehtävistä ja tarvittavista resursseista

#### Kustannukset ja saavutettavissa olevat säästöt

31.10.2006

- selvitys yhteishankinnan kustannuksista hankintaprosessin eri vaiheissa eri organisoitumisvaihtoehdoissa valituissa tuote- ja palveluryhmissä
- kartoitus jatkotyön pohjaksi niistä toimenpiteistä, joilla voidaan saada lähitulevaisuudessa käyttöön PKS -alueen suomat volyymi- ja logistiset edut

30.9.2006

#### Organisointivaihtoehtoehdot, lainsäädäntö ja ohjausmallit

- vertailu yhteishankintaorganisaation eri toteutusvaihtoehdoista sekä niiden eduista, haitoista ja kriittisistä menestystekijöistä hankintaprosessissa
- selvitys uuden hankintalain, kilpailulainsäädännön ja kuntalain antamista mahdollisuuksista, rajoituksista, edellytyksistä ja vaatimuksista eri organisoitumisvaihtoehdoissa

#### Resurssien ja osaamisen hyödyntäminen ja kehittäminen

31.10.2006  
2007

- hankintatoimen henkilöstöresurssien kartoitus kaupungeittain

#### Tietojärjestelmät ja tietotekniikka

- yhteenveto hankinnan nykyisistä tietoteknisistä ja -hallinnollisista ratkaisuista kaupungeittain
- kuvaus yhteishankinnan tietoteknisistä edellytyksistä ja liittymistä muihin järjestelmiin
- kehittämis- ja etenemissuunnitelma syntyy yhteistyössä tietohallintoryhmän kanssa

#### Jakelu ja logistiset ratkaisut

- yhteenveto kaupunkien toimipisteverkostosta sekä jakelukanavista
- logistiikkaa ja sen tehostamista kussakin kaupungissa ja kaupunkien välillä tarkastellaan myöhemmässä vaiheessa esim. pilottihankkeena ulkopuolista asiantuntemusta hyödyntäen. Hanke sisältää tietyn tuote- tai palveluhankinnan konseptoinnin sekä logistiikkaselvityksen (esim. sotet)
- työn edetessä syntyy kehittämis- ja etenemissuunnitelma

JÄSENET: pj. Pirjo Pöyhä, Espoo, vpj. Jorma Lamminmäki, Helsinki

Raii Hilakari (siht.), Espoo, Kari Leppäkoski, Vantaa, Matti Laihonen, Kauniainen, Hanna Ormio, Vantaa, Vesa Paavola, Helsinki, Pirjo Tuomola, Kauniainen

Loppuraportti 30.10.2006

## Sisällysluettelo

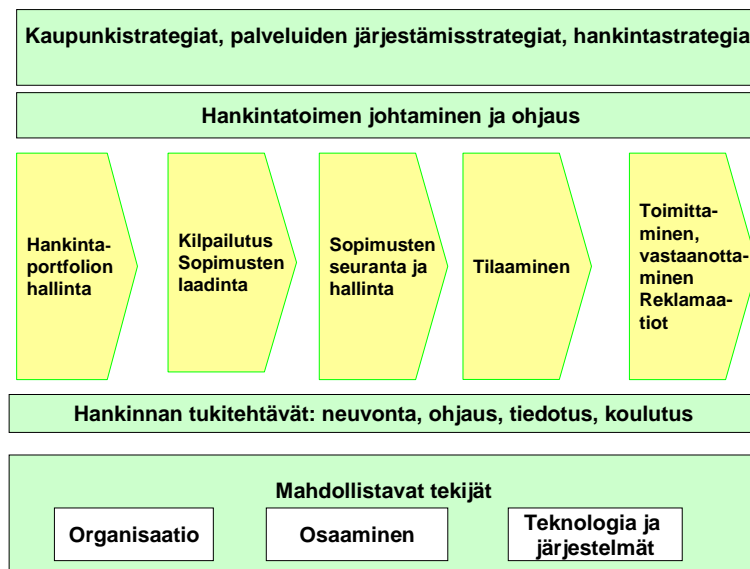
Toimeksianto: Hankekortti .....	2
1 Hankintatoimen rooli ja tehtävät.....	4
2 Pääkaupunkiseudun hankintojen nykytila .....	4
2.2 Hankintojen keskittäminen PKS – kaupungeissa .....	5
2.3 Yhteishankinnat tällä hetkellä .....	6
2.4 Esitys yhteishankittavien kohteiden laajentamiseksi .....	7
3 Hankintaprosessin kustannukset ja saavutettavissa olevat säästöt.....	9
3.2 Yhteishankinnan säästömahdollisuudet .....	10
3.2.1 Volyymisäästöt.....	10
3.2.2 Prosessisäästöt .....	11
4 Organisoinnin vaihtoehdot .....	11
4.1 Hankintarengas .....	12
4.2 Liikelaitos .....	12
4.3 Osakeyhtiö .....	12
4.4 Yhteishankintayksikkö isäntäviranhaltijamallilla .....	13
4.5 Yhteishankintayksikön edut ja haasteet nykyiseen yhteistyöhön verrattuna .....	15
4.6 Kaupunkeihin jäävät hankintatehtävät.....	16
4.7 Hankintojen ohjaaminen.....	16
4.8 Kokemukset ja johtopäätökset verkostomaisesta yhteishankinnasta .....	17
5 Kilpailulainsäädännölliset reunaehdot yhteistoiminnalle .....	17
6 Henkilöressurssien ja osaamisen hyödyntäminen .....	17
6.1 Hankintakeskusten henkilöstö .....	17
6.2 Henkilöressurit tuote- ja palveluhankinnoissa.....	18
6.3 Henkilöstön koulutus .....	18
7 Tietojärjestelmät .....	19
8 Jakelu ja logistiset ratkaisut .....	21
8.1 Kaupunkien toimipaikat .....	21
8.2 Kaupunkien nykyiset logistiikkaratkaisut .....	21
9 Yhteistyöhankkeet .....	22
9.1 Yhteistyö Helsingin seudun kuntaryhmien ja kuntayhtymien kanssa.....	22
9.2 Muut PKS –kaupunkien sisäiset yhteistyöhankkeet .....	22
10 Työryhmän esitys PKS –hankinnan kehittämisestä ja organisoinnista.....	23
10.1 Työryhmän ehdotus organisaatiomalliksi .....	23
10.2 Työryhmän ehdotus organisointia edeltäviksi kehittämistoimenpiteiksi .....	23

## 1 Hankintatoimen rooli ja tehtävät

Hankinta tukee sekä kaupunkien omana toimintana toteutettavaa palvelutuotantoa että palveluiden järjestämistä ostopalveluna. Hyvin toteutuessaan hankintatoiminta ottaa huomioon tilaajan ja omistajan edun sekä käyttäjien tarpeet ja toiminnan. Mitä paremmin ydintoiminnot ja niihin liittyvät yksittäiset palvelut on konseptoitu ja tuotettu, sitä paremmin hankintatoimi voi niitä tukea.

Työryhmä on työssään tarkastellut yhteishankintaa ja yhteisen hankintaorganisaation edellytyksiä toimeksiannon mukaisesti monesta eri näkökulmasta. Taustamateriaalina on kaupunkien raportti PKS -neuvottelukunnalle 11.11.2005 "Pääkaupunkiseudun kaupunkien hankinnan yhteistyömahdollisuudet" ja siinä tehdyt ehdotukset yhteistyön lisäämiseksi. Neuvottelukunta on hyväksynyt raportin jatkotyöskentelyn pohjaksi 13.12.2005.

Hankintaprosessi on laaja kokonaisuus, johon liittyy paljon muutakin kuin kilpailuttamista ja hankintajuridiikkaa. Hankinnalla on selvästi kaksi roolia: operatiivinen ja strateginen. Hankintaprosessi koostuu useasta eritasoisesta toiminnosta ja se tulee kytkeä tiiviisti strategioihin, jotta se toimisi parhaimmalla tavalla mahdollistajana ja palvelutuotannon tukijana. Hankintaprosessi on PKS - kaupungeissa pääpiirteissään sama. Hankintaprosessi on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Hankintaprosessi

## 2 Pääkaupunkiseudun hankintojen nykytila

### 2.1 Kaupunkien hankintakohteet ja hankintavolyymit

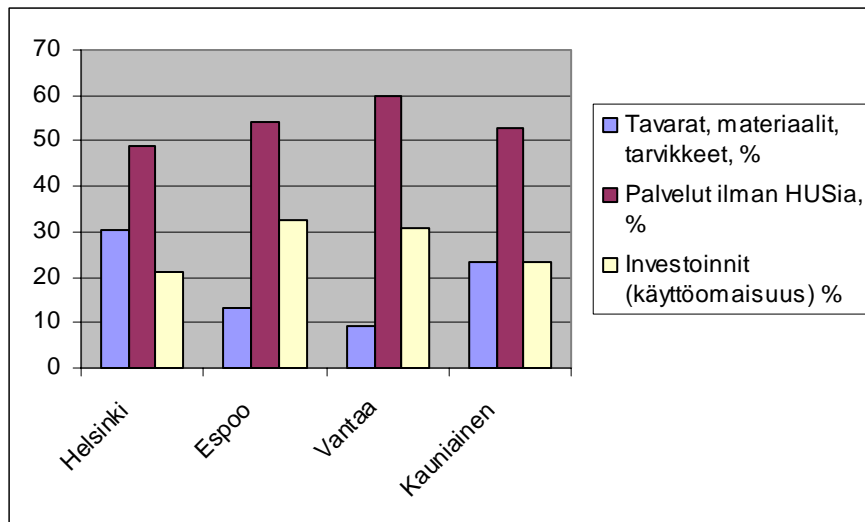
PKS – hankintojen yhteinen arvo käyttöomaisuusinvestoinnit mukaan lukien on vuoden 2005 tilinpäätösten mukaan noin 2,5 mrd. euroa. Hankintojen kaupunkikohtainen jakautuminen tavara- ja palveluhankintoihin sekä investointeihin liittyviin hankintoihin

käy ilmi alla olevasta taulukosta 1. Erikoissairaanhoidon ostot HUS:ilta on perussopimukseen kuuluvina erotettu eri riville.

Taulukko 1. Tarvike- ja palveluostot sekä käyttöomaisuusinvestoinnit v. 2005

Hankintakohteet (milj. euroa)	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen	Yhteensä
Tavarat, materiaalit, tarvikkeet	355	50	39	4	448
Palvelut	573	207	253	9	1015
Palvelut HUS:ilta	354	153	131	5	648
Investoinnit (käyttöomaisuus)	247	125	83	4	459
<b>Yhteensä</b>	<b>1529</b>	<b>535</b>	<b>506</b>	<b>22</b>	<b>2570</b>

Hankintakohteet kaupungeissa jakautuvat eri tavoin kaupunkien palveluiden järjestämisstrategioista johtuen: Helsingin hankinnoissa tarvikehankintoja on suhteellisesti eniten, Vantaalla puolestaan palveluhankintoja ja Espoossa investointeihin liittyviä hankintoja. Silti kaikkien kaupunkien ostoskorit koostuvat samanlaisista tuotteista ja palveluista useiden sopimustoimittajienkin ollessa samoja. Kaupunkien ”ostoskorin” rakenne ilman ostoja HUS:ilta on esitetty kuvassa 2.



Kuva 2. Hankintojen prosentuaalinen jakauma ilman ostoja HUS:ilta

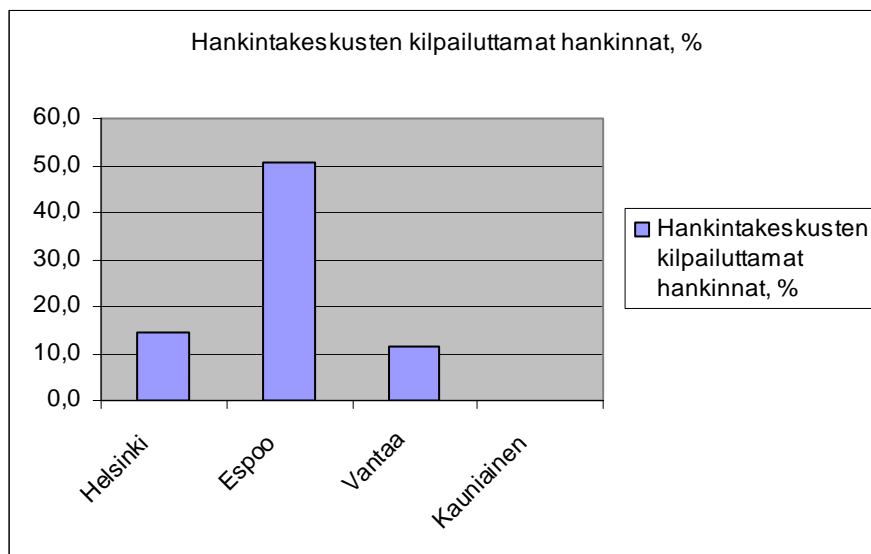
## 2.2 Hankintojen keskittäminen PKS – kaupungeissa

Hankintojen keskittämisen aste vaihtelee kaupungeittain merkittävästi. Espoossa kaikki hankinnat rakennusurakoita lukuun ottamatta on keskitetty hankintakeskukseen. Samoin strateginen hankintatoiminta on keskitetty keskushallintoon. Vantaalla yhteisiä tavara- ja palveluhankintoja hoitaa kaupungin hankintakeskus toimialojen erityistarpeita palvelevien hankintojen kuuluessa toimialoille. Helsingissä hankintoja on keskitetty hankintakeskukseen ja HKR –tekniikkaan. Sen lisäksi hankintoja hoitavat myös sosiaaliviraston, terveyskeskuksen ja opetusviraston hankintaryhmät sekä kaikki liikelaitokset. Kauniaisissa hankinnat hoidetaan hajautetusti ilman hankintahenkilökuntaa. Kaikissa kaupungeissa myös eri alojen asiantuntijat osallistuvat

hankintaan omilla rooleillaan. Taulukossa 2 on esitetty hankintakeskusten hankintavolyymit kaupungeittain ja kuvassa 3 sama graafisesti.

Taulukko 2. Hankintakeskusten kilpailuttamat hankinnat vuonna 2005

Keskitettyt hankinnat v. 2005, milj. euroa	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen
Hankintakeskusten kilpailuttamat hankinnat	170	199	40	0
Hankintakeskusten osuus % koko hankinnasta	14,5	50,6	11,5	0,0
Kaupunkien hankinnat (pois lukien HUS)	1175	392	348	14



Kuva 3. Hankintakeskusten kilpailuttamien hankintojen osuus kaupunkien kaikista hankinnoista

### 2.3 Yhteishankinnat tällä hetkellä

Kaupungit ovat tehneet vapaaehtoisuuteen perustuen yhteishankintaa jo pitkään mm. tietojärjestelmähankinnoissa (Helmet -kirjastojärjestelmä, asumisoikeusjärjestelmä, rekrytointijärjestelmä) sekä teknisissä ja kirjastohankinnoissa. Vuoden 2005 lopulla on alettu tehdä yhteiskilpailutuksia suunnitelmallisemmin hankintakeskusten yhteistyönä niissä kohteissa, joissa vanhat hankintasopimukset ovat olleet katkolla. Yhdessä kilpailutettujen sopimusten vuosittainen arvo on tällä hetkellä noin 8,5 miljoonaa euroa. Etupäässä on kilpailutettu tavaroita ja materiaaleja. Palveluita yhteisesti kilpailutettavassa "salkussa" on toistaiseksi hyvin vähän. Hankintoja on valmisteltu yhdessä eri kokoonpanoissa. Hankintapäätökset ja -sopimukset on tehty kussakin kaupungissa erikseen. Aikataulutettuja suunnitelmia yhteisistä kilpailutuksista on nyt noin 10 miljoonan euron arvosta.

Mainittavia prosessi- tai volyymisäästöjä ei ole saatu tai pystytty tavoittelemaan yhteistyön hakiessa muotojaan ja palvelutuotannon erilaisuudesta johtuen. Esimerkkinä voidaan mainita hammashoidon tarvikekilpailutus (sopimusten arvo 7,5 milj. euroa), joka on kilpailutettu Espoon, Kauniaisten, Vantaan, Helsingin ja HUS:n yhteistyönä. Helsinki on toiminut hankkeen vetäjänä. Yhteistyö on sujunut hyvin. Prosessi on

tehostunut siten, että neljän tarjouskierroksen sijaan selvittiin yhdellä kierroksella. Lisäksi on saatu yhteistä hankintadokumentaatiota käyttöön ja alan asiantuntija-verkoston työ on tiivistynyt. Tuotteiden ja nimikkeiden määrän karsintaa ei ole onnistuttu yhteisesti tekemään.

Yhteisiä hankintakohteita on tunnistettu ja näistä kohteista on priorisoitu merkittävät, kaikille yhteiset tuotteet ja palvelut, joissa on saatavissa säästöjä hankintaprosessissa, volyymietua hankintahinnoissa sekä hyötyjä henkilöresurssien ja osaamisen kohdentamisessa. Myöhemmässä vaiheessa yhteishankintaa on tarkoitettu laajentaa laadittavan suunnitelman mukaan myös ns. vaikeampiin hankintakohteisiin kuten erityis- palveluihin. Jotta yhteisellä kilpailutuksella voidaan saavuttaa prosessisäästöjä sekä volyymihyötyjä hankintahinnoissa, on kilpailutettavat tuoteryhmät pystyttävä tuotteistamaan, nimikkeiden määrää ja toimittajia karsimaan sekä palvelut kuvaamaan. Yhteisesti kilpailutettavien hankintojen päätökset ja sopimukset joudutaan kaupunkien ollessa eri hankintayksiköitä tekemään kussakin kaupungissa erikseen.

Hankintatyöryhmä on ryhmitellyt kaupunkien nykyiset sisäiset puitesopimukset. Yhteisesti kilpailutettavat kohteet on luetteloitu ja aikataulutettu. Muitakin potentiaalisia yhteishankintoja on luetteloitu.

Hankintakeskusten tuoteasiantuntijoista muodostetut työryhmät on käynnistetty seuraaville tuote- ja palvelualoille:

- tekniset palvelut ja materiaalit
- sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnat
- kirjat, koulu- ja toimistotarvikkeet
- kalusteet ja sisustus
- elintarvikkeet
- kiinteistöhuollon hankinnat
- ICT

## 2.4 Esitys yhteishankittavien kohteiden laajentamiseksi

Taulukossa 3 on esitetty ne tuote- ja palveluryhmät, joita työryhmä pitää soveltuvina PKS- kaupunkien kesken yhteisesti hankittaviksi. Näiden tuoteryhmien arvo on merkittävä, toimitusmäärät ovat isoja ja niissä on paljon nimikkeitä sekä useita toimittajia. Työryhmä ei ota kantaa siihen, mikä yhteishankintaelin kussakin kaupungissa tekee näiden tuote- ja palveluryhmien hankinnat tätä raporttia kirjoitettaessa tai siirtymäkauden aikana. Työnjako sovitaan yhteisessä kilpailutus- ja hankintasuunnitelmassa.

Taulukko sisältää pääasiassa materiaalihankintaa, ja sitä päivitetään suunnittelun edetessä yhteisillä palveluilla.

Toimialakohtaisten resurssien siirtyminen yhteishankintayksikköön toimialan hankintojen siirtyessä merkitsee myös kyseisen toimialan erillistoimeksiantojen siirtymistä yhteishankintayksikköön.

Taulukko 3. Yhteishankittaviksi soveltuvat tuote- ja palveluryhmät.

<b>Tekninen ja ympäristötoimi</b>
Autot
Bensiini, dieselöljyt ja voiteluaineet
Kaasut (ei lääketieteellisiä kaasuja)
Kevyt ja raskas polttoöljy
Kuljetuspalvelut
Pelastuskalusto
Puutavara
Rakennusmateriaalit
Renkaat
Siivouskoneet, -välineet ja -aineet
Sähkölamput ja -tarvikkeet
Työkoneet

<b>Sosiaali- ja terveystoimi</b>
Hammashuollon materiaalit
Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet
Optikkopalvelut
Sairaalakalusteet
Sairaalakoneet
Sairaalatarvikkeet

<b>Sivistystoimi ja keskushallinto</b>
Elintarvikkeet
Kalusteet
Keittiölaitteet
Kirjat ja lehdet
Koulutarvikkeet
Lehti-ilmoitukset
Painatustyöt
Soittimet
Taloustarvikkeet
Tekstiilit
Toimistotarvikkeet

<b>ICT ja elektroniikka</b>
Audiovisuaaliset laitteet
Kodinkoneet
Kopiokoneet ja monitoimilaitteet
Teletekniikka
Tietotekniikka (laitteet ja ohjelmistot)

Kaupunkien yhteishankinnalla on mahdollisuus laajentua hankintakeskusten nyt kilpailuttamista yleisistä tuote- ja palveluryhmistä myös kaupunkien muiden yksiköiden vastuulla tällä hetkellä oleviin hankintakohteisiin. Seuraavaksi olisi tarkoituksenmukaista ottaa yhteiskilpailutuksen piiriin myös osa Helsingin kaupungin rakennusviraston ja terveystieteiden keskuksen sekä Vantaan sosiaali- ja terveystoimen kilpailuttamista ostopalveluista.

Yhteishankinnan piiriin saadaan uusia yhteishankittavia tuoteryhmiä hankinta-asiantuntijoiden yhteistyön tiivistyessä ja osaamisen kasvaessa. Nykyisten hankintasopimusten eriaikainen päättymisen ei saa olla esteenä uusien kohteiden ottamiselle

mukaan yhteishankintaan, silloin kun kilpailutus on jonkun kaupungin kohdalla ajan-kohtaista. Hankinta kilpailutetaan kaikille yhteisenä ja kaupungit tulevat uuden sopimuksen piiriin siinä järjestyksessä, kun vanhat sopimukset kulloinkin päättyvät.

### 3 Hankintaprosessin kustannukset ja saavutettavissa olevat säästöt

#### 3.1 Hankintaprosessin kustannukset

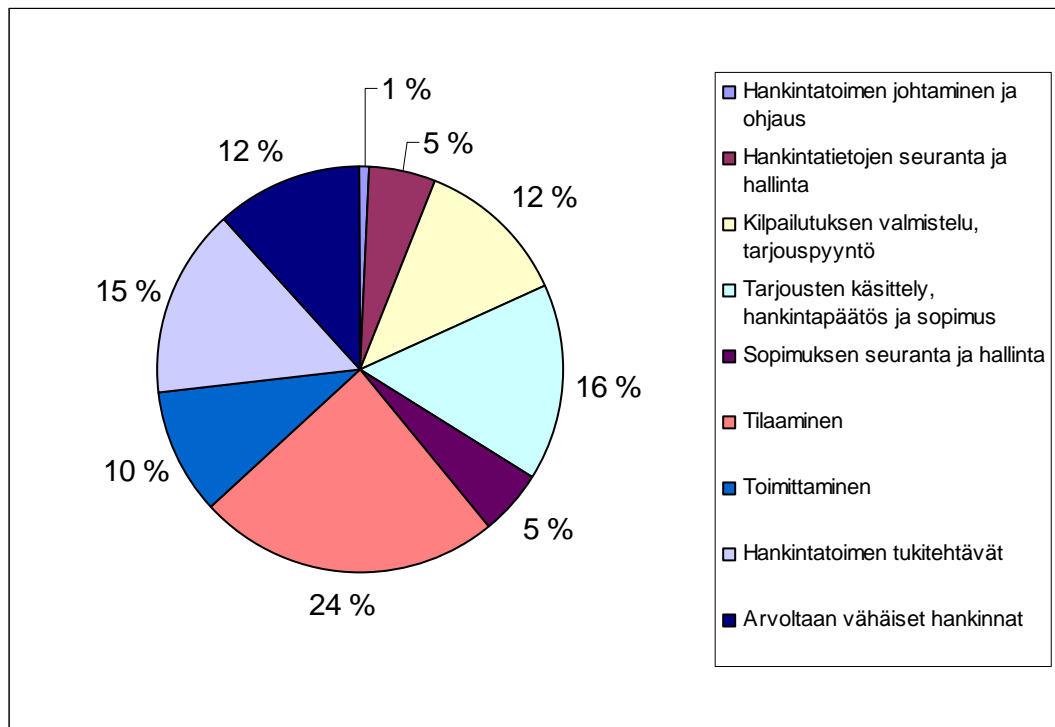
Espoossa v. 2004 toteutetun toimintolaskennan perusteella on laskettu hankintaprosessin kustannukset nykyisessä tilanteessa kaikissa kaupungeissa. Hankintaprosessi on jaettu eri vaiheisiin: hankinnan suunnittelu, johtaminen ja ohjaus, tarpeen määrittely, kilpailutus ja sopimusten hallinta, tilaaminen ja vastaanotto sekä sopimuseuranta ja toimittajayhteistyö. Kaupunkien hankintaprosessin kustannukset ovat tämän laskennan mukaan noin 132 milj. euroa eli 5,9 % hankinnan arvosta.

Hankintaprosessin kustannuksista noin 95 % syntyy toimialoilla ja tulosityksiköissä. Keskitettyjen hankintayksiköiden kustannus tästä on Espoon toimintatavan mukaan laskettuna alle 4 %. Hankintaprosessin vaiheet ja kustannukset kaupungeittain on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Hankintaprosessin vaiheet ja kustannukset

		Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen	Yhteensä
Hankinnat yhteensä 2005, 1 000 euroa		1 327 400	496 000	386 000	22 300	2 231 700
<b>Hankintaprosessin kustannukset, euroa</b>		<b>78 316 600</b>	<b>29 264 000</b>	<b>22 774 000</b>	<b>1 315 700</b>	<b>131 670 300</b>
<b>Toimintolaskentamallin mukainen kustannusjako</b>						
Hankintatoimen johtaminen ja ohjaaminen	0,8 %	626 533	234 112	182 192	10 526	1 053 362
Hankintatietojen (portfolio) seuranta ja hallitseminen	5,4 %	4 229 096	1 580 256	1 229 796	71 048	7 110 196
Kilpailuttamisen käynnistäminen ja valmisteleminen, hankintakohteen määrittely ja taustatietojen kerääminen sekä tarjouspyynnön valmistelu ja lähettäminen	12,1 %	9 476 309	3 540 944	2 755 654	159 200	15 932 106
Tarjousten vastaanotto, käsittely ja vertaaminen sekä hankintapäätöksen ja sopimuksen tekeminen	15,7 %	12 295 706	4 594 448	3 575 518	206 565	20 672 237
Sopimuksen seuranta ja hallitseminen	5,1 %	3 994 147	1 492 464	1 161 474	67 101	6 715 185
Tilaaminen	24,0 %	18 795 984	7 023 360	5 465 760	315 768	31 600 872
Toimittaminen	9,9 %	7 753 343	2 897 136	2 254 626	130 254	13 035 360
Hankintatoiminnan tukitehtävien hoitaminen	15,2 %	11 904 123	4 448 128	3 461 648	199 986	20 013 886
Arvoltaan vähäisten hankintojen tekeminen	11,8 %	9 241 359	3 453 152	2 687 332	155 253	15 537 095
<b>Yhteensä</b>	<b>100,0 %</b>	<b>78 316 600</b>	<b>29 264 000</b>	<b>22 774 000</b>	<b>1 315 700</b>	<b>131 670 300</b>

Eniten kustannuksia hankintaprosessissa aiheuttaa tilausvaihe, noin 24 % koko prosessin kustannuksista. Tämä selittyy sillä, että kaupunkien sopimustoimittajien yhteismäärä lienee noin 20 000 ja tilattavien nimikkeiden määrä satoja tuhansia. Tilauksia tekeviä henkilöitä Helsingissä on 6000, Espoossa 1200, Vantaalla 1500 ja Kauniaisissa 60 eli yhteensä noin 8760 henkilöä. Hankintaprosessin kustannusten jakauma on esitetty kuvassa 4.



Kuva 4. Hankintaprosessin kustannusten jakautuminen

## 3.2 Yhteishankinnan säästömahdollisuudet

### 3.2.1 Volyymisäästöt

Hankintavolyymien yhdistämisellä on arvioitu saavutettavan noin 1 % säästö nykyisistä hankintahinnoista. Tämä tarkoittaa noin 5 – 10 milj. euron säästöä tarvikehankinnoissa ja 13 – 20 milj. säästöä ns. tavallisissa palveluhankinnoissa eli yhteensä noin 18 – 30 milj. euroa. Turun seudun hankintatoimen kehittämisselvityksen (Turun seudun hankintatoimen kehittämisselvitys, Forum Logistica Oy 15.6.2004) mukaan vastaavaksi säästökseen arvioitiin 3 %. Ero arviossa johtuu siitä, että PKS – kaupunkien yksiköt ovat isompia ja hankintavolyymit jo nyt isompia kuin Turun seudulla.

Lisäksi tuotteistuksen ja konseptoinnin kehittämisellä ja sitä kautta tapahtuvalla toimittajien ja nimikkeiden optimoinnilla on mahdollista kokemusten mukaan (elintarvikehankinnat) saavuttaa jopa 5 – 8 % säästöt tarvikehankinnoissa. Myös jakelun tehostamisella on mahdollisuus vielä suurempiin säästöihin.

Yhteistyön tiivistyessä seuranta- ja raportointi alkaa tuottaa tietoa, jonka perustella kilpailuttamissuunnitelmiin voidaan asettaa selkeitä säästötavoitteita hankintakustannusten alenemiseksi.

### 3.2.2 Prosessisäästöt

Hankintaprosessissa on myös säästömahdollisuuksia. Hankintakeskusten yhteishankinnan kustannukset (henkilöstö, toimitila- ja yleiskustannukset) ovat tällä hetkellä noin 2,7 milj. euroa. Myös perustettavan yhteishankintaorganisaation kustannukset ovat alkuvaiheessa samaa suuruusluokkaa. Keskittämisen ja kehittämisen ansiosta yhteishankintaorganisaation kustannuksissa on arvion mukaan mahdollisuus 10 - 20 %:n eli noin 0,5 miljoonan euron säästöön. Yhdistetyn hankintatoimen säästöt eivät toteudu välittömästi vaan muutaman vuoden viiveellä sitä mukaa kuin hankintoja saadaan niputettua yhteen. Käynnistymisvaiheessa resursseja kokemusten mukaan saatetaan tarvita jopa nykyistä enemmän yhteishankinnan koordinoitua ja haltuunottoa varten. Tässä tarvitaan onnistunutta henkilöstösuunnittelua, joka omalta osaltaan tulee tukemaan resurssien optimointia.

Koska noin 95 % hankintaprosessin kustannuksista syntyy toimialoilla/virastoissa ja työyksiköissä, myös kaikista suurimmat säästömahdollisuudet ovat siellä. Yksittäisistä toiminnoista eniten kustannuksia, noin 32 milj. euroa, aiheutuu tilaustoiminnasta, joten sen kehittämisellä saavutettaisiin myös merkittäviä säästöjä.

## 4 Organisoinnin vaihtoehdot

Yhteishankintayksikön rooli täsmentyy uudessa hankintalaissa (11 §). Yhteishankintayksikön tehtävänä on hankintayksiköiden puolesta kilpailuttaa ja tehdä erilaisia hankintasopimuksia tai hankkia niille tavaroita, palveluita ja kilpailuttaa rakennusurakoita. Yhteishankintayksikkö tulee perustaa nimenomaisesti toimimaan yhteishankintayksikkönä, jonka tulee noudattaa hankintalakia ja muita hankintasäännöksiä. Sen toiminnan tulee olla pysyvää ja ilman taloudellista ja kaupallista luonnetta. Palveluiden tulee suuntautua perustajilleen. Kaupungit käyttävät yksikköön valvonta- ja hallintavaltaa, omistavat sen suoraan tai välillisesti sekä vastaavat sen kustannuksista.

Yhteishankintayksikkö on yleensä itsenäinen oikeushenkilö. Yhteishankintayksikkö voi olla kaupunkien perustama yksikkö (hankintarengas, hankintatoimi tms.), jolloin perustamisessa noudatetaan kuntalain menettelytapoja. Yksikkö voi olla myös osakeyhtiö. Toimintaa voidaan harjoittaa lisäksi kuntayhtymänä tai osuuskuntana, jolloin omistajia ovat kuntayhtymän tai osuuskunnan jäsenet. Perustamisessa noudatetaan ko. organisointimuotojen omaa erityislainsäädäntöä (mm. osakeyhtiölaki) ja kuntalakia. Kunnallisen yhteishankintayksikön toimiala tulee määritellä kunnallisen päätöksenteon yhteydessä sekä yksikön ohje/toimintasäännössä. Osakeyhtiön toimiala määritellään yhtiöjärjestyksessä.

Työryhmässä on tarkasteltu PKS -kaupunkien vaihtoehtoisina yhteishankintayksikön organisointimalleina neljää eri vaihtoehtoa: liikelaitosta, osakeyhtiötä, sekä kunnallisena yksikkönä hankintarengasta monesta eri näkökulmista (hallinto, nimeäminen, perustamisasiakirjat, rahoitus, investoinnit, taloudellinen vastuu, päätöksenteon julkisuus, verotus, henkilöstön työehtosopimustilanne, hankinnoista päättäminen sekä muutoksenhaku). Lisäksi on tarkasteltu yhteishankintayksikköä isäntäviranhaltijamallilla.

Organisaatiomalleista päädyttiin tarkastelemaan lähemmin kahta potentiaalisinta vaihtoehtoa yhteishankintayksiköksi: nykyistä vapaaehtoista hankintarengasmaista yhteistyötä tiiviimpää organisointitapaa eli hankintarengasta ns. isäntäkuntamallilla (Kuopion hankintatoimen malli) sekä osakeyhtiötä. Kuntayhtymää, liikelaitoskuntayhtymää tai osuuskuntaa ei ole nähty käyttökelpoiseksi yhteishankintayksiköksi.

Toimeksiannon mukaisesti on käsitelty myös eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja plussin ja miinuksin.

#### 4.1 Hankintarengas

Hankintarengas perustetaan kuntalain mukaan yhteistoimintasopimuksella, jossa sovitaan, että joku kaupungeista ja niiden palveluksessa olevat viranhaltijat hoitavat yhteishankintaa muiden kaupunkien puolesta yhteisesti hyväksytyn suunnitelman mukaan. Hankintarengaan tehtävänä/toimialana on kaupunkien hankintatoimen ohjaaminen sovitun yhteishankinnan osalta, hankinnan asiantuntijapalvelut kaupungeille ja yhteishankinnat hyväksytyn suunnitelman mukaan. Yhteishankintaorganisaatiossa (esim. PKS -hankintatoimi) olisi toimielin/kunta, joka koordinoi yhteishankintaa ja päättää mm. vaativimmista hankinnoista. Toimielimen alaisuudessa toimisi tarvittava määrä henkilökuntaa, joilla osalla olisi hankinnoissa päätösvaltaa. Ylin kunnallinen muutoksenhakuelin olisi joku kaupunkien kaupunginhallituksista. Kuntien yhteistoinnasta on säädetty kuntalain 76-77 §:ssä.

#### 4.2 Liikelaitos

Kuntalain muutosehdotuksen 78 §:n mukaan ”kunnallisen liikelaitoksen voisi perustaa mm. kunta yhdessä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Perustettavalle liikelaitokselle siirrettävän tehtävän tulisi olla joko liiketoimintaa tai tehtävää tulisi muotoin

hoitaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Kunnallinen liikelaitos perustettaisiin erillisellä perustamispäätöksellä. Liikelaitoksen tehtävistä määrättäisiin johtosäännössä.

Liiketoiminnalla tarkoitettaisiin tehtävää, joka liikelaitoksen näkökulmasta olisi kannattava siten, että varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitettaisiin ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. Liiketoiminnan tunnuspiirteenä olisi lisäksi, että ulkoinen suoritemyynti muille kuin kunnan tai kuntayhtymän omille tehtäväyksiköille olisi merkittävää. Kunnalliselle liikelaitokselle annettavan tehtävän tulisi kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan.

Kunnalliselle liikelaitokselle voitaisiin lisäksi antaa tehtävä, jota hoidettaisiin liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, vaikka kyse ei olisi varsinaisesta, edellä mainitut ehdot muutoin täyttävästä liiketoiminnasta. Tehtävä olisi liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti järjestettyä silloin, kun tehtävän tulojen olisi tarkoitus kattaa sen suorittamisesta aiheutuvat menot. Tehtävää voitaisiin hoitaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti myös kunnan peruspalveluissa. Tulot voisivat tällöin olla asiakasmaksujen lisäksi korvauksia jäsen- tai sopimuskunnilta taikka korvauksia kunnan toiselta yksiköltä.

Liikelaitoksen perustehtävä lakiluonnoksessa on selvästi liiketaloudellinen. Tosin liikelaitokselle voisi antaa muitakin liiketoimintaan liittyviä tehtäviä, joita hoidettaisiin liiketaloudellisin periaattein.

#### 4.3 Osakeyhtiö

Kysymyksessä olisi kaupunkien kokonaan omistama osakeyhtiö, joka toimii kuntalakiin nähden ensisijaisesti sovellettavan osakeyhtiölain perusteella. Osakaskaupungit

määrittelisivät yhtiön toimialan, toimintaperiaatteet ja yhtiön toiminnan tavoitteet ja antaisivat hallituksen ja yhtiökokouksen edustajille toimiohjeita. Osakassopimuksessa ja/tai yhteistoimintasopimuksessa sovittaisiin kaupunkien keskinäisistä suhteista ja yhteisistä linjauksista suhteessa yhtiöön. Osakassopimuksessa voitaisiin sopia mm. yhtiön perustamiseen liittyvistä yksityiskohdista, kuntien edustuksesta yhtiön hallintoelimissä, yhtiön toiminnan tavoitteista ja päämääristä sekä niistä linjauksista, joita kunnat omistajina tulevat noudattamaan yhtiön hallinnossa.

Osakeyhtiö toimii yleensä liiketaloudellisin periaattein ja sen toiminnalle on selkeät taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet sekä tuottovaatimus sijoitetulle pääomalle. Osakeyhtiö voi olla liiketaloudellisesti toimiva (esim. vesi ja energia), itsekannattava (esim. kiinteistöyhtiöt) ja voittoa tavoittelematon (esim. matkailu, hankintayksikkö).

Osakeyhtiömuoto on perusteltua valita, kun toiminta on tarkoituksenmukaista hoitaa kaupungin hallinnollisen organisaation ulkopuolella. Kaupunkien omistama osakeyhtiö on julkinen hankintayksikkö, jonka tulee noudattaa hankintalainsäädäntöä. Yhtiön hallintoelinten päätökset eivät ole julkisia eikä kuntienkaan omistamien yhtiöiden päätöksistä voi tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Yhtiön hallituksen jäsenillä on osakeyhtiölain mukainen vastuu hallituksen tekemistä päätöksistä. Osa joudutaan käsittelemään ei-julkisina. Kaupungit voivat kuitenkin edellyttää omistamisissaan yhtiöissä suurempaa avoimuutta kuin yksityisissä yrityksissä. Tämä laajennettu julkisuus ei kuitenkaan voi koskea liikesalaisuutta.

Osakeyhtiön toimialana olisivat kaupunkien yhteishankinnat hyväksytyin kilpailuttamissuunnitelman mukaan, hankinnan asiantuntijapalvelut kaupungeille sekä kaupunkien hankintatoimen kokonaisohjaaminen sovitun yhteishankinnan osalta.

Osakeyhtiö perustettaisiin nykyisin kaupunkien sisällä keskitettyä yhteishankintaa suorittavien organisaatioiden tai työryhmien tilalle. Tällöin osakeyhtiöön siirtyisivät alkuvaiheessa Helsingin kaupungin hankintakeskuksen tehtävät, Espoon kaupungin hankintakeskuksen yhteishankinnat ja Vantaalta samoin kaupungin keskitetyt hankinnat. Tämä tarkoittaa yhteensä noin 35 henkilön työpanosta. Tämä tarkoittaa mm. seuraavia tehtäviä: toimitusjohtaja, tuotepäälliköitä, teknisiä avustajia, assistentteja ja hankintalakimiehiä. Kaupunkien hankintahenkilöstöä siirtyisi osakeyhtiöön siinä laajuudessa kuin tehtävät edellyttävät.

Hankintalakiehdotuksen 11 §:n perusteella yhteishankintayksikön tehtäviä hoitava osakeyhtiö ei saa tuottaa voittoa. Yhtiön tulorahoitus koostuisi osakaskaupunkien maksamista palvelumaksuista.

Selvitystyön tässä vaiheessa ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa kovin konkreettisella tasolla muihin yksityiskohtiin osakeyhtiön organisoinnissa.

#### 4.4 Yhteishankintayksikkö isäntäviranhaltijamallilla

Nykyisen vapaamuotoisen ja hallinnollisesti organisoimattoman hankintayhteistyön yksi merkittävä haitta on se, että yhdessä valmistellut hankinnat joudutaan päättämään kaupunkien eri aikaan kokoontuvissa toimielimissä erikseen. Sama koskee hankintasopimusten tekoa.

Ns. välivaiheen ratkaisu, yhteishankintayksikkö isäntäkunta/viranhaltijamallin tapaan, poistaisi tämän nelinkertaisen prosessin. Kaupunkien hyväksymä yhteistoimintasopimus ja hyväksytty hankintasuunnitelma mahdollistaisivat sen, että ko. hankinnasta vastaava kaupunki pystyisi koordinoimaan hankintaa tehokkaammin sen sijaan, että

nyt eri näkemykset ja sisäiset lausuntokierrokset aiheuttavat yhteishankinnasta vastaavalle kaupungille paljon ylimääräistä työtä ja viivettä.

Kaupungit solmivat siirtymäajaksi vuoden 2007 alussa yhteistoimintasopimuksen hankintalain 11 §:n edellytykset täyttävästä kuntalain 76 §:ään perustuvasta hankintayhteistyöstä (yhteishankintayksikkö isäntäviranhaltijamallilla). Kaupungit muodostaisivat yhteishankintayksikön ja muuttaisivat johtosääntöjään tai delegointipäätöksensä, joissa hankintajohtajat ja muiden yhteishankintayksiköiden johtajat (esim. HKR-tekniikka, Helsingin Energia) saisivat oikeuden tehdä muiden PKS - kaupunkien puolesta hankintasuunnitelman mukaisesti hankintapäätökset ja -sopimukset yhteishankinnoissa. Hankinnan kokonaisvalmistelusta vastaisi ao. johtajan alainen organisaatio. Oikaisuvaatimuselin olisi ko. päätöksentekijän ylempi toimielin.

Puolivuositainen hankintasuunnitelma sekä johtajien työnjako vahvistettaisiin kunkin kaupungin kaupunginhallituksessa kaksi kertaa vuodessa.

Malli olisi helppo ja joustava ottaa käyttöön, koska se ei vaadi mitään muuta organisoimista nykyiseen toimintaan verrattuna.

Taulukko 5. Osakeyhtiön ja kunnallisen yksikön vertailu

KUVAUS	OSAKEYHTIÖ	KUNNALLINEN YKSIKKÖ (HANKINTARENGAS, isäntäkuntamalli)
TOIMIALA, TEHTÄVÄ	Toimii kaupunkien yhteishankintayksikkönä ja ohjaa kaupunkien yhteishankintaa, antaa hankinnan asiantuntijapalveluita kaupungeille ja huolehtii yhteishankinnoista hyväksytyyn suunnitelman mukaan.	Toimii kaupunkien yhteishankintayksikkönä ja ohjaa kaupunkien yhteishankintaa, antaa hankinnan asiantuntijapalveluita kaupungeille ja huolehtii yhteishankinnoista hyväksytyyn suunnitelman mukaan.
HALLINTO	Yhtiökokous Hallitus Toimitusjohtaja	PKS -"hankintatoimikunta" PKS - Hankintatoimi Viran- ja toimenhaltijoita
EDUSTAJIEN NIMEÄMINEN HALLINTOON	Kaupungit (kaupunginhallitus) nimeävät	Kaupungit nimeävät
PERUSTAMISASIAKIRJAT, SOPIMUKSET	Perustamiskirja Yhtiöjärjestys Osakassopimus	Yhteistyösopimus Johto/toimintasääntö
TULORAHOITUS KUSTANNUSTEN MAKSAMINEN	Osakkaiden palvelumaksut	Kaupunkien toiminta-avustus
INVESTOINNIT	Päätää itse Omarahoitus Velkarahoitus	-

TOIMITILAT, MUUT FASILITEETIT	Yhteinen tila ja tukipalvelut, jotka Oy hankkii.	Tilat ja tukipalvelut kaupungeilta.
TALOUDELLINEN VASTUU	Yhtiö vastaa velvoitteistaan	Kaupungit vastaavat
PÄÄTÖKSENTEKO (hankinnat, muut esim. hallinnolliset päätökset)	Hallitus, toimitusjohtaja, muu toimihenkilö	Em. toimielin ja/tai viranhaltija
PÄÄTÖKSENTEON JULKISUUS	Ei-julkista Laki asiakirjojen julkisuudesta - hankintapäätökset, muut päätökset	Julkinen L asiakirjojen julkisuudesta
MUUTOKSENHAKU	Hankintalain mukainen hakemusmenettely MO ja KHO	Kuntalain mukainen oikaisuvaatimus ylemmälle elimelle + hankintalain mukainen hakemusmenettely MO ja KHO
VEROTUSKOHTELU	Tulovero voitosta Alv	-
HENKILÖSTÖN ASEMA	Henkilöstö yhtiön palveluksessa (TES) Noudatetaan yhteistoiminnan pelisääntöjä.	Henkilöstö kuuluu nimetyn kaupungin/kaupunkien organisaatioon. Noudatetaan yhteistoiminnan pelisääntöjä.

#### 4.5 Yhteishankintayksikön edut ja haasteet nykyiseen yhteistyöhön verrattuna

Yhteishankintayksikön etuina nähdään:

- käytäntöjen yhdenmukaisuus ja hankintatoimen johtaminen
- virtaviivainen, tehokas, nopea ja yhdenmukainen hankintaprosessi (päättöksenteke, sopimukset yhteen kertaan, ei valtakirjoja)
- hankintaprosessin, erityisesti kilpailutuksen yhtenäinen kehittäminen yhdessä paikassa
- paremmat edellytykset hankinnan tietojärjestelmän kehittämiseen
- konseptointi ja tuotteistus helpompaa
- osaamisen vahvistuminen ja isomman organisaation mahdollisuudet monipuolisiin tehtäväkuviin ja henkilöstörakenteeseen
- juridinen vastuu yhdessä paikassa
- vahva neuvotteluasema
- vahva sidosryhmähallinta, yhteydenpidon helppous
- aikaa myöten kustannustehokkuuden kasvu hankintaprosessissa ja mahdollisuus henkilöstö- ja toimitilasäästöihin (yhteiskäyttö, päällekkäisyyksien poistuminen, hallinnon kustannukset, volyymien tasaaminen)
- volyymisäästöt hankintahinnoissa
- näkyvyys

Yhteishankintayksikön nähdään aiheuttavan seuraavanlaisia haasteita:

- kaupunkien johdon ja tulosyksiköiden sitoutuminen uuteen toimintamalliin, jotta volyymi- ja prosessihyödyt hankinnassa voidaan saavuttaa

- palvelutuotannon (palvelukuvaukset ja -prosessit) yhtenäistäminen siten, että tuoteryhmien sisällä tuotenimikkeiden ja sopimuskumppaneiden määrä vähenee ja tilaus- sekä laskunkäsittelyprosessi tehostuu
- tietojärjestelmien yhteensovittamisen haaste ja vaatima työpanos
- yksikön perustamisen ja muutosprosessin kustannukset
- henkilöstön mahdollinen muutosvastarinta
- kaupunkiin jää hankintaan liittyviä tehtäviä. Hankintojen ohjaus vaatii kaupungeissa resursseja. Resursointi on suunniteltava ja varmistettava ettei päällekkäisiä organisointia tapahdu.

#### 4.6 Kaupunkiin jäävät hankintatehtävät

Yhteishankintayksikölle siirtyy jatkossa yhä enemmän kaupunkien tavarahankintoja ja tavallisia palveluhankintoja.

Kaupungeille jäisi seuraavia tehtäviä

- yhteishankintayksikön toimialan ulkopuolelle jäävät hankinnat
- hankittavien tarpeiden ja kohteiden määrittäminen
- tuotteistus ja palveluiden kuvaaminen
- tilaamisprosesseihin sisältyvät tehtävät
- kaupunkitasoinen sopimusten seuranta ja hallinta
- päivittäinen toimittajayhteistyö kuten reklamoinnit
- sopimuksen aikainen palvelutuotantoon liittyvä tuotekehitysyhteistyö
- opastus, konsultointi.

Tavarahankintojen ja tavallisten palveluhankintojen väheneminen niiden siirtyessä yhteishankittaviksi heijastuu ennen pitkää kaupunkien hankintakeskusten tehtäviin ja resursointiin.

Vaativat palveluhankinnat jäänevät pitkään kaupungeissa tehtäviksi ja siksi osaamiseen tulee erityisesti panostaa.

Kaupungeilla on eri linjaukset ja järjestelyt varastoinnissa ja jakelussa. Helsingissä ja Vantaalla on monia omia logistiikkakeskuksia. Espoolla on muutama varasto. Työryhmä ei ole ottanut tässä raportissa kantaa varastoihin ja logistiikkaan laajemmin. Tämä jää selvitetäväksi myöhemmässä vaiheessa omassa projektissa, jossa saatetaan tarvita myös ulkopuolista asiantuntemusta.

#### 4.7 Hankintojen ohjaaminen

PKS- yhteishankkeet on nyt kirjattu kaupunkien strategioihin. Oman hankintatoimensa ohjaamisessa kaupungeilla on erilaisia käytäntöjä ja menettelyjä mm. palveluissa. Linjauksia tai vuosittaisia tulostavoitteita on vaihtelevasti kaupunkistrategioissa, palvelustrategioissa, hankintastrategioissa sekä hankintaohjeissa, joista viimeksi mainittuja uusitaan parhaillaan tulevan hankintalain voimaan tuloa varten.

Yhteishankintaa varten tulee saada aikaan yhteiset PKS- hankinnan linjaukset siitä huolimatta, tehdäänkö yhteishankintaa nykymallilla tai tiiviimmässä organisaatiossa. PKS- linjaukset tulee johtaa kaupunkien omista strategioista ja linjauksista ja niiden valmistelu, kehittäminen ja seuranta tulee antaa jonkun tehtäväksi (esim. PKS-

hankintaohjausryhmä). Ilman PKS- hankinnan linjauksia erityisesti palveluiden kilpailuttamisessa voi tulla suuriakin ongelmia. Myös tarvike/materiaalihankinnoissa on jo

nyt kaupunkien omista hankintakäytännöistä johtuvia haasteita (mm. toimittajien määrä, nimikkeiden määrä, tuoteryhmien yhdistäminen, sopimusajat). Ilman yhteisiä linjauksia linjauskeskustelut joudutaan käymään ao. yhteishankinnan tullessa ajan-kohtaiseksi ad hoc tilanteen ollessa jo päällä.

Muutenkin sekä operatiivinen että strateginen hankinta tulee kaupungeissa kytkeä mukaan hankintojen suunniteluun ja erityisesti läpi koko hallinnon meneviin palvelu-prosesseihin. Näin toimimalla hankinnan rooli mahdollistajana kasvaa.

#### 4.8 Kokemukset ja johtopäätökset verkostomaisesta yhteishankinnasta

Kokemukset vapaaehtoisesta hankintayhteistyöstä eivät vielä sinänsä positiivisesta yhteistyöstä huolimatta vakuuta. Kaupunkien valmiudet (organisointi, osaaminen, tietojärjestelmät, hankintakulttuuri, kehittämisen aste, tilaamiskäytännöt, tuotteistaminen, palveluiden kuvaaminen, konseptointi) eroavat merkittävästi toisistaan ja hankaloittavat tehokkaan hankinnan tekemistä. Sopivien yhteishankittavien kohteiden ja hankintoja koordinoivien henkilöiden löytämisessä on haasteita ja joka tapauksessa alkuvaiheessa hankintakeskusten yhteistyö muiden tehtävien ohessa on aikaa vievää ja sitoo resursseja paljon.

Kunkin kaupungin tulee tehdä omat sisäiset hankintaan kohdistuvat kehittämistoimenpiteensä ennen yhteishankintayksikön ja sen organisointimuodon lopullista arviointia. Sen sijaan sopimukseen perustuvaa hankintajohtajien työnjakoa päättää yhteishankinnoista kannattaisi harkita hankintajohtajien esittämällä tavalla siirtymävaiheessa. Työnjakosopimukseen perustuvalla yhteishankintayksikkömallin käyttöönottamisella lisättäisiin em. kehittämistoimenpiteiden kanssa hankintojen tehokkuutta ja se virtaviivaistaisi prosessia.

Työryhmä on laatinut ehdotuksen niistä toimenpiteistä, jotka kunkin kaupungin olisi joka tapauksessa toteutettava omassa hankintatoiminnassaan. Ehdotukset on esitetty luvussa 10 taulukossa 7.

### 5 Kilpailulainsäädännölliset reunaehdot yhteistoiminnalle

Kilpailunrajoituslain lähtökohtana on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen. Kielletyt kilpailukeinot on lueteltu kilpailunrajoituslain 2. luvussa. Kiellettyjä ovat sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat, jotka vääristävät kilpailua. Esimerkiksi hankintaorganisaation muoto ei itsessään johda kilpailunrajoituslain vastaisuuteen. Kilpailunrajoituslain kannalta ei myöskään ole merkitystä sillä, onko kyseessä kuntien hankintatointen tiivis yhteistyö vai yhteinen hankintayksikkö. Yhteisen hankintayksikön perustaminen ei johda kilpailunrajoituslain kannalta kiellettyyn toimintaan, kunhan kaikessa toiminnassa muistetaan terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen.

### 6 Henkilöresurssien ja osaamisen hyödyntäminen

#### 6.1 Hankintakeskusten henkilöstö

Hankintakeskusten henkilöstöresursseja on kartoitettu karkealla tasolla. Hankintatoimen organisoinnissa on merkittäviä eroja. Helsingissä ja Kauniaisissa hankintojen henkilöresurssit on hajautettu, Vantaalla on sekamalli ja Espoossa hankintatehtävät on urakoi-ta lukuun ottamatta keskitetty kokonaan hankintakeskukseen. Helsingissä

hankinta-juridinen osaaminen on keskitetty hallintokeskuksen oikeuspalveluun seitsemälle lakimiehelle, jotka ovat erikoistuneet hankintaan, mutta tekevät muutakin. \*

Työtehtävien ja palkkojen perusteella hankintatehtäviä hoitavat henkilöt (eri nimikkeitä) jakautuvat ryhmiin:

- hankintajohtajat, 4
- hankintapäälliköt, 5
- lakimiehet, 2+7\*
- tuotepäälliköt / hankinta-asiantuntijat / tuoteryhmäpäälliköt / palvelupäälliköt, 25
- hankinta-assistentit / hankintasihteerit / tuotesihteerit / osastosihteerit, 15

Hankintahenkilöstöä on yhteensä 58 + 7 \*

Helsingissä ja Vantaalla hankintakeskuksissa on logistiikkakeskukset, jotka hoitavat varastoitavien tuotteiden ostotilaukset, varastoinnin ja jakelun toimipisteisiin. Tehtäväryhmät ovat:

- logistiikkapäälliköt, 2
- logistiikkasihteerit / materiaaliostajat, 8
- varastonhoitajat / logistikot, 14
- autonkuljettajat, 18

Logistiikkahenkilöstö yhteensä 42

Kauniaisten kaikki hankinnat hoidetaan hajautetusti substanssialojen asiantuntijoiden voimin kaupunginlakimiehen konsultoimana. Hankintakeskusten henkilöstön keski-ikä Helsingissä on 48,2 vuotta, Vantaalla 48,8 vuotta ja Espoossa 43,4 vuotta

## 6.2 Henkilöresurssit tuote- ja palveluhankinnoissa

Henkilöresurssit jakautuvat tuoteryhmien kesken epätasaisesti. Helsingin ja Vantaan hankintakeskuksissa on enemmän henkilöresursseja ja tuoteosaamista materiaalien ja tarvikkeiden hankinnassa. Hankintoja tekevissä Helsingin muissa organisaatioissa (HKR - tekniikka, terveyskeskus, sosiaalivirasto, opetusvirasto, liikennelaitos, Helsingin Energian yrityspalvelut) henkilöstöllä on ko. alan osaamista sekä tarvike- että palveluhankinnoissa. Espoossa resurssit ovat jakautuneet tasaisemmin materiaali- ja palveluhankintojen välille. Toistaiseksi on pystytty arvioimaan henkilöresurssien kohdentumista yhteishankintakohteisiin vain suuntaa-antavasti. Joka tapauksessa henkilöstöresursseja ja osaamista on jatkossa suunnattava erityisesti palveluhankintoihin.

## 6.3 Henkilöstön koulutus

Hankintahenkilöstön yleisin koulutustausta on kaupallinen; tradenomeja ja merkonomeja on eniten. Osalla ei ole hankintatehtävän edellyttämää ammatillista koulutusta, mutta heillä on pitkän työuran ansiosta ko. alueen hankinta- ja tuotesaamista. Helsingin ja Vantaan hankintakeskusten työntekijöistä valtaosalla on jopa kymmenien vuosien kokemus hankintatehtävistä. Espoon hankintakeskuksen työntekijöistä suuri osa on siirtynyt hankintatoimeen hankinnan keskittämisen yhteydessä 2004 tai rekrytoitu hiljattain.

Taulukko 6. Helsingin, Espoon ja Vantaan hankintakeskusten hankintoja tekevien koulutus.

Koulutusaste	Helsinki, henkilöä	Espoo, henkilöä	Vantaa, henkilöä
Perusaste	1	2	5
Keskiaste	11	2	0
Alin korkea-aste	11	5	3
Alempi korkeakouluaste	1	7	2
Ylempi korkeakouluaste	5	5	2
Yhteensä	29	21	12

Hankinnan tehtäväkenttä on tullut monin tavoin vaativammaksi (hankintalainsäädäntö, isot palvelukokonaisuudet, vaativat sopimukset, ICT), joten osaamisesta on kasvatettava suunnitelmallisesti ja huomattavasti nykyisestä palvelujen ostamisen osaamiseen ja muuhunkin kuin hankintaan (neuvottelutaidot, hankkeiden koordinointi, tietotekniikkavalmiudet, kielelliset valmiudet).

Varsinkin tuote-/palveluryhmien vetäjillä on yhteishankinnoissa oltava sopiva ja riittävä koulutus, laaja kokemus hankinnoista sekä neuvottelu-, organisointi- ja suunnittelutaitoja. Nykyistä laajempiin ja vaativampiin kaikkia kaupunkeja koskeviin hankkeisiin tarvitaan lisää sekä henkilöresursseja että osaamista.

Hankintoihin eri rooleissa osallistuvia toimialojen substanssiasiantuntijoita on kaupungeissa arviolta 3500. Tilaajia eli tavaroiden ja palveluiden "kotiinkutsujia" on kaupungeissa yhteensä noin 8800 (Helsingissä n. 6000, Espoossa 1200 ja Vantaalla n. 1500 ja Kauniaisissa 60 henkilöä). Asiantuntijoiden ja tilaajien hankinta- ja ostoosaamista tulee myös lisätä.

## 7 Tietojärjestelmät

Kaupungit ovat edenneet omissa hankinnan ja taloushallinnon tietojärjestelmäratkaisuissaan eri polkuja. Espoo otti käyttöönsä vuonna 2005 koko kaupunkia kattavan toiminnanohjausjärjestelmän taloushallinnossa ja hankinnassa. Perustoiminnot (sopimukset, nimikkeet ja tilaaminen) ovat päivittäisessä käytössä, mutta järjestelmän laajentaminen on vielä kesken. Helsingissä on hankinnassa ja taloushallinnossa eri sovelluksia. Helsinki hankki keväällä 2006 keskitetyn ostotilausjärjestelmän, jonka käyttöönotto on alkamassa. Vantaa kartoittaa parhaillaan eri vaihtoehtoja. Kauniaisissa ei ole hankinnan järjestelmää.

Yhteistä hankinnan tietojärjestelmäinfrastruktuuria ei siis ole. Helsingin ja Espoon hankinnan tietojärjestelmäkään eivät tue toisiaan. Kaupunkien yhteiseen hankintajärjestelmään siirtyminen ei liene nykyisistä järjestelmäratkaisuista johtuen ainakaan lähivuosina mahdollista.

Tilaustoiminnan kannalta (24 % hankintaprosessinkustannuksista) on tärkeitä selvittää yhteisen tuotetietojen ylläpitojärjestelmän käyttöönottoa. Tuotekatalogissa voitaisiin tehokkaasti hallita yhteisiä hankintasopimuksia ja nimikkeitä sekä helpottaa ja ohjata omien hankintajärjestelmien tai muiden ratkaisujen kautta tapahtuvaa tilaamista.

Jatkossa on selvitettävä nykyisten tietojärjestelmien integrointivaihtoehdot mm. järjestelmien päälle rakennettavan yhteisen hankintaportaalin avulla. Jatkotyö tapahtuu yhteistyössä PKS - tietojärjestelmätyöryhmän sekä KuntaIT -hankkeen kanssa. Molempien hankkeiden vetovastuullisten kanssa on aloitettu keskustelut yhteistyöstä. Kaupunkien tietojärjestelmät on esitetty taulukossa 7.

Taulukko 7. Kaupunkien tietojärjestelmät

Käyttökohde	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen
<b>Keskeiset sovellukset</b> <b>Tuotteen nimi</b> - taloushallinto - hankinta - henkilöstö -	Ade-Eko-kirjanpitojärjestelmä, Ade-Eko+-raportointijärjestelmä Adelrt-irtaimistojärjestelmä  HIJAT, TPJAT	<b>Keskittetty toiminnanhajaus</b> <b>Taloushallinto</b> - Oracle Financial, iExpenses ja elnvoise Flow, versio 11i9 <b>Hankinta</b> - Oracle Purchasing, Sourcing, iProcurement, versio 11i10, tulossa iSupplier Portal, <b>Henkilöstö tulossa</b> - Oracle Human Resources ja SelfService HR, versio 11i9	EI ERP Taloushallinto (kirjanpito ja ostoreskontra sekä yleismyyntireskontra)- Raindance, versio 2000  Hankinta EI  Henkilöstö: eHIJAT, Retti	EI   Pro Economica/ talous- ja henkilöstö
Tilausjärjestelmä - tuotteen nimi	BasWare Purchasing Management (PM)	Oracle Sourcing, iProcurement	EI	EI
Talousjärjestelmä (ostolaskun käsittely) - tuotteen nimi	BasWare BIP ThinClient	- Oracle Financial, iExpenses ja elnvoise Flow	EI sähköistä laskujen käsittelyä. (Ostoreskontra: Raindance versio 2000)	E-Flow, BasWare
Tuotekatalogi - tuotteen nimi	Basware PM	-	EI	
Muut hankintaa tukevat järjestelmät		eKatalogi, TietoEnatorin Espoolle räätälöimä ohjelma intranetissa	EI	
- asianhallinta	Pros Filenet	IBM LotusNotes 6.5 Dynasty; Dokumenta	KuntaToimisto: Diaari	Dynasty
- varastojärjestelmät	Alpha Manager- hallinta-järjestelmä (hankintakeskus) Loginetti- tilausjärjestelmä (hankintakeskus) SAP ERP 3(HKR-Tekniikka)	Affecton Marela ja Oracle Inventory Management	<i>Keskusvarasto:</i> Solteq Oscar for Windows, versio 5.1 (varastonhallinta) Loqisticar, versio 7.02.04 (analysointityökalu) <i>Katriinan sairaalan hoitotarvike- ja lääkekeskus varastot:</i> Sonet , versio 9.3	EI
- muu, mikä				

## 8 Jakelu ja logistiset ratkaisut

### 8.1 Kaupunkien toimipaikat

Tilaus-toimitusketjun hallintaa ja jakelun tehostamista ei ole tässä työssä eikä 11.11. 2005 päivätyssä raportissa Pääkaupunkiseudun kaupunkien hankinnan yhteistyömahdollisuudet, tarkasteltu.

Jakelussa on yhteishankinnan kannalta kuitenkin yleisen tutkimuksen ja kaupunkien omien sisäisten selvitysten mukaan paljon potentiaalia. Nykytilan kuvaaminen ja vaihtoehtoisten tehostamistoimenpiteiden analysointi jää raportin luovuttamisen jälkeisen jatkotyön varaan.

Asian merkittävyyttä ilmentävät kuitenkin tietyt tosiseikat. Kun kaupungeilla on laaja jakelupisteverkko, jossa on erikokoisia toimitus/pudotuspisteitä yhteensä noin 3100, kilpailutetut sopimustoimittajat ovat pitkälle kaupungeissa samat ja jakelukanavat ovat paljolti samoja, täytyy logistiikasta ja tilaus-toimitusprosessista löytyä näissä volyymeissä merkittävää säästöpotentiaalia. Yleisesti on tiedossa, että eri jakelu- ja terminaaliratkaisuilla ja kuljetusten yhdistämisellä on mahdollista saada jopa 20 %:n säästöt.

Kaupunkien toimipaikkoja ei saatu kaikkien kaupunkien osalta koottua kovin tarkalla tasolla, joten alla esitetään arvio kaupunkien yhteisestä toimipaikkojen määrästä.

- päiväkoteja	570
- ryhmäperhepäiväkoteja	250
- kouluja	340
- terveystoimen kohteita	250
- keittiöitä ja jakelukohteita	1200
- kirjastoja	70
- teknisen toimen kohteita	180
- opetus- ja kulttuuritoimi, muut	250
 Yhteensä noin	 3100

Toimipaikkaluettelossa keittiöitä on eniten, joten myös yhteistyön mahdollisuuksia on elintarvike- ja ruokapalvelulogistiikassa. Helsingissä suurin osa keittiöistä on liikelaitoksena toimivan Palmian alaisuudessa. Liikelaitosten hankintoihin tulisi omistajaohjausryhmän ottaa kantaa. Sosiaalitoimen kohteita on kaupungeissa seuraavaksi eniten. Mm. päivähoiton toimipisteitä on yli 800 kpl eli neljännes kaikista kohteista. Tuotteistus-, konseptointi- ja logistiikkapilotointi olisi tarkoituksenmukaista kohdentaa tälle alueelle, jossa on paljon toimipisteitä, päällekkäisiä ja monen suuntaisia kuljetuksia tiheässä rytmissä. Pilotin tulosten tulee myös olla yleisiä ja monistettavia muihin palveluprosesseihin.

PKS - Soster- työryhmän kanssa tullaan jatkotyössä hakemaan sopivaa pilottihanketta päivähoiton tai muulta peruspalvelualueelta. Alustavat keskustelut pilotointikohdeesta on käynnistetty päivähoiton tulosityksiköiden kanssa.

### 8.2 Kaupunkien nykyiset logistiikkaratkaisut

Helsingissä ja Vantaalla on omat logistiikkakeskukset tietyille keskitetysti hankittaville tuotteille. Helsingissä on lisäksi sairaalavarastoja ja Vantaalla hoitotarvikekeskus se-

kä lääkekeskus. Lisäksi eri virastojen ja laitosten toimintaa varten on omia varastoja. Espoossa on hoitotarvike- ja lääkevarasto, varikon varasto ja Espoon Veden varasto.

Yleisesti käytetään toimitusehtoa TOP vapaasti perille toimitettuna (ao. varastoon tai toimipisteeseen) kuljetuksen sisältyessä tuotteen hintaan. Hinnoittelun läpinäkyvyyden ja vaihtoehtoisten jakeluvaihtoehtojen järjestämisen kannalta kaupungeissa on alettu nyt pyytää kahdet hinnat (tuotteen hinta ja kuljetuksen hinta erikseen).

Logistiikan alueelta on kaupungeissa tehty itse tai teetetty ulkopuolisilla asiantuntijoilla selvityksiä, joiden tuloksia on hyvä käyttää arvioitaessa kaupunkien sisäisiä ja keskinäisiä jakeluratkaisuja ja niiden tehostamista. Tässä yhteydessä tulee myös huomioida kuntalaisten tarpeet mm. kotona asuvat kaupungin järjestämän tuen tarpeessa olevat henkilöt. Osaamista logistiikassa ei ole riittävästi ja siihen tulee jatkossa myös panostaa kaupungeissa.

## 9 Yhteistyöhankkeet

### 9.1 Yhteistyö Helsingin seudun kuntaryhmien ja kuntayhtymien kanssa

Työryhmä ei ole käynyt keskusteluja Helsingin seudun kuntaryhmien (KUUMA, Neloset) kanssa niiden suunnitelmista ja hankintayhteistyötarpeista. Jatkotyössä on syytä avata keskustelua. HUS:n kanssa on jo nyt hankintayhteistyötä. Vantaa ja Espoo ovat mukana HUS:n lääkehankintarenkaassa. Lisäksi HUS on mukana

hammashoidon tarvikekilpailutuksessa. HUS:n ja koulutuskuntayhtymien kanssa on tarpeen tutkia yhteistyön mahdollisuuksia periaatteella, että se, jolla on parhain ao. tuotteiden asiantuntemus, resurssit ja volyymit, hoitaisi hankinnan muiden puolesta.

### 9.2 Muut PKS –kaupunkien sisäiset yhteistyöhankkeet

Raportin 11.11.2005 perusteella kaupungit jatkavat hyvän palautteen saanutta hankinnan ammattilaisten koulutusta. Toimialakohtaiset hankinnan koulutusjaksot käynnistetään keväällä 2007.

Hankintaohjeistuksessa ei ole toistaiseksi saatu aikaan yhteisiä linjauksia mm. kansallisten kynnyсарvojen alle jäävissä hankinnoissa esim. raja-arvojen ja niiden päättöksentekotavan osalta. Asiassa tulee edetä, koska yhteishankinta edellyttää myös hankintaohjeistuksen yhtenäistämistä. Uusi hankintalaki, joka tulee voimaan keväällä 2007, mahdollistaa myös uusia menettelyjä, joissa pääkaupunkiseudulla on syytä olla yhteiset käytännöt.

Yhteisissä hankinta-asiakirjoissa on saatu aikaan perustarjouspyyntö liitteineen ja hankintasopimusmalli. Vaativien hankintojen asiakirjoihin (mm. ICT) on syytä vielä yhteistyössä panostaa lisää.

## 10 Työryhmän esitys PKS –hankinnan kehittämisestä ja organisoinnista

Toimeksiannon mukaan yhteishankinnan kautta tehokkuuden tulee lisääntyä, hankintatoiminnan laadun parantua sekä säästöjä syntyä hankintaprosessissa, hankintahinnoissa ja logistisissa ratkaisuissa.

### 10.1 Työryhmän ehdotus yhteishankintayksikön lopulliseksi organisaatiomalliksi

Työryhmä katsoo, että periaatteessa sekä liikelaitos että osakeyhtiö sopisivat yhteishankintayksiköksi. Liikelaitos saattaa olla kuitenkin osakeyhtiöön verrattuna hallinnollisesti raskaampi ja moniportaisempi hankintojen ohjauksen, hallinnon ja päätöksenteon kannalta.

Työryhmä ehdottaa osakeyhtiötä yhteishankintayksikön organisaatiomuodoksi, mutta korostaa, että hankintojen ohjaukseen ja sen hallinnassa pysymiseen tulee tässäkin organisointimuodossa panostaa mm. perustamisasiakirjoissa ja toimielinten jäsenille annettavissa toimiohjeissa.

### 10.2 Työryhmän ehdotus organisointia edeltäviksi kehittämistoimenpiteiksi

Raportissa esitettyjen selvitysten perusteella yhteisen hankintaorganisaation perustaminen edellyttää palvelutuotannon ja hankintatoimen toimintatapojen yhtenäistämistä kaupungeissa seuraavien kolmen vuoden aikana ennen yhteisen organisaation muodostamista.

1. **Kaupungit toteuttavat alla esitetyt sekä taulukossa 9 tarkennetut yhteiset ja kaupunkikohtaiset kehittämistoimenpiteet vuosina 2007 - 2009. Tehtävistä laaditaan suunnitelma ja etenemisestä raportoidaan. Jos edellytykset täyttyvät, päätös yhteisestä organisaatiosta tehdään vuoden 2009 alussa, jotta valmistelut ehditään tehdä ennen vuotta 2010.**
2. **Kaupungit solmivat siirtymäajaksi vuoden 2007 alussa yhteistyösopimuksen hankintalain 11 §:n edellytykset täyttävästä kuntalain 76 §:ään perustuvasta hankintayhteistyöstä (yhteishankintayksikkö isäntäviranhaltijamallilla). Kaupunkien hankintajohtajat saisivat oikeuden tehdä muiden kaupunkien puolesta hankintapäätökset ja -sopimukset yhteishankinnoissa. Oikaisuvaatimuselin olisi ko. organisaation toimielin.**
3. **Hankintajohtajat laativat kevään 2007 aikana raportin kohdassa 2.4 esitetyistä yhteishankinnoista hankintasuunnitelman, jonka tavoitteena on saada kustannussäästöjä hankintahinnoissa, prosessissa sekä jakelussa.**
4. **Kaupungit toteuttavat keväällä 2007 yhteisen tuotteistusta ja jakelua tehostavan pilotin yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimen työryhmän kanssa.**
5. **Pilotin tulosten perusteella kaupungit käynnistävät yhteisen logistiikkaselvityksen, jossa voidaan käyttää myös ulkopuolista asiantuntemusta.**

6. Kaupungit jatkavat hankintahenkilöstön sekä hankintaan osallistuvien asiantuntijoiden sekä tilaajien osaamisen kehittämistä yhteistyössä.
7. Kaupungit ottavat käyttöön yhteistä hankintadokumentaatiota (tarjouspyyntö, sen liitteet, sopimusmallit, yleiset sopimusehdot) hankinnan eri osa-alueilla.
8. Kaupungit yhtenäistävät hankintaohjeistustaan ja menettelyitään.
9. Kaupungit tekevät suunnitelman hankinnan tietojärjestelmien kehittämisestä yhteensopiviksi ja etsivät yhteisen ratkaisun tuotetietojen ylläpitoon ja tilaamiseen yhteistyössä tietohallintoryhmän (työryhmä 13) ja Kunta IT-hankkeen kanssa.
10. Kaupungit valmistelevat yhteisen PKS -hankintastrategian.
11. Kaupungit kartoittavat mahdollisuudet tehdä hankintayhteistyötä Helsingin seudun seuturyhmien ja kuntayhtymien kanssa

Taulukko 9. Hankintatoimen kehittämistoimenpiteet ennen yhteisen organisaation perustamista

Toimija	Toimenpide	Vastuu	Aikataulu
Kaupunkien johtajat	<p>Sitoutuvat alla esitettyihin kehittämistoimenpiteisiin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- yhteisen PKS- hankintaohjelman/strategian laatiminen</li> <li>- virastojen, toimialojen ja liikelaitosten yhteisten hankintojen ja hankintaprosessin ohjauksen kuten hankintojen suunnittelun, ostojen/tilaamisen ohjauksen, sopimusten ohjauksen ja sopimuksettomien ostojen eliminoinnin sekä sopimusten seurannan keskittäminen hankintakeskuksiin</li> <li>- hankintakeskusten osaamista vahvistaminen on em. asioiden toteuttamisessa olennaisessa roolissa</li> <li>- yhteisen hankintaorganisaation perustamisen valmistelua jatketaan siten, että tarvittavat päätökset voidaan tehdä v. 2009 alussa, jos yhteishankintaorganisaation perustamisen edellytykset on saavutettu</li> </ul>	Kj:t	2006 - 2009
Kaupunkien toimialat	<p>Palvelutuotannon yhtenäistäminen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- yhteistyö palveluiden järjestämisessä</li> <li>- tuotekehitys</li> <li>- palvelukuvaukset</li> </ul>	tulosyksiköiden johtajat	2006 – 2009
Kaupunkien hankintayksiköiden yhteistyönä	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hankintaohjeistusten ja muiden asiakirjojen yhtenäistäminen</li> <li>- hankintaosaamisen kehittäminen hankintayksiköissä ja toimialoilla (luku 6)</li> <li>- yhteistyö kilpailutuksissa (luku 2.4) ja suunnitelma yhteishankintojen resursoinnin varmistamiseksi</li> </ul>	<p>hankintakeskusten johtajat</p> <p>- " -</p>	2006 – 2007

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suunnitelma hankinnan tietojärjestelmien kehittämisestä yhteensopiviksi ja yhteisen ratkaisun tuotetietojen ylläpitoon ja tilaamiseen</li> <li>- tuotteistus- ja logistiikkaselvitys sekä pilottihanke</li>   <li>- toimenpiteistä raportoidaan vuosittain johtajistolle</li> </ul>	<p>hankintajohtajat+tietohallintoryhmä hankintajohtajat + soster-ryhmä</p> <p>hankintajohtajat</p>	
Kaupunkien hankintayksiköt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tuotteistuksen / tarpeen määrittämisen / valintaperusteiden edelleen kehittäminen -&gt; hankittavien nimikkeiden ja toimittajamäärän optimointi</li> <li>- Tuotetietojen ylläpito</li> <li>- Tilaustoiminnan ohjauksen tehostaminen</li> <li>- Hankintajärjestelmästä saatavat hyödyt</li> <li>- Toimittajaportfolion ja toimittajasuhteiden hallinta</li> <li>- Reklamaatioprosessin ja sopimusten seurannan kehittäminen</li> </ul>	hankintajohtajat	2006-2009