

Helsingin kaupunki

Helsingin kaupungin hankintastrategia

2011

Sisällysluettelo

Saatteeksi	4
Tiivistelmä	5
1. Johdanto ja toimintaympäristö.....	6
1.1. Rajaukset.....	6
1.2. Toimintaympäristö ja sen muutokset.....	7
1.2.1. Julkinen palvelutuotanto.....	7
1.2.2. Hankintojen sääntely ja ohjeet.....	8
1.2.3. Kestävä kehitys	8
2. Hankintojen nykytila	9
2.1. Helsingin hankinnat ja niiden jakautuma	9
2.2. Hankintojen ohjaus ja organisointi.....	12
2.2.1. Hankintojen toteuttaminen ja strateginen ohjaus	12
2.2.2. Yhteishankinnat ja erillishankinnat.....	14
2.2.3. Helsingin Konsernihankinta Oy.....	15
2.2.4. Riskienhallinta ja valmiussuunnittelu hankinnoissa	15
2.2.5. Harmaan talouden torjunta	15
2.2.6. Markkinat ja yhteistyö hankinnoissa	16
2.2.7. Kaupungin oman toiminnan kilpailuttaminen.....	16
2.2.8. Toimitusketjun hallinta	16
2.3. Hankintaprosessi ja tietojärjestelmät.....	17
2.3.1. Spendi- eli kulutusanalyysi	18
2.3.2. Markkina-analyysi.....	18
2.3.3. Kilpailutus.....	18
2.3.4. Sopimushallinta	18
2.3.5. Tilaaminen.....	18
2.3.6. Laskun käsittely ja maksaminen	19
2.3.7. Sopimusten seuranta	19
2.3.8. Hankintojen mittaaminen ja raportointi	19
2.4. Hankintaosaaminen kaupungin organisaatiossa.....	20
2.5. Kestävä kehitys ja innovatiiviset toimintamallit hankinnoissa.....	20
3. Strategiset linjaukset hankinnoissa.....	22
3.1. Helsingin hankintastrategiatyöryhmän raportti.....	22
3.1.1. Hallintokuntaakohtaiset hankintastrategiat	23
3.2. Strategiaohjelma 2009–2012	23
3.3. Elinkeino- ja innovaatiopoliittiset linjaukset.....	24
3.3.1. Helsingin elinkeinostrategia.....	24
3.3.2. Helsingin seudun innovaatiostrategia.....	25

3.4.	Kestävän kehityksen linjaukset	25
3.4.1.	Energiapoliittiset linjaukset.....	25
3.4.2.	Helsingin ympäristöpolitiikka 2005–2008	26
3.4.3.	Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030	26
4.	Hankintastrategiset päävalinnat ja hankintojen kehittämisohjelma	27
4.1.	Hankintastrategiset päävalinnat	27
4.2.	Hankintojen kehittämisohjelma	27
4.2.1.	Yhteishankintojen päivittäminen sekä hankintojen ohjauksen ja sopimushallinnan kehittäminen .	28
4.2.2.	Pienten ja keskisuurten hallintokuntien hankintojen keskittäminen hankintakeskukseen.....	28
4.2.3.	Hankintaosaamisen lisääminen ja syventäminen.....	29
4.2.4.	Hankintayhteistyön ja -viestinnän kehittäminen	30
4.2.5.	Markkinoiden hallinta ja turvaaminen sekä harmaan talouden torjunta.....	30
4.2.6.	Hankintojen mittaaminen ja tehostaminen sähköisillä ratkaisuilla.....	31
4.2.7.	Kestävän kehityksen huomioiminen ja innovatiivisten toimintamallien käyttö hankinnoissa	32
	Liitteet.....	34

Saatteeksi

Helsingin kaupungin hankintastrategia on jaettu neljään asiakokonaisuuteen. Strategia alkaa johdannosta ja toimintaympäristön kuvaamisesta luvussa 1, joka johdattaa hankintastrategiatyöhön, käsittelee aihepiiriä koskevia rajauksia ja esittelee lyhyesti julkisten hankintojen toimintakentän.

Luvussa 2 jatketaan kuvaamalla hankintojen nykytila Helsingin kaupungin organisaatiossa. Luvussa tehdään yhteenveto hankintojen volyymistä ja jakautumisesta, käydään läpi hankintojen toteuttamisen ja ohjaamisen toimintamallit, organisointi ja roolit sekä kuvataan hankintaprosessi ja siihen liittyvät tietojärjestelmät. Lisäksi tehdään katsaus kaupunkiorganisaation hankintaosaamiseen ja selvitetään kestävä kehityksen huomiointia ja innovatiivisten toimintamallien käyttöä hankinnoissa.

Luvussa 3 edetään hankintojen toimintaympäristön ja nykytilan kuvaamisesta kirjoitushetkellä voimassaoleviin hankintoihin koskeviin strategisiin linjauksiin. Hankintoja käsitteleviä linjauksia on työstetty useassa asiaa sivunneessa hankkeessa tai projektissa ja tehty useissa eri dokumenteissa. Hankintoja koskevien strategisten linjausten tilanteen ja keskinäisen aseman selkeyttämiseksi luvussa tehdään asiasta yhteenveto.

Hankintastrategian viimeisessä luvussa 4 tehdään toimintaympäristön, nykytilan ja voimassaolevien strategisten linjausten analysoinnin perusteella hankintastrategiset päävalinnat ja ehdotus hankintojen kehittämisohjelmaksi.

Helsingissä 20.5.2011

Helsingin kaupungin hankintakeskus

Tiivistelmä

Hankinnat eli sisäiset ja ulkoiset palvelujen sekä aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostot muodostavat yli 40 % Helsingin kaupungin menoista. Helsingin kaupungin ulkoiset hankinnat ilman rakennusviraston ja Staran sekä muiden liikelaitosten kuin taloushallintopalvelu Talpan hankintoja olivat vuonna 2010 yhteensä 731 miljoonaa euroa. Hankinnat vaikuttavat keskeisesti kaupungin palvelutuotannon järjestämiseen ja niiden strategisella kehittämisellä ja ohjauksella on merkittävä vaikutus kaupungin talouteen ja toimintaan.

Helsingin kaupungin hankintastrategian päätavoitteena on tehostaa kaupungin taloutta ja parantaa hankintojen laatua. Keskeisiä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi ovat hankintojen ohjauksen ja työnjaon kehittäminen, sähköisten hankintatyökalujen ja -ratkaisujen hyödyntäminen, kestävän kehityksen huomioiminen hankinnoissa sekä kaikkiaan yhtenäisen ja toimivan hankintatyön edellytysten varmistaminen.

Hankintastrategia sisältää Helsingin kaupungin hankintoja koskevat yleiset linjaukset, hankintastrategiset päävalinnat sekä niihin liittyvät hankintojen kehittämistoimenpiteet. Hankintastrategia ei sisällä kaupungin toiminnan organisointia tai palvelujen tuotantotapoja koskevia palvelutuotannollisia linjauksia.

Helsingin hankintatoiminnassa on käytössä hankintojen keskittämisen ja hajauttamisen yhdistelmä- eli hybridimalli, jossa hankintojen kilpailuttaminen on keskitetty yhteishankintayksiköille sekä suurille hallintokunnille eli virastoille tai liikelaitoksille ja tuotteiden sekä palvelujen tilaaminen on hajautettu koko kaupunkiorganisaatioon.

Helsingin kaupungin hankintoja koskevia linjauksia on tehty useissa erillisissä strategioissa ja toimintaohjelmissa. Toimintaympäristön ja hankintojen nykytilan analysoinnin tuloksena näistä linjauksista on johdettu seuraavat hankintastrategiset päävalinnat:

- Hankinta-asiantuntemusta lisätään ja sen käyttöä tehostetaan hankintaosaamista parantamalla ja syventämällä sekä hankintoja soveltuvilta osiltaan keskittämällä
- Hankintojen suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan terveiden markkinoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet
- Hankintojen ohjauksessa ja työnjaossa käytetään kilpailuttamisen keskittämisen ja tilaamisen hajauttamisen yhdistelmä- eli hybridimallia
- Hankinnat tehdään kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti
- Hankinnoissa hyödynnetään tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan innovatiivisia, erityisesti hankintalainsäädännössä mainittuja toimintamalleja

Hankintastrategisten päävalintojen toteuttamiseksi sekä hankintatoimen tehokkuuden lisäämiseksi, hankintojen ohjauksen kehittämiseksi ja hankintatyön laadun parantamiseksi käynnistetään hankintojen kehittämisohjelma, joka sisältää seuraavat seitsemän toimenpidekokonaisuutta:

1. Yhteishankintojen päivittäminen sekä hankintojen ohjauksen ja sopimushallinnan kehittäminen
2. Pienten ja keskisuurten hallintokuntien hankintojen keskittäminen hankintakeskukseen
3. Hankintaosaamisen lisääminen ja syventäminen
4. Hankintayhteistyön ja -viestinnän kehittäminen
5. Markkinoiden hallinta ja turvaaminen sekä harmaan talouden torjunta
6. Hankintojen mittaaminen ja tehostaminen sähköisillä ratkaisuilla
7. Kestävän kehityksen huomioiminen ja innovatiivisten toimintamallien käyttö hankinnoissa

Hankintojen yleistä ohjausta kehitetään perustamalla keskeisten hallintokuntien edustajista koottu Helsingin hankintojen ohjausryhmä. Ohjausryhmän tehtävänä on hankintatoimen toimintatapojen yhtenäistäminen ja Helsingin kaupungin hankintastrategian kehittämistoimenpiteiden toteutumisen koordinointi ja seuranta.

1. Johdanto ja toimintaympäristö

Julkisten hankintojen määrä on vuosittain noin 27 miljardia euroa, mikä vastaa noin 15 % Suomen bruttokansantuotteesta. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoisten hankintojen osuus tästä on noin 13 miljardia euroa.

Hankinnat eli sisäiset ja ulkoiset palvelujen sekä aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostot muodostavat yli 40 % Helsingin kaupungin menoista. Kaupungin ulkoiset hankinnat ilman rakennusviraston ja Staran sekä muiden liikelaitosten kuin taloushallintopalvelu Talpan hankintoja olivat vuonna 2010 yhteensä 731 miljoonaa euroa. Hankinnat vaikuttavat keskeisesti kaupungin palvelutuotannon järjestämiseen. Hankintojen strategisella kehittämisellä ja ohjaamisella on merkittävä vaikutus kaupungin talouteen ja toimintaan.

Kaupunginjohtaja asetti vuoden 2005 elokuussa työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin valmistella Helsingin kaupungille hankintastrategia. Työryhmä laati ehdotuksen kaupungin hankintastrategiaksi sekä siihen liittyviksi hankintojen kehittämistoimenpiteiksi ja luovutti raporttinsa kaupunginjohtajalle vuoden 2006 maaliskuussa. Kaupunginjohtajisto käsitteli raportin elokuussa 2006 ja kehotti hankintakeskusta, talous- ja suunnittelukeskusta ja kaikkia hallintokuntia eli virastoja ja liikelaitoksia tiettyihin toimenpiteisiin hankintojen kehittämiseksi. Yksi hankintakeskukselle kohdistetuista toimenpiteistä oli huolehtia kaupungin hankintastrategian valmistelusta. Helsingin kaupungin hankintastrategian valmistelu integroitiin kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

Helsingin kaupungin hankintastrategian päätavoitteena on tehostaa kaupungin taloutta ja parantaa hankintojen laatua. Keskeisiä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi ovat hankintojen ohjauksen ja työnjaon kehittäminen, sähköisten hankintatyökalujen ja -ratkaisujen hyödyntäminen, kestävän kehityksen huomioiminen hankinnoissa sekä kaikkiaan yhtenäisen ja toimivan hankintatyön edellytysten varmistaminen. Hankintastrategia sisältää Helsingin kaupungin hankintoja koskevat yleiset linjaukset, hankintastrategiset päävalinnat sekä niihin liittyvät hankintojen kehittämistoimenpiteet. Valmistelussa on huomioitu jo tehdyssä hankintastrategiatyössä kaupunkiorganisaation sisältä sekä ulkoisilta sidosryhmiltä ja yhteistyökumppaneilta saatu palaute.

Kaupungin hankintastrategian valmistelun aikana kuultiin asiantuntijoita hankintojen johtamisen, ohjaamisen ja suunnittelun kannalta keskeisistä hallintokunnista kuten talous- ja suunnittelukeskuksesta, hallintokeskuksesta, rakennusvirastosta, Starasta, terveyskeskuksesta, sosiaalivirastosta, opetusvirastosta, liikennelaitoksesta, ympäristökeskuksesta, Helsingin Energiasta, Palmiasta, pelastuslaitoksesta sekä tarkastusvirastosta. Valmistelutyössä varattiin myös tärkeille sidosryhmille kuten Helsingin Yrittäjille, Culminatum Innovation Oy:lle, Kuntaliitolle ja Tekesille mahdollisuus kommentoida Helsingin kaupungin hankintastrategiaa.

1.1. Rajaukset

Hyvän hankinnan tehtävänä on ennen kaikkea luoda edellytyksiä toimivalle ja tehokkaalle palvelutuotannolle. Helsingin kaupungin hankintastrategiassa hankintatoimintaa tarkastellaan tästä näkökulmasta. Hankintastrategia ei sisällä kaupungin toiminnan organisointia tai palvelujen tuotantotapoja koskevia palvelutuotannollisia linjauksia. Nämä linjaukset tehdään joko kaupungin strategiaohjelmassa sitä uudistettaessa tai erillisissä palvelustrategioissa.

Kaupungin strategiaohjelman ja tämän hankintastrategian yleiset hankintalinjaukset koskevat kaikkia kaupungin hallintokuntia. Helsingin kaupungin hankintastrategia ei ota kantaa rakentamisen tai kaupungin liikelaitosten hankintojen strategiisiin yksityiskohtiin. Erillisen rakentamissektorin hankintastrategian valmistelua selvitetään alan asiantuntijavirastoissa. Selvitys- ja valmistelutyössä painotetaan erityisesti rakentamissektorin yksiköiden yhteistyötä hankintojen koordinoinnissa ja harmaan talouden torjunnassa.

1.2.Toimintaympäristö ja sen muutokset

Julkinen hankinta perustuu julkisten palvelujen tuottamisen tarpeisiin ja vaatii onnistuakseen toimivat markkinat, joilla tuotteista ja palveluista on kilpailua. Ostettavat tuotteet ja palvelut on pääsääntöisesti kilpailutettava ja suorahankinta on mahdollista vain poikkeustapauksissa, kuten esimerkiksi riskienhallintaan ja varautumiseen liittyvissä kumppanuussopimuksissa. Julkinen hankinta on tiukasti säänneltyä.

Helsingin kaupungin hankintoja tehdään harvoin ainoastaan Suomen rajojen ulkopuolelta käsin toimivilta yrityksiltä tai kumppaneilta. Ulkomaiset yhtiöt tarjoavat kaupungille tuotteitaan ja palvelujaan suomalaisten tytäryhtiöidensä tai vastaavien kansallisten toimijoiden kautta. EU:n sisämarkkinoiden avoimuus ei ole merkittävästi lisännyt Suomen ulkopuolisten tahojen osallistumista kaupungin tarjouskilpailuihin.

Toimitusketjun hallintaan ja siihen liittyvään varastointiin kiinnitetään tulevaisuudessa yhä enemmän huomiota. Globalisaation seurauksena toimitusketjut ovat pidentyneet ja niiden hallinta on tullut aikaisempaa vaikeammaksi. Kun materiaalien hankinnasta siirrytään yhä useammin palvelukokonaisuuksien hankintaan, vähenee toisaalta tarvikkeiden hankinnan ja varastoinnin tarve.

1.2.1. Julkinen palvelutuotanto

Julkisen sektorin palvelutuotannon tehokkuutta ja tuottavuutta on lisättävä. Tähän tarpeeseen pyritään vastaamaan uusien, innovatiivisten ja yhteistyötä tukevien toimintamallien kehittämällä ja niiden käytön lisäämisellä. Palvelusuunnittelu ja palvelumuotoilu ovat tulossa osaksi julkista palvelutuotanto- ja hankintaprosessia. Teknologian kehittämisskeskus Tekesin ja Uudenmaan seudun kehitysyritys Culminatum Innovation Oy:n kaltaiset kansalliset organisaatiot rakentavat tällaista osaamista.

Palvelutuotannon ja sitä tukevien palveluhankintojen huolellinen suunnittelu ja toteuttaminen korostuvat. Aiemmin yksittäisinä hankitut kuntien palvelutuotannon prosessien materiaaliset osat hankitaan jatkossa osana erilaisia palvelukokonaisuuksia. Kuntasektorilla palveluostot lisääntyvät materiaaliostoja nopeammin, näin tapahtuu erityisesti sosiaali- ja terveystoimialoilla. Ostotyypeistä nopeimmin kasvaa kansallisesti sosiaali- ja terveystoimialan asiakaspalvelujen hankinta kuntien ulkopuolelta. Palvelujen hankinta edellyttää uudenlaista osaamista, ja hankintahenkilöstön osaamisen rakentaminen ja turvaaminen on yksi tulevaisuuden keskeisistä haasteista.

Kuntien oman palvelutuotannon rakenne on muuttumassa, eikä markkinoilla toimivilla kuntien omistamilla liiketaloudellisilla yksiköillä tule jatkossa olla omistuspohjastaan johtuvaa erityisasemaa. Kuntien sisäisen palvelutuotannon ja markkinoilla toimivien yksiköiden välillä tarvitaan nykyistä selkeämpiä linjauksia. Kunnat järjestänevät tulevaisuudessa omaa palvelutuotantoaan siten, että kunnallisia liikelaitoksia käytetään pääasiassa sisäiseen palvelutuotantoon ja kunnallisessa omistuksessa olevia osakeyhtiöitä ulkopuoliseen, markkinaehtoiseen palvelutuotantoon.

Suurten ikäluokkien eläkkeelle jääminen ja kiristynyt kilpailu uusista työntekijöistä lisäävät osaltaan painetta tuottaa kunnallisia palveluja kuntaorganisaatioiden ulkopuolella. Hankintahenkilöstön eläkkeelle jääminen tarkoittaa myös hankintaosaamisen säilyttämisen ja uuden osaamisen kehittämisen tarpeiden korostumista. Väestön ikääntymisellä on vaikutusta myös kunnissa tarvittavien ja siten hankittavien materiaalien ja palvelujen rakenteeseen.

1.2.2. Hankintojen sääntely ja ohjeet

Hankintojen lainsäädäntö uudistuu säännöllisesti ja Helsinki sovittaa omat hankintaohjeensa lainsäädännön uudistuksiin. Tuoreimpia muutoksia ovat vuoden 2010 kesäkuussa voimaan tulleet hankintalain uudistaminen ja tässä yhteydessä toteutettu hankintojen oikeusturvauudistus. Uutena menettelyä on esimerkiksi hankintaoikaisu, joka korvaa kunnallisen oikaisuvaatimuskäytännön. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot uudistettiin vuoden 2009 aikana.

Helsingin kaupunki on antanut hankintoja koskevia toimintaohjeita taloussäännössään. Taloussääntö sisältää säännökset hankinnan yleisistä toimintaperiaatteista ja hankintavaltuuksista sekä säännöksen hankintaoikaisun käsittelevästä viranomaisesta. Hallintokeskuksen oikeuspalvelut ja hankintakeskus ylläpitävät Helmi-intranetissä toimivaa sähköistä hankintakäsikirjaa, joka antaa käytännönläheisiä neuvoja ja ohjeita julkisten hankintojen toteuttamiseen tarkoituksenmukaisella tavalla ja lainsäädäntöä noudattaen.

1.2.3. Kestävä kehitys

Kestävä kehitys ja vastuullisuus korostuvat hankinnoissa. Kansalaisten arvopohja on tässä suhteessa muuttunut, ja paine esimerkiksi sosiaalisesti kestävien hankintojen lisäämistä kohtaan on suuri. Kestävällä hankinnalla tarkoitetaan sosiaalisten, ekologisten ja eettisten näkökohtien sisällyttämistä julkiseen hankintatapahtumaan ja -päätöksiin.

Julkinen sektori ryhtyy kansallisten linjausten mukaisesti edistämään nykyistä ripeämmin kestävä kehityksen huomioivia hankintoja. Valtioneuvosto teki 8.4.2009 asiasta periaatepäätöksen, jonka tavoitteena on vähentää julkisen sektorin ympäristökuormitusta ja ilmastovaikutuksia. Periaatepäätöksen mukaan on viimeistään vuonna 2015 kaikissa valtion keskushallinnon hankinnoissa otettava ympäristönäkökulma huomioon. Kuntien ja valtion paikallishallinnon suositeltiin ottavan ympäristönäkökulma huomioon vuonna 2010 vähintään 25 prosentissa hankinnoistaan ja vuonna 2015 puolessa hankinnoistaan. Valtion keskushallinnolle tavoitteet ovat velvoittavia, kunnille ja valtionyhtiöille suositeltavia.

2. Hankintojen nykytila

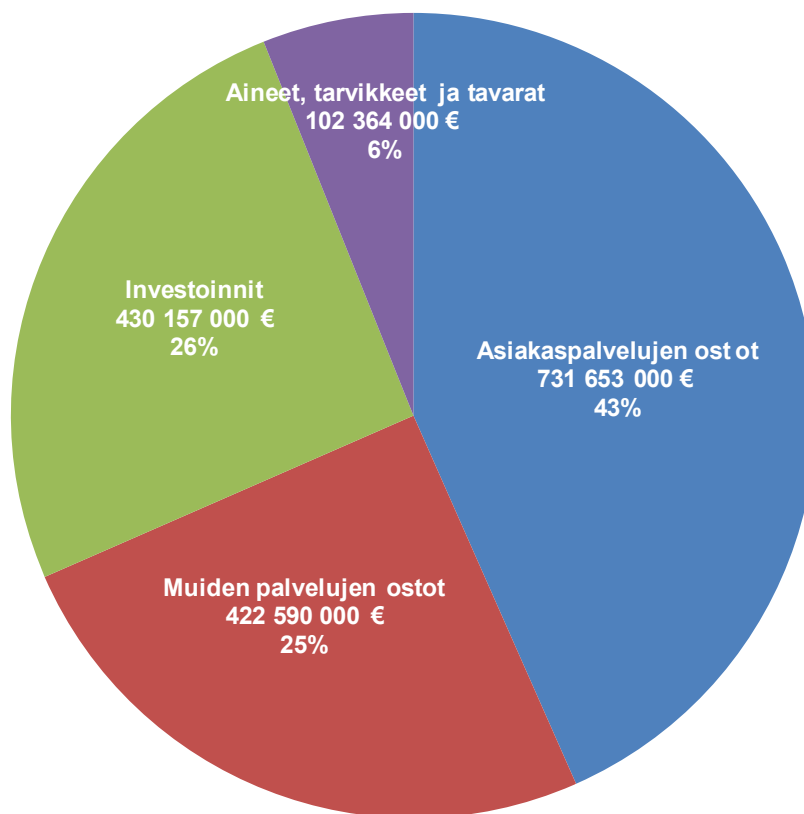
Helsingin hankintatoiminnassa on käytössä hankintojen keskittämisen ja hajauttamisen yhdistelmä- eli hybridimalli, jossa hankintojen kilpailuttaminen on keskitetty yhteishankintayksiköille sekä suurille hallintokunnille ja tuotteiden sekä palvelujen tilaaminen on hajautettu koko kaupunkiorganisaatioon. Mallin vahvuuksia ovat hankintatoiminnan keskittämisestä saatavien hyötyjen mahdollistuminen ja hankintojen pysyminen lähellä palvelutuotantoa. Sen haasteena on hankintojen ohjauksen hajanaisuus.

2.1. Helsingin hankinnat ja niiden jakautuma

Helsingin kaupungin hankintojen raportointia ja analysointia koko kaupungin tasolla rajoittaa osin epäyhtenäinen tietojärjestelmäympäristö. Rakennusvirastolla, Staralla ja muilla liikelaitoksilla kuin taloushallintopalvelu Talpalla on omat, muusta kaupunkiyhteisöstä poikkeavat taloushallinnon tietojärjestelmänsä. Koko kaupunkiorganisaation kattava yhtenäinen hankintatiedon raportointi ei ole tästä syystä toistaiseksi mahdollista. Hankintoihin yhteydessä olevia tietojärjestelmiä kehitetään hankintojen raportointia ja analysointia nykyistä paremmin tukeviksi.

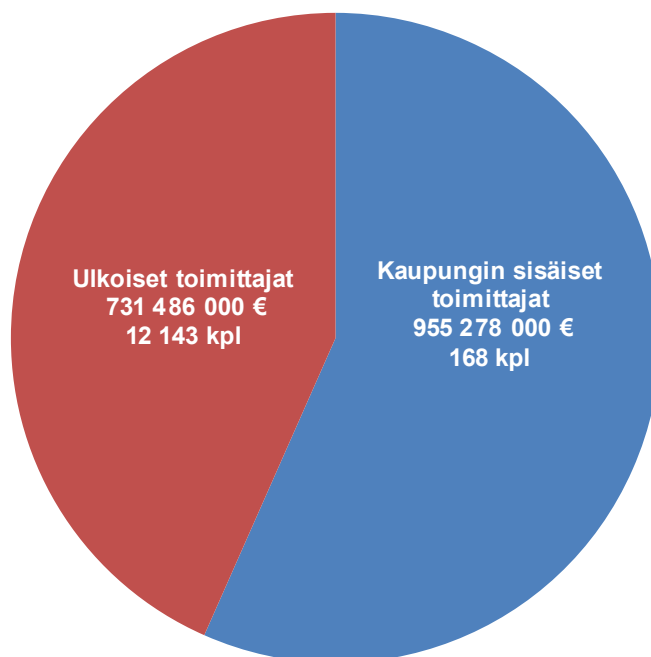
Hallintokuntien hankinnat ilman rakennusviraston ja Staran sekä muiden liikelaitosten kuin Talpan hankintoja olivat vuonna 2010 yhteensä 1 687 miljoonaa euroa. Hankintojen arvoon on laskettu mukaan palvelujen ja tarvikkeiden hankinnat sekä investoinnit. Hankintojen jakautuma on esitetty kaaviossa 1.

Asiakaspalvelujen ostoista 490 miljoonaa euroa (67 %) kohdistui Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille (HUS). Asiakaspalvelut ovat kuntalaisille tuotettavia lopputuotepalveluja, esimerkiksi erikoissairaanhoidon palveluja terveydenhuollossa.



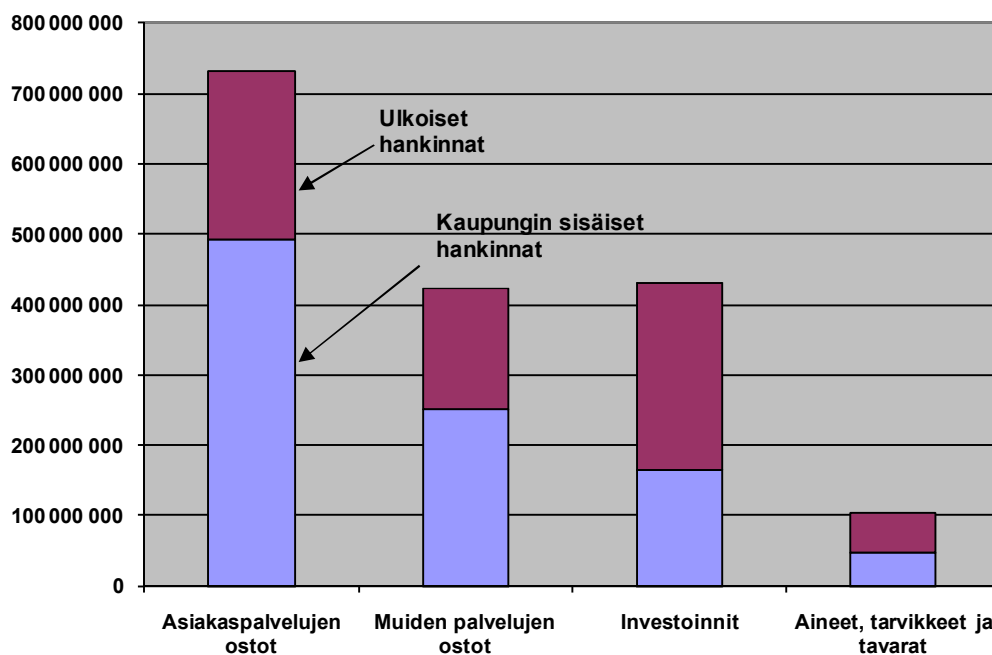
Kaavio 1. Helsingin kaupungin hankinnat vuonna 2010

Hankinnat voidaan jakaa kaupungin sisäisiin hankintoihin ja kaupungin ulkopuolisilta toimittajilta tehtyihin hankintoihin (kaavio 2). Kaupungin sisäisiä toimittajia ovat tässä jaottelussa kaupungin virastot ja liikelaitokset, tytäryhteisöt, säätiöt, osakkuusyhtiöt, yhteisyhtiöt ja kuntayhtymät. Kaupungin sisäiset hankinnat olivat vuonna 2010 yhteensä 955 miljoonaa euroa ja sisäisiä toimittajia oli yhteensä 168 kappaletta. Ulkoiset hankinnat olivat yhteensä 731 miljoonaa euroa ja ulkoisia toimittajia oli yhteensä 12 143 kappaletta.



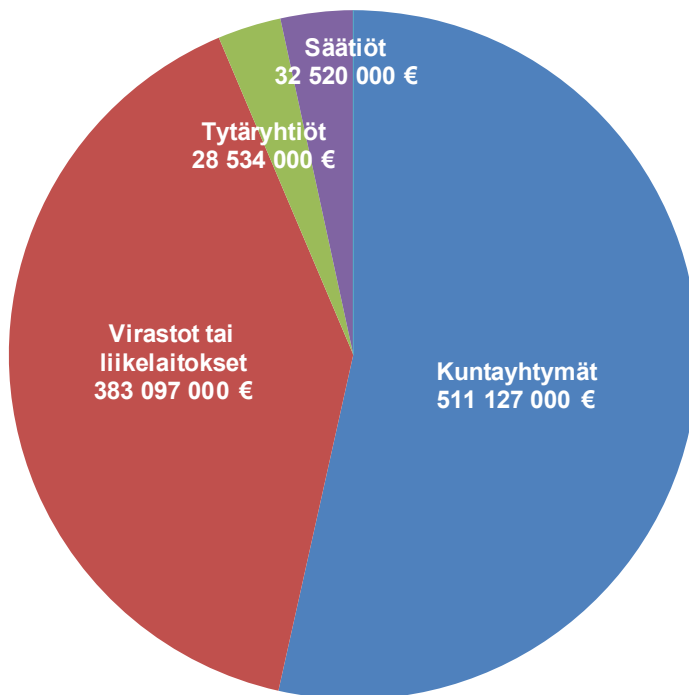
Kaavio 2. Kaupungin sisäiset ja ulkoiset hankinnat vuonna 2010

Tiliryhmittäin tarkasteltuna hankinnat jakoutuivat kaupungin sisäisiin ja ulkoisiin hankintoihin kaavion 3 mukaisesti.



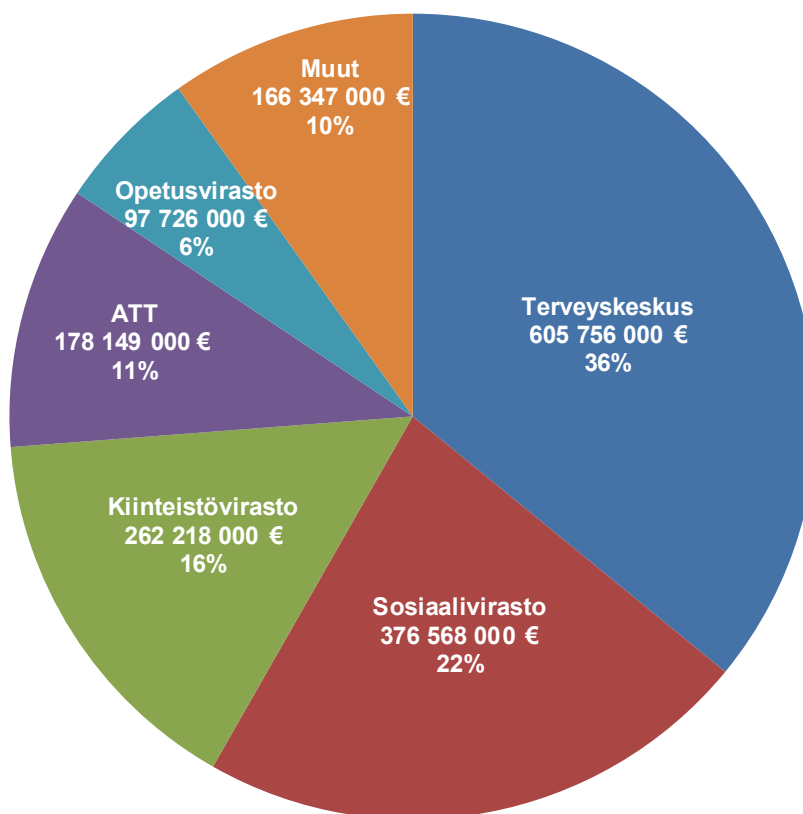
Kaavio 3. Kaupungin sisäiset ja ulkoiset hankinnat tiliryhmittäin vuonna 2010

Kaupungin sisäiset hankinnat jakautuivat kaavion 4 mukaisesti. Kaupungin toisilta virastoilta ja liikelaitoksilta tehtiin sisäisiä hankintoja 383 miljoonan euron arvosta. Hankinnat HUS:lta sisältyvät kuntayhtymiltä tehtyihin hankintoihin.



Kaavio 4. Kaupungin sisäisten hankintojen jakautuminen vuonna 2010

Viiden suurimman viraston hankinnat muodostivat 90 % hankintojen kokonaisarvosta (kaavio 5).



Kaavio 5. Viiden suurimman viraston hankinnat vuonna 2010

2.2.Hankintojen ohjaus ja organisointi

Helsingin kaupungin organisaatiossa ja sen toiminnassa hankintojen ohjaus tapahtuu talousohjauksena ja tietohjauksena. Hankintakeskus tuottaa hallintokunnille ja kaupungin johdolle tietoa hankinnoista. Hallintokunnat käyttävät tietoa hankintojaan suunnitellessaan ja toteuttaessaan ja kaupungin johto hankintaa ohjatessaan. Hankintojen strategisen ohjauksen päävälineet ovat strategiaohjelma, kaupungin hankintastrategia ja hallintokuntien hankinta- ja palvelustrategiat (kaavio 6). Hankintoja koskevia strategisia linjauksia käsitellään tarkemmin luvussa 3.



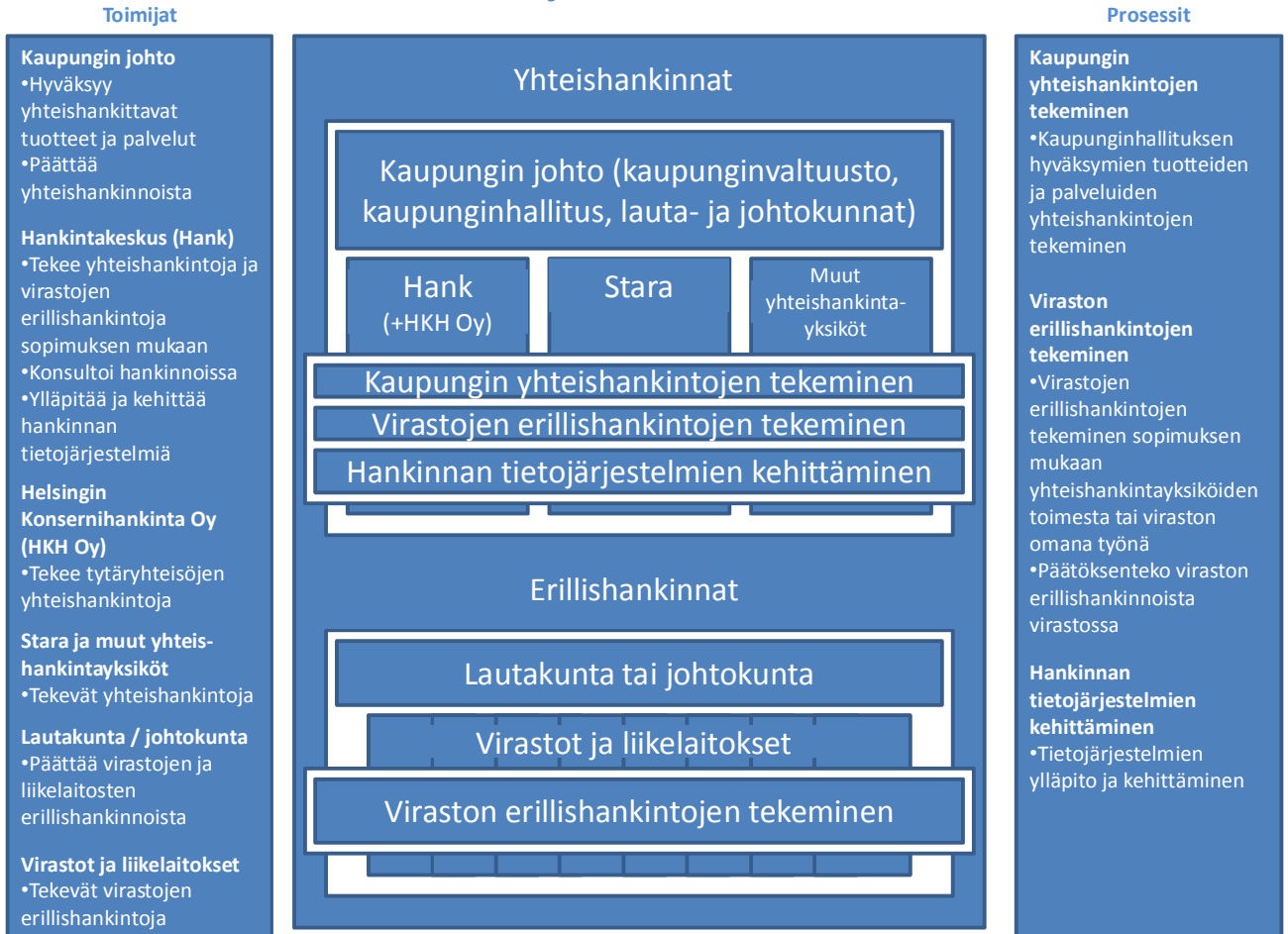
Kaavio 6. Hankintojen strategisen ohjauksen päävälineet

2.2.1. Hankintojen toteuttaminen ja strateginen ohjaus

Helsingin hankintojen ohjaus ja organisointimalli perustuvat tulosjohtamisen periaatteiden mukaisesti siihen, että hallintokunnat huolehtivat itsenäisesti tarvitsemiensa materiaalien ja palvelujen hankinnasta. Niiden tukena ovat yhteishankintayksiköt, joille on erikseen annettu vastuu tiettyjen tuotteiden ja palvelujen yhteishankintasopimusten tekemisestä. Hankintojen toteuttamisen sekä strategisen ohjauksen toimijat ja prosessit rooleineen ja tehtävineen on esitetty kuvissa 1 ja 2.

Hankintojen kilpailuttaminen on keskitetty yhteishankintayksiköille ja suurille hallintokunnille. Materiaalien ja palvelujen tilaaminen on hajautettu koko organisaatioon. Sosiaalivirastolla, terveyskeskuksella ja opetusvirastolla sekä pelastuslaitoksella, Helsingin Energialla ja HKL:llä on omat hankintatoimistonsa, jotka vastaavat hankintojen suunnittelusta ja toteuttamisesta. Yhteishankintayksiköiden tuottamia yhteishankintasopimuksia käyttävät kaikki hallintokunnat. Hankinnat suunnitellaan ja toteutetaan yleensä kilpailutuskohtaisissa työryhmissä, joita ohjataan joko yhteishankintayksiköistä tai hallintokunnan omasta hankintatoimistosta käsin.

Hankintojen toteuttaminen

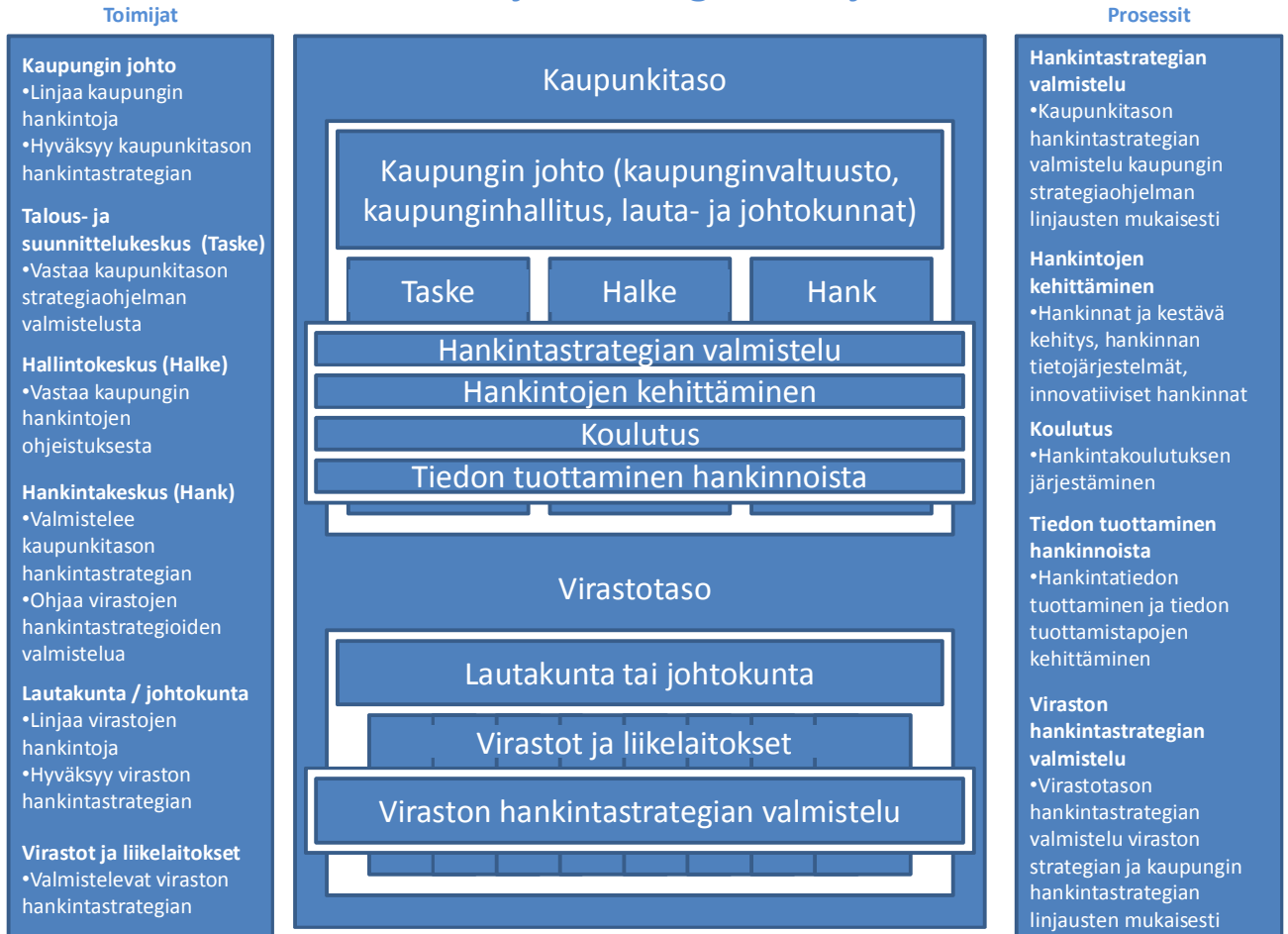


Kuva 1. Hankintojen toteuttaminen Helsingin kaupungin organisaatiossa

Hankintojen ohjausta, tuote- ja toimittajavalikoiman optimointia sekä kilpailuttamista ja sopimushallintaa varten hankintakeskus tuottaa kaupungin johdolle ja hallintokunnille tilasto-, analyysi- ja mittaustietoa kaupungin ostotilaus- ja laskujen käsittelyjärjestelmistä sekä hankintakeskuksen kilpailutusrekistereistä. Tilasto- ja analyysitietoa käytetään myös kaupungin ja hallintokuntien hankintastrategioiden valmistelussa.

Yllä kuvattu, hankintojen työnjaossa ja ohjauksessa sovellettava hybridimalli soveltuu Helsingin kaupungille organisaation koon ja toiminnan luonteen johdosta hyvin. Hankintaosaamisen keskittäminen toisaalta koko yhteisöä palveleville yhteishankintayksiköille ja toisaalta suurille hallintokunnille lähelle palvelutuotannon keskeisiä osia on tarjolla olevista organisoitumisvaihtoehdoista paras. Hankintojen strategisen ohjauksen työnjakoa kehitetään yhteistyössä eri toimijoiden kesken.

Hankintojen strateginen ohjaus



Kuva 2. Hankintojen strateginen ohjaus Helsingin kaupungin organisaatiossa

2.2.2. Yhteishankinnat ja erillishankinnat

Helsingin kaupungin hankintoja tehdään yhteishankintoina ja erillishankintoina. Yhteishankinnat ovat hankintoja, joita voivat hyödyntää useat hallintokunnat. Erillishankinta tehdään tyypillisesti vain yhden hallintokunnan käyttöön.

Yhteishankintayksiköitä ovat hankintakeskus, Stara, Helsingin Bussiliikenne Oy, Helsingin Energia ja sairaala-apteekki. Näistä laaja-alaisimmat ovat hankintakeskus ja Stara, muut yhteishankintayksiköt hoitavat omaan toimialaansa läheisesti liittyviä yhteishankintoja omien hankintojensa ohella. Lääkelainsäädännöstä johtuen sairaala-apteekki voi hankkia lääkkeitä vain terveyskeskukselle ja sosiaaliviraston laitoksille.

Yhteishankintayksiköiden yhteishankintatehtävät on määritelty kaupunginhallituksen päätöksissä vuosilta 1996 ja 1997. Yhteishankintatarpeet ovat muuttuneet ja yhteishankintojen nykyinen tuoteryhmäjako on osin vanhentunut. Jako koskee lähes ainoastaan tavarahankintoja, vaikka tällä hetkellä esimerkiksi hankintakeskus kilpailuttaa palveluhankintoja, joita useat kaupungin virastot ja laitokset käyttävät. Tällaisia palveluhankintoja ovat esimerkiksi matkustus- ja lähettipalvelut, kielenkääntäminen, kokoustilapalvelut sekä useat erilaiset informaatio- ja kommunikaatioteknologiset palvelut.

Hallintokunnat kilpailuttavat erillishankintojaan joko itsenäisesti tai yhteishankintayksiköiden avustamina. Pienissä ja keskisuurissa hallintokunnissa ei ole omia hankintatoimistoja tai vastaavia keskitettyjä resursseja tukemassa hankintojen toteuttamista. Hankintaosaaminen ja mahdollisuudet varata resursseja hankintojen toteuttamiseen vaihtelevat huomattavasti hallintokunnittain.

2.2.3. Helsingin Konsernihankinta Oy

Helsingin kaupunkikonserni on omistus- ja hallintorakenne, jonka tarkoituksena on mahdollistaa siihen kuuluvien yksiköiden välinen yhteensopivuus ja yhteistyö, josta koituu hyötyä kaupungin asukkaille ja alueelle. Kaupunkikonsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena ja kokonaistaloudellisesti.

Helsingin kaupunkikonsernin tytäryhteisöille perustettiin vuonna 2009 yhteishankintayhtiö Helsingin Konsernihankinta Oy. Yhtiö toimii hankintalainsäädännön mukaisena yhteishankintayksikkönä kaupunkikonserniin kuuluville tytäryhteisöille. Yhtiötä kehitetään kaupunkikonsernin kokonaisuutena sekä konsernin tytäryhteisöjä koskevat strategiaohjelman 2009–2012 linjaukset ja tavoitteet huomioiden.

Hankintalain mukaan yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan sellaista hankintayksikköä, joka hankkii suoraan tai välillisesti sen omistaville toisille hankintayksiköille tavaroita tai palveluja, tai tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai tekee näiden puolesta puitejärjestelyitä. Esimerkiksi yhteishankintapalveluja kaupunkiyhteisölle tarjoava hankintakeskus ei ole hankintalain tarkoittama yhteishankintayksikkö suhteessa kaupungin tytäryhteisöihin, koska kaupungista juridisesti erilliset tytäryhteisöt eivät ole siihen hankintalain tarkoittamassa omistajasuhteessa.

Helsingin Konsernihankinta Oy mahdollistaa tavaroita ja palveluja koskevien puitesopimusten kilpailuttamisen tytäryhteisöjen käyttöön. Tytäryhteisöt voivat hyödyntää hankintayhtiön palveluja, mikäli ne ovat yhtiön osakkaita. Yhtiön pääasiallisena tavoitteena on tuottaa yhteistyöhyötyjä ja taloudellisia säästöjä tytäryhteisöille.

2.2.4. Riskienhallinta ja valmiussuunnittelu hankinnoissa

Hankintoihin liittyy suoria taloudellisia ja toiminnallisia riskejä sekä imagoriskejä. Yleisten hankintariskien hallinta toteutuu muun riskienarviointimenettelyn yhteydessä. Hankintoja kilpailutettaessa riskit arvioidaan tapauskohtaisesti. Kukin hallintokunta tuottaa riskienhallintasuunnitelman, jossa kuvataan hallintokunnan toiminnan kannalta merkittävät riskit ja varaudutaan niihin. Riskienhallinnan tilaa ja toimivuutta arvioidaan ja siitä raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä tehtävällä sisäisen valvonnan selonteolla. Hankintojen tulee olla huomioitu sekä kaupungin tason että hallintokuntien riskienhallintasuunnitelmissa.

Kriittiseen palvelutuotantoon liittyviä palveluja ja materiaaleja on varmistettava, että palvelujen ylläpitämisessä tarvittavat palveluntuottajat ja muut yhteistyökumppanit huolehtivat omasta varautumisestaan. Sopimuksellista varautumista käsitellään tarkemmin Helsingin kaupunkikonsernin valmiusohjeessa.

2.2.5. Harmaan talouden torjunta

Helsingin kaupunki torjuu harmaata taloutta. Hankintoja tehdessään kaupungin yksiköt selvittävät, onko palvelun tai tavarantoimittajan rekisteröitynyt kauppa-, ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Selville otetaan myös, onko yritys hoitanut verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksamisen sekä täyttänyt alaa koskevat työehtosopimukset tai työehtojen keskeiset sisällöt.

Talous- ja suunnittelukeskus laatii säännöllisesti kaupungin johtajistolle raportin harmaan talouden torjunnasta Helsingin kaupunkikonsernissa sekä talousrikollisuudesta Suomessa. Raportissa esitetään myös verohallintopalaute, jonka verottaja on laatinut kaupunkikonserniin kuuluvien virastojen, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen verottajalle ilmoittamien tavaroiden ja palveluiden toimittajatietojen perusteella.

2.2.6. Markkinat ja yhteistyö hankinnoissa

Helsingin kaupunki on hankintojensa suuren volyymin ja elinkeinopoliittisen merkityksensä vuoksi keskeinen vaikuttaja tuote- ja palvelumarkkinoilla. Tuotteiden ja palvelujen hyvä kilpailuttaminen edellyttää tietoa markkinoista ja tuon tiedon asiantuntevaa soveltamista. Yhteistyö yritysten ja yrittäjäjärjestöjen sekä muiden sidosryhmien kanssa on keskeinen osa hyvin toimivaa hankintaa. Kaupungin edun mukaista on edistää toimivien markkinoiden syntymistä ja kehittymistä.

Helsinki käy hankintojaan ja elinkeinopoliittikkaansa koskevista linjauksista keskustelua yritysten ja yrittäjäjärjestöjen kanssa. Hankintojen ohjauksessa, suunnittelussa ja toteuttamisessa pyritään huomioimaan markkinoiden tarpeet. Pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet osallistua kaupungin hankinnoistaan järjestämiin kilpailutuksiin huomioidaan hankintoja suunniteltaessa.

Helsinki on mukana myös kuntien välisessä ja muussa julkisen sektorin keskeisessä sekä kansainvälisessä yhteistyössä. Kunnat pyrkivät tehostamaan toimintaansa lisäämällä hallinnollista yhteistyötä ja karsimalla päällekkäisiä toimintoja. Helsinki on hankintayksikkönä suuri, ja saavuttaakin usein mahdolliset volyymi- ja prosessiedut yksin. Tämän vuoksi Helsingin tarve suoralle hankintayhteistyölle ja yhteiselle kilpailuttamiselle on muita kuntia pienempi. Hankintoihin liittyvää yhteistyötä kuitenkin tehdään niin lähikaupunkitasolla, metropolialueetasolla, valtakunnallisella tasolla kuin kansainväliselläkin tasolla. Hankintayhteistyön perusteet ja toimintamallit arvioidaan yhteistyöhankkeittain ja sovitetaan vastaamaan yhteistyön osapuolien tarpeita.

Pääkaupunkiseudun kaupungit tekevät keskenään hankintayhteistyötä ja Helsinki seuraa myös Kuntaliiton omistaman, kunnille suunnatun yhteishankintayksikön KL-Kuntahankinnat Oy:n toiminnan ja palvelujen kehittymistä. Keskusteluja hankintojen kehittämisestä käydään myös valtiosektorin toimijoiden kuten Valtiovarainministeriön, Työ- ja elinkeinoministeriön ja yhteishankintayhtiö Hansel Oy:n kanssa. Helsinki edistää ja tiivistää sopivissa hankkeissa erityisesti Pääkaupunkiseudun kaupunkien hankintayhteistyötä.

2.2.7. Kaupungin oman toiminnan kilpailuttaminen

Kaupunginhallituksen 11.2.2008 hyväksymät kaupungin oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteet koskevat sekä kuntalaisille annettavia palveluja että kaupungin sisäisiä palveluja. Periaatteet sisältävät menettelytapaohjeet tilanteisiin, jossa hallintokunta selvittää valintaa kaupungin ulkopuolisilta palvelu- ja materiaalitoimittajilta ostamisen ja oman palvelutuotannon välillä. Helsingissä kaupunginvaltuusto päättää virastojen ja liikelaitosten omien toimintojen kilpailuttamisesta.

2.2.8. Toimitusketjun hallinta

Toimitusketjuun liittyvät päätökset tehdään materiaali- ja palvelutuotteiden kilpailuttamisvaiheessa. Tarjouspyynnössä määritellään tuotteelle kustannustehokkain toimitustapa, ja toimitustavan oikealla valinnalla on suuri taloudellinen merkitys. Turhaa varastointia tulee varastointikustannusten takia välttää, mutta toisaalta on huomioitava esimerkiksi suoratoimitusten toimituskulut vaihtoehtoja arvioitaessa. Palvelujen ja materiaalien toimittamisen oikea-aikaisuus on keskeinen osa onnistunutta hankintaa.

Helsingin kaupungin haasteena toimitusketjun hallinnassa on toimipisteiden runsas lukumäärä. Toimipisteiden verkosto koostuu tuhansista pienistä ja keskisuurista yksiköistä, joihin ei ole taloudellisesti ja ympäristön kannalta järkevää toimittaa kaikkia tuotteita suoratoimituksina ilman välivarastointia. Lisäksi esimerkiksi terveydenhuollon keskeisten tuotteiden osalta välivarastointia tarvitaan turvaamaan tuotteiden saanti kaikissa tilanteissa.

Terveydenhuollon tarvikkeiden osalta tarvitaan myös varmuusvarastoja esimerkiksi pandemian ja muiden uhkien varalta.

Pääkaupunkiseudun kaupungit teettivät PKS-logistiikasta selvityksen, jonka loppuraportti valmistui keväällä 2009. Selvityksen mukaan varastoinnin keskittäminen pääkaupunkiseudun kaupunkien kesken vaikuttaa kannattavalta. Keskittäminen edesauttaisi myös kaupunkien hankintayhteistyötä yhtenäistämällä logistisia toimintamalleja. Keskittämisen odotettiin johtavan myös säästöihin henkilöstö- ja tilakustannuksissa.

2.3.Hankintaprosessi ja tietojärjestelmät

Hankinnan tietojärjestelmät muodostavat kokonaisuuden, jota voidaan tarkastella yleistä hankintaprosessia hyvin kuvaavan hankinnan kulujenhallinnan prosessin avulla. Prosessin eri vaiheet kytkeytyvät toisiinsa tietoverkkojen avulla. Edellinen vaihe tuottaa informaatioita jota seuraava vaihe hyödyntää. Tavoitetilassa yksittäinen tieto tallennetaan prosessiin liittyvään tietojärjestelmään vain kerran.



Kuva 3. Hankinnan kulujenhallinnan prosessi

Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan prosessin eri osa-alueiden tietojärjestelmien nykytilaa Helsingin kaupungin organisaatiossa. Tarkastelun kohteena ovat taloushallintopalvelun (Talpa) asiakasvirastojen tietojärjestelmät (30 virastoa ja laitosta). Liikelaitoksilla on omia toiminnanohjausjärjestelmiä, jotka ovat tämän tarkastelun ulkopuolella.

2.3.1. Spend- eli kulutusanalyysi

Spend- eli kulutusanalyysin tiedot tuotetaan ostolaskujen käsittelyjärjestelmästä. Tietojen haku tehdään hankintakeskuksessa erillispoimintoina tietokannasta pääsääntöisesti kerran vuodessa. Poimittuja tietoja jalostetaan ennen niiden esittämistä Excel-taulukkolaskentaohjelmistossa. Hallintokunnille tuotetaan kullekin omat analyysit edellisen vuoden toteutuneista hankinnoista.

Tietoja voidaan tarkastella hallintokunnittain eri näkökulmista: toimittajittain (sisäinen ja ulkoinen hankinta erikseen), tiliryhmittäin sekä tileittäin euroina ja tapahtumamäärinä.

2.3.2. Markkina-analyysi

Markkina-analyysissä käytetään rajoitetusti hyödyksi kulutusanalyysin tietoja. Tilin tarkkuudella voidaan esimerkiksi arvioida, kuinka monelta toimittajalta kaupungin virastot ovat ostaneet tuotteita tai palveluja. Kilpailutukset tehdään useimmiten tarkemmalla tuoteryhmätarkkuudella, joten kulutusanalyysien tarkkuustaso on harvoin riittävä. Markkina-analyysi perustuuakin enemmän useista lähteistä kerättävään tietoon toimittajien määristä ja tuotteiden ja palvelujen sopivuudesta.

2.3.3. Kilpailutus

Helsingin kaupungilla ei ole käytössä sähköistä kilpailutusjärjestelmää. Suomen julkisen sektorin muissa organisaatioissa tilanne on hyvin samankaltainen. Asian korjaamiseksi Valtiovarainministeriön alaisen Kunta-IT -yksikön kehittäjäverkostosta tuli vuonna 2007 aloite kilpailutusjärjestelmän kehittämiseksi Suomen julkisen hallinnon käyttöön.

Valtiovarainministeriö päätti käynnistää julkishallinnon yhteisen kilpailutusjärjestelmän hankinnan määrittelyprojektina vuonna 2008. Määrittelyprojekti päättyi vuoden 2009 toukokuussa ja hanke jatkuu edelleen. Hankkeen tavoitteena on saada yksi yhtenäinen kilpailutusjärjestelmä koko julkiselle sektorille: kunnille, valtion yksiköille ja esimerkiksi seurakunnille. Helsingin kaupungin hankintakeskus on ollut mukana hankkeessa sen alusta lähtien.

2.3.4. Sopimushallinta

Helsingin kaupungilla ei toistaiseksi ole keskitettyä sopimuksenhallintajärjestelmää. Hallintokunnat ylläpitävät tietoja omista sopimuksistaan esimerkiksi Excel-taulukkolaskentasovelluksissa. Kaupunkitason sopimuksenhallinnan tietojärjestelmähankinnan valmistelua jatketaan kesällä 2011 kaupungin Ahjo-asianhallinnan käyttöön ottamisen jälkeen.

2.3.5. Tilaaminen

Helsingin kaupunki otti vuoden 2007 alussa käyttöön ostotilausjärjestelmä Kostin. Järjestelmä on ostettu kaupungin käyttöön SaaS (Software as a Service) -palveluna. Ratkaisu kattaa sähköisen tilaamisen ohjelmiston ja

järjestelmän sekä käyttäjätietojen hallintaan ja sähköisten tuoteluetteloiden ylläpitämiseen liittyvät palvelut. Käyttäjätietojen hallinta on merkittävä osa palvelua, sillä käyttäjiä on noin 6 500.

Ostotilausjärjestelmä on osa Helsingin kaupungin käytössä olevaa laskuautomaation kokonaisratkaisua. Ratkaisu mahdollistaa hankintaehdotusten laatimisen ja hyväksymisen sähköisesti sekä tilausten perusteella syntyvien laskujen automaattisen käsittelyn, kierrätyksen ja hyväksymisen.

Ostotilausjärjestelmän avulla tehdään vuosittain noin 150 000 tilausta. Järjestelmän käyttö lisää hankintojen läpinäkyvyyttä ja tuottaa tietoa hankinnoista hankintojen johtamisen ja ohjaamisen tueksi.

2.3.6. Laskun käsittely ja maksaminen

Hankintatoimi tuottaa pääasiallisesti kolmenlaisia laskuja: tilauksiin perustuvia laskuja, sopimukseen perustuvia laskuja sekä laskuja, joihin ei voida kohdistaa tilausta tai sopimusta. Kaupungin tavoitteena on saada kaikki laskut kohdistumaan joko tilauksiin tai sopimukseen.

Kaupungilla on käytössä ostolaskujen käsittelyohjelmisto. Ohjelmistoon liittyvät kiinteinä kokonaisuuksina tilausten täsmäytykseen tarkoitettu ohjelmisto sekä sopimukseen pohjautuvien laskujen käsittelyyn tarkoitettu ohjelmisto.

Automaatiolla pyritään vähentämään ostolaskujen käsittelyyn käytettyä aikaa sekä tehostamaan ja yhdenmukaistamaan hankintaan liittyviä toimintatapoja. Prosessien kehittämisen avuksi on perustettu suurimpien virastojen edustajista muodostettu tilauksesta – maksuun -seurantaryhmä, jonka tehtävänä on arvioida ja kehittää yhteisiä menettelytapoja.

2.3.7. Sopimusten seuranta

Hankintojen ohjaamisen keskeisenä haasteena julkisella sektorilla on sopimusten toteutumisen seuranta. Hankintasäästöjä (prosessisäästöjä ja volyyminhyötyjä) haetaan kilpailutustoimintaa keskittämällä. Saavutetut hyödyt menetetään, jos tehtyjä sopimuksia ei noudateta. Yleisin syy sopimusten noudattamatta jättämiseen on tietämättömyys niiden olemassaolosta.

Sopimusten toteutumisen seuranta on haasteellista ilman tietojärjestelmää, joka integroi tilaamisen ja laskun maksamisen sopimushallintaan. Sopimustietojen lisäksi järjestelmän avulla tulisi pystyä seuraamaan sopimusten toteutumista joko tilausten tai toteutuneiden laskujen kautta. Integrointi tilausjärjestelmään parantaisi merkittävästi sopimusten käytettävyyttä tuomalla tilaajille ajantasaista tietoa sopimustoimittajista ja -tuotteista.

Keskitettyssä sopimuksenhallinnan järjestelmässä (kappale 2.3.4.) pyritään huomioimaan myös sopimuksen seurannan ja sopimusten hyödyntämisen näkökulmat.

2.3.8. Hankintojen mittaaminen ja raportointi

Helsingin kaupunki kehittää hankintoja koskevien aiempien linjausten mukaisesti koko kaupungin tason hankintojen raportointia. Hankintakeskus raportoi vuosittain kaupungin hankinnoista, hankintatoiminnan kehittämisestä ja kaupungin hankintastrategian tavoitteiden toteutumisesta. Raportointi on osa hankintojen tieto-ohjausta.

Hankintojen raportointi on perustunut kappaleessa 2.3.1. Spend- eli kulutusanalyysi kuvattuihin menetelmiin. Virastokohtaisen tarkastelun lisäksi hankintakeskus on tuottanut vastaavat analyysit kaupunkitasoisesti.

Hankintojen raportoinnin keskeinen työkalu on taloushallinnon kirjanpitojärjestelmä. Hankintojen toteutumista seurataan kirjanpidon tilien kautta. Kirjanpidon kautta voidaan raportoida hankintojen euromääräistä toteutumaa, mutta sen tietojen perusteella ei pystytä yksilöimään ostoja tuotetasolla.

2.4.Hankintaosaaminen kaupungin organisaatiossa

Helsingin kaupungin hankintaosaaminen on parantunut erityisesti aktiivisen hankintakoulutuksen, kaupungin Helmi-intranetissä sijaitsevan hankintakäsikirjan ja asiakirjamallien käyttöönoton sekä hankintaan liittyviä käytäntöjä yhtenäistäneen Kosti-ostotilausjärjestelmän ansiosta. Hankintaosaamisen lisäämistä kaupungin hallinnossa on syytä kuitenkin edelleen jatkaa erityisesti hallintokuntien hankinta-asioista vastaavien henkilöiden syventävän koulutuksen kautta.

Hankintakoulutuksia suunnitellaan ja järjestetään hankintakeskuksen, hallintokeskuksen oikeuspalvelujen, Oiva-akatemian ja muiden hallintokuntien yhteistyönä suurelle osallistujamäärälle suunnattuina koulutuksina, hallintokuntakohtaisina koulutuksina sekä PKS-yhteistyökoulutuksina.

Kaupungin intranetin hankintakäsikirjassa kuvataan hankintojen eteneminen prosessivaiheittain siten, että käsikirja tukee hankintatyötä tekeviä ja selkeyttää hankintakäytäntöjä. Oikeuspalvelut ja hankintakeskus kehittävät ja ylläpitävät hankintakäsikirjaa sekä tarjouspyyntö- ja sopimusmalleja hankintojen käytännön toteuttamisen tueksi.

2.5.Kestävä kehitys ja innovatiiviset toimintamallit hankinnoissa

Kestävää kehitystä tukevien hankintakriteerien käyttö on nykyisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön puitteissa mahdollista. Hankintayksikkö voi halutessaan vaatia esimerkiksi ympäristöystävällisen teknologian tai sosiaalisesti kestävien tuotantotapojen käyttämistä tarvitsemiensa materiaalien ja palvelujen tuottamisessa. Hankintayksiköllä on hankinnan kohteen määrittelyssä kohtalaisen suuri vapaus ja oikeuskäytäntö on osoittanut, että hankinnoille voi asettaa ympäristöä tai sosiaalista kestävyyttä koskevia kriteereitä.

Innovatiivisella hankinnalla tarkoitetaan yleisimmin joko hankinnan järjestämistä innovaatioita edistävällä tavalla, innovatiivisten hankintamuotojen ja -menettelyjen käyttöä tai innovaatioiden itsensä hankintaa.

Mahdollisuus kehittää uusia tapoja tuottaa materiaaleja tai palveluja voidaan huomioida jo hankintaa suunniteltaessa, ennen varsinaisen hankintamenettelyn käynnistämistä. Käytännössä tämä tarkoittaa usein asiakkaiden ja materiaali- tai palvelutuottajien aikaisempaa vahvempaa osallistumista hankinnan kohteen suunnitteluun. Suunnitteluvaiheen jälkeen voidaan hankinnan toteuttamisessa käyttää menettelytapoja, jotka tukevat innovaatioiden syntymistä ja kehittymistä. Esimerkiksi neuvottelumenettelyjen avulla voidaan antaa tilaa palvelujen toteuttamiselle uusilla tavoilla.

Helsinki on käynnistänyt hankintojensa kehittämisen innovatiivisia toimintamalleja hyödyntävään suuntaan. Kaupunki on ollut mukana mm. Culminatum Innovation Oy:n vetämässä Julkiset hankinnat innovaatioiden kasvualustana -hankkeessa sekä innovatiivista julkista hankintaa käsittelevässä BaltMet Procinno -hankkeessa. Helsinki on hakeutunut mukaan myös käynnistysvaiheessa olevaan VTT:n vetämään Promoting Innovation by Public Procurement -hankkeeseen.

Helsingin hankinnoissa huomioidaan kestävän kehityksen periaatteita. Esimerkiksi hankintakeskus arvioi asian jokaisen yhteishankintakilpailutuksen valmistelun ja seurannan yhteydessä. Ympäristökriteerien käyttö hankinnoissa on kuitenkin vaihtelevaa, sillä koko tuotteen elinkaaren huomioivien merkittävien ympäristötekijöiden arviointi on haasteellinen tehtävä. Tämän lisäksi hankkijan on tunnettava markkinoiden mahdollisuudet vastata ympäristövaatimuksiin. Ympäristöraportointia varten kerättyjen tietojen perusteella viime vuosina hallintokunnasta riippuen 10–40 % kaupungin yhteishankinnoista on asetettu ympäristövaatimuksia.

Helsinki on mukana erilaisissa kansallisissa ja kansainvälisissä kestävän hankinnan verkostoissa, kuten julkisten hankintayksiköiden kansallisessa ekohankintaverkostossa ja kansainvälisen paikallishallintojen kestävän kehityksen organisaation ICLEI:n Procura+ -kampanjassa.

Hankintakeskuksessa työskentelee ympäristöasiantuntija, jonka erityisalueena on hankintojen ja kestävän kehityksen yhteensovittaminen. Helsinki on hankintakeskuksen ja ympäristökeskuksen kautta mukana HSY Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut kuntayhtymän koordinoimassa Julia 2030 -hankkeessa, jonka tarkoituksena on vähentää Helsingin seudun kasvihuonekaasujen päästöjä ja nostaa esiin mahdollisuuksia hillitä ilmastonmuutosta ja sopeutua sen seurauksiin mm. hankintakäytäntöjen uudistamisen avulla.

3. Strategiset linjaukset hankinnoissa

Helsingin kaupungin hankintojen strategista ja poliittista ohjausta käsitellään kaupungin hankintastrategian lisäksi seuraavissa strategioissa ja toimintaohjelmissa:

- Helsingin hankintastrategiatyöryhmän raportti
- Helsingin strategiaohjelma 2009–2012
- Helsingin elinkeinostrategia
- Helsingin seudun innovaatiostrategia
- Energiapoliittiset linjaukset
- Helsingin ympäristöpolitiikka 2005–2008
- Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030
- Hallintokuntien hankinta- ja palvelustrategiat

Visionsa mukaan Helsinki on pääkaupunkina ja seudun keskuksena kehittyvä tieteen, taiteen, luovuuden ja oppimiskyvyn sekä hyvien palvelujen voimaan perustuva maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskus, jonka menestys koituu asukkaiden hyvinvoinnin ja koko Suomen hyväksi. Metropolialuetta kehitetään yhtenäisesti toimivana alueena, jossa on luonnonläheinen ympäristö ja hyvä asua, oppia, työskennellä sekä yrittää.

Kaupungin hankintoihin kohdistuvilla linjauksilla voidaan tukea Helsingin vision toteutumista. Kaupungin kokonaisuus ja tehokkuus hankinnoissa, tuottavuuden ja taloudellisuuden parantaminen, monipuolinen yritys rakenne, kestävä kehitys, energiankäyttö ja ilmastovaikutukset ovat näissä linjauksissa painopistealueita.

Hankintatoimen tavoitteena on tukea hallintokuntia niiden palvelutuotannon järjestämisessä siten, että nämä linjaukset toteutuvat.

3.1. Helsingin hankintastrategiatyöryhmän raportti

Kaupunginjohtaja asetti vuoden 2005 elokuussa työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin valmistella Helsingin kaupungille hankintastrategia. Työryhmä laati ehdotuksen kaupungin hankintastrategiaksi sekä siihen liittyviksi hankintojen kehittämistoimenpiteiksi ja luovutti raporttinsa kaupunginjohtajalle vuoden 2006 maaliskuussa. Kaupunginjohtajisto käsitteli raportin elokuussa 2006 ja kehotti hankintakeskusta, talous- ja suunnittelukeskusta ja kaikkia hallintokuntia tiettyihin toimenpiteisiin hankintojen kehittämiseksi. Raportissa tehtiin seuraavassa esitetyt hankintastrategiset linjaukset.

Palvelujen hankinta

- Palvelujen hankinnan lähtökohtana on, että kaupunki hoitaa itse ydintoimintonsa. Ydintoimintoja ovat tehtävät, joihin sisältyy palvelutuotannon jatkuvuuden turvaaminen ja sen edellyttämän osaamisen säilyminen. Niihin liittyviä tehtäviä voi hankkia ulkopuolelta silloin, kun se ei vaaranna palvelujen laatua ja kustannustehokkuutta.
- Kaupunki hankkii tukitoimintoja ulkopuolisilta organisaatioilta silloin, kun se on kaupungin kokonaistaloudellisuuden kannalta edullista. Kaupungin omien toimintojen saattamisesta kilpailutuksen piiriin päättää kaupunginvaltuusto.

Hallintokuntatason hankintojen kehittäminen

- Kunkin hallintokunnan tulee talousarvioesitykseensä sisältyvissä strategioissaan määrittää se, mitkä palvelut tuotetaan itse ja mitkä hankitaan ulkopuolisilta tuottajilta.
- Hallintokunta määrittää omassa hankintastrategiassaan, mitä hankintoja se itse kilpailuttaa niiden hankintojen osalta, joita yhteishankintaelin ei ole jo kilpailuttanut. Yhteishankintaelimen tekemät hankintapäätökset sitovat kaupungin virastoja ja laitoksia, ellei asiasta ole toisin päätetty.

Hankintojen johtaminen

- Hankintojen johtaminen perustuu raportoinnin kautta tapahtuvaan tieto-ohjaukseen sekä hankintastrategian ja talousarvion kautta tapahtuvaan tavoitteidenasetteluun.

Organisoituminen

- Hankintakeskuksen asemaa vahvistetaan keskittämällä kaupungin yhteishankinnat nykyistä laajemmin sen tehtäväksi. Myös kaupungin hankintastrategian valmistelu kuuluu jatkossa hankintakeskuksen tehtäviin. Hankintakeskus vastaa hankintojen tiedontuottamisesta ja raportoinnista.

Markkinoiden toimivuus

- Hankinnoissa on kiinnitettävä huomiota toimivien markkinoiden ja terveen kilpailun ylläpitoon siten, että markkinoilla on riittävä määrä toimittajia.

Kehittämisen painopisteet

- Hankintojen kehittämisen painopisteitä ovat sähköisen hankinnan kehittäminen, palvelujen hankintaprosessien kehittäminen, hankintoihin liittyvä koulutus sekä Pääkaupunkiseudun hankintayhteistyön kehittäminen.

Hankintastrategiatyöryhmän raportti ja asiaa koskeva kaupunginjohtajan päätösluettelo-ote ovat liitteinä 1 ja 2. Hankintakeskuksen raportti hankintastrategiatyön etenemisestä on liitteenä 3.

3.1.1. Hallintokuntakohtaiset hankintastrategiat

Hankintakeskus on käynyt kaupungin hallintokuntien kanssa hallintokuntakohtaisten hankintastrategioiden valmistelun käynnistysneuvottelut ja laatinut sisällysluettelon ohjeineen ja analyysimalleineen käytettäväksi hankintastrategioiden laadinnassa. Hankintakeskus on toimittanut hallintokunnille vuosittain hallintokuntakohtaiset ostotilastot kulutusanalyysien tekoa varten vuodesta 2007 alkaen. Ostotilastot toimitetaan tarpeen mukaan virastoille pääsääntöisesti kerran vuodessa, mutta tarvittaessa useamminkin.

Hankintastrategioiden laadinta etenee hallintokunnissa. Hankintastrategiset linjaukset voivat olla joko osana hallintokunnan palvelustrategiaa tai erillisenä dokumenttina. Hankintakeskus seuraa hallintokuntakohtaisten hankintastrategioiden valmistelun tilannetta.

3.2.Strategiaohjelma 2009–2012

Kaupunginvaltuusto hyväksyi kokouksessaan 29.4.2009 kaupunginhallituksen ehdotuksen Helsingin kaupungin strategiaohjelmaksi vuosiksi 2009–2012. Strategiaohjelma on ollut lähtökohtana valmisteltaessa kaupungin talousarvioehdotusta ja taloussuunnitelmaehdotusta sekä muita valtuustokauden suunnitelmia ja toimenpiteitä.

Strategiaohjelman mukaan Helsingin hankintatoimintaa ohjaavana strategisena päätavoitteena on talouden tasapainon ja palvelutuotannon vaikuttavuuden parantaminen. Kriittisenä menestystekijänä on palvelujen vaikuttavuuden parantaminen. Keskeisinä hankintoja koskevinä yksittäisinä tavoitteina ovat hankintapolitiikan kehittäminen tukemaan innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa sekä hankintojen kehittäminen kaupungin kokonaisedun parantamiseksi, elinkeinoelämän edellytysten parantamiseksi ja ilmastovaikutusten vähentämiseksi.

Tavoitteiden saavuttamista tuetaan mm. seuraavilla strategiaohjelmaan kirjatulla toimenpiteillä:

- Hankintaosaamisen kehittäminen
- Hankintatiedon raportoinnin, mittaamisen ja analysoinnin kehittäminen
- Hankintavolyymin keskittäminen
- Hankintojen ympäristövaikutusten seurannan tehostaminen
- Energiatehokkuuden käyttö hankintakriteerinä
- Kumppaniyhteistyön lisääminen yrittäjien kanssa
- Hankintakokonaisuuksien kehittäminen vastaamaan paremmin toimittajamarkkinoita

Strategiaohjelman linjauksia viedään hankintojen suunnitteluun ja toteuttamiseen kaupungin hankintastrategian ja edelleen hallintokuntaakohtaisten palvelu- ja hankintastrategioiden kautta.

3.3.Elinkeino- ja innovaatiopoliittiset linjaukset

Strategiaohjelmaan 2009–2012 kirjattuina hankintaa koskevinä elinkeino- ja innovaatiopoliittisina toimenpiteinä ovat kumppaniyhteistyön lisääminen yrittäjien kanssa ja hankintakokonaisuuksien kehittäminen vastaamaan paremmin toimittajamarkkinoita.

Strategiaohjelmassa todettiin lisäksi, että yritystoiminnan edistämiseksi ja innovaatioiden synnyn ja käyttöönoton tukemiseksi Helsinki arvioi uudelleen ja kehittää hankintapolitiikkansa ja mm. laajentaa palvelusetelin käyttöä. Edelleen todettiin, että Pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin tulee helpottaa.

3.3.1. Helsingin elinkeinostrategia

Yritysmyönteiseksi kumppaniksi - Helsingin elinkeinostrategia vuodelta 2007 linjasi seuraavia hankintaa koskevia asioita:

- Hankintastrategiasta raportoidaan myös elinkeinostrategian toteutumisen raportoinnin yhteydessä
- Elinkeinopalvelu järjestää tapaamisen hankintakeskuksen ja YritysHelsingin neuvontayksiköiden välillä
- Elinkeinopalvelun Internet-sivuille lisätään tietoa julkisista hankinnoista
- Hankintakeskus osallistuu tulevan hankintalain kehitysohjelmaan yhdessä Culminatum Innovation Oy:n ja Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa
- Innovaationäkökulma sisällytetään paremmin hankintastrategioihin jatkossa

Hankintaa koskeviksi toimenpiteiksi Helsingin elinkeinostrategiassa kirjattiin:

- Kaupunki kehittää hankintapolitiikkaa tukemaan innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa sekä innostaa hallintokuntia etsimään innovatiivisia toimintamalleja hankinnoissaan
- Kaupunki panostaa henkilöstönsä hankintaosaamisen kehittämiseen

- Kaupunki järjestää hankinnoista koulutusta yrityksille yleisesti sekä erityisesti sosiaali- ja terveysalan yrityksille

Helsinki käynnisti elinkeinostrategiansa ajantasaistamisen vuonna 2010.

3.3.2. Helsingin seudun innovaatiostrategia

Yhdessä huipulle – Helsingin seudun innovaatiostrategia vuodelta 2005 sisältää kaikkiaan 26 toimenpide-ehdotusta, joiden jatkovalmistelussa kehitysyhtiö Culminatum Innovation Oy:llä on keskeinen rooli. Strategian toteuttajina ovat yliopistot, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset, kaupungit ja innovatiiviset yritykset.

Innovaatiostrategian toimenpide-ehdotuksessa 12 todetaan, että kaupungit kehittävät yhteistyössä hankintatoimintaansa käyttäjien, tuottajien ja tutkimuksen yhteishankkeet mahdollistavan mallin löytämiseksi.

3.4. Kestävän kehityksen linjaukset

Helsingin kaupungin hankintoja koskevia ympäristövastuuseen liittyviä linjauksia on seuraavissa sopimus- tai päätösasiakirjoissa:

- Strategiaohjelma 2009–2012
- Energiapoliittiset linjaukset, EPOS-työryhmä
- Helsingin ympäristöpolitiikka 2005–2008
- Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV

Sosiaaliseen vastuuseen liittyen strategiaohjelmassa 2009–2012 todetaan, että Helsinki noudattaa hankintatoiminnassaan kansainvälisen työelämän perusnormeja mm. lapsityövoiman käytön vähentämiseksi. Edelleen todetaan, että harmaan talouden torjumiseksi kaupunki varmistaa, että sen hankinnoissa käytettävät toimittajat ovat rekisteröityneet yritys- ja yhteisötietolain mukaisesti sekä huolehtineet verojen ja sosiaalimaksujen maksamisesta. Strategiaohjelmaan liittyvänä toimenpiteenä Helsinki valmistelelee myös globaalin vastuun strategiaa.

3.4.1. Energiapoliittiset linjaukset

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 30.1.2008 kaupungin lähivuosien energiapoliittiset linjaukset. Hankintapolitiikkaa koskevia linjauksia ovat:

- Energiatehokkuus otetaan keskeiseksi kriteeriksi kaupungin hankinnoissa
- Selvitetään mahdollisuutta painottaa energiaosaamista suunnittelija- ja konsulttivalinnoissa
- Selvitetään julkisen sektorin hankintojen parhaat käytännöt ja niiden soveltuvuus Helsingissä

Kaupunginhallitus asetti 11.2.2008 työryhmän (EPOS) ohjaamaan ja seuraamaan valtuuston hyväksymien linjausten toimeenpanoa. Työryhmä esitti raportissaan energiapoliittisten linjausten toimeenpanosta (28.10.2008) mm. seuraavaa:

- Hankintakeskus tulee sisällyttämään kaupunginvaltuuston hyväksymät energiapoliittiset linjaukset valmistelemaansa kaupungin hankintastrategiaan

- Energiatehokkuuden ottaminen keskeiseksi kriteeriksi kaupungin hankinnoissa on asetettu näistä linjauksista keskeisimmäksi tavoitteeksi
- Energiatehokkuuden käyttöä hankintakriteerinä ja sen huomioimista hankinnoissa seurataan sekä yhteishankinnoissa että erillishankinnoissa
- Hankintastrategiaan sisällytettävien energiapolitiittisten linjausten vaikuttavuuden mittaamista ja strategiamittareita kehitetään hankintatoimen muiden mittareiden kehitystyön yhteydessä
- Jatkossa kaupungin tulee harkita pysyvän asiantuntijatehtävän perustamista, jonka tehtävänä olisi hankintojen energiaterohkkuuteen liittyvien asioiden valvonta, neuvonta, jatkuva kehitys ja tukitoiminta hallintokunnille

3.4.2. Helsingin ympäristöpolitiikka 2005–2008

Helsingin ympäristöpolitiikan 2005–2008 mukaan kaupunki sitoutuu toiminnassaan ja päätöksenteossään parantamaan hankkijoiden ympäristöosaamista sekä tekemään entistä enemmän ympäristövaikutukset huomioivia tuotteiden ja palvelujen hankintapäätöksiä.

Ympäristöpolitiikan valmisteluun ja seurantaan käynnistetyssä Helsingin ekologisen kestävyuden ohjelmassa (HEKO 2005–2008) yhtenä teemana oli elinkaariajattelun sisällyttäminen hankintoihin. Ohjelman mukaan kilpailutuksessa huomioon otettavia ympäristökriteerejä laadittiin ympäristövaikutuksiltaan merkittäville tuotteille, jotka ovat yhteisiä kaikille kaupungin hallintokunnille.

Helsingin ekologisen kestävyuden ohjelman keskeisiä hankintoja koskevia tavoitteita olivat:

- Määritellä tarkempia ympäristökriteerejä viiden tuoteryhmän hankinnoille: pesu- ja puhdistusaineet, mikrotietokoneet, toimistolaitteet, siivouspalvelut
- Järjestää ympäristökoulutusta kaikille kaupungin hankinnoista vastaaville
- Ehkäistä jätteen syntyä hankinnoissa
- Vähentää kaupungin toimistopaperin kulutusta vuoden 2002 tasosta 10 % vuoteen 2008 mennessä (kg/työntekijä)
- Lisätä ympäristömerkittyjen (tai vastaavat kriteerit täyttävien) pesu- ja puhdistusaineiden kulutuksen osuutta tuoteryhmän hankinnoista 10 % vuoden 2003 tasosta vuoteen 2008 mennessä

Ohjelmatyön päättyessä vuonna 2008 ohjelman johtoryhmä totesi, että tavoitteet oli ohjelmakauden osalta saavutettu. Helsinki käynnisti ympäristöpolitiikan uudistamistyön vuonna 2010.

3.4.3. Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030

Pääkaupunkiseudun ilmastostrategian 2030 toimintalinjoissa todettiin hankintoihin liittyen mm. seuraavaa:

- Kehitetään kaupunkien hankintamenettelyä energiaterohkkuutta tukevaksi
- Kaupungit tiedottavat ja antavat ohjeita omalle henkilökunnalleen sekä asukkaille ja yrityksille laitehankintojen vaikutuksesta energiankulutukseen ja käyttökustannuksiin
- Kaupunkien hankinnoissa edistetään materiaali- ja energiaterohkkuutta sekä vähäpäästöisyyttä

Ilmastostrategian osassa ”Ehdotuksia keinoiksi päästöjen vähentämiseksi sektoreittain ja toimintalinjoittain” kuvattiin useita mahdollisia keinoja toimintalinjojen ja tavoitteiden toteuttamiseksi.

4. Hankintastrategiset päävalinnat ja hankintojen kehittämisohjelma

Hankintatoimen tavoitteena on tukea kaupungin hallintokuntia niiden palvelutuotannon järjestämisessä siten, että kaupungin visiota tukevat hankintaa koskevat linjaukset kaupungin kokonaisedusta ja tehokkuudesta hankinnoissa, tuottavuuden ja taloudellisuuden parantamisesta, monipuolisesta yritysraenteesta, kestävästä kehityksestä, energiankäytöstä ja ilmastovaikutuksista toteutuvat. Tämä saavutetaan kehittämällä hankintojen nykyistä toimintamallia tässä luvussa esitetyillä toimenpiteillä. Näiden toimenpiteiden ohella jatketaan luvussa 3 esitettyjen, muissa strategioissa ja toimintaohjelmissa kuvattujen kehittämistoimenpiteiden toteuttamista.

4.1. Hankintastrategiset päävalinnat

Helsingin kaupungin hankintoja koskevia linjauksia on tehty useissa erillisissä strategioissa ja toimintaohjelmissa. Toimintaympäristön ja hankintojen nykytilan analysoinnin tuloksena näistä linjauksista on johdettu seuraavat hankintastrategiset päävalinnat:

- Hankinta-asiantuntemusta lisätään ja sen käyttöä tehostetaan hankintaosaamista parantamalla ja syventämällä sekä hankintoja soveltuvilta osiltaan keskittämällä
- Hankintojen suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan terveiden markkinoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet
- Hankintojen ohjauksessa ja työnjaossa käytetään kilpailuttamisen keskittämisen ja tilaamisen hajauttamisen yhdistelmä- eli hybridimallia
- Hankinnat tehdään kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti
- Hankinnoissa hyödynnetään tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan innovatiivisia, erityisesti hankintalainsäädännössä mainittuja toimintamalleja

Seuraavassa kappaleessa esitetty hankintojen kehittämisohjelma tukee hankintastrategisia päävalintoja ja ohjaa kaupungin hankintoja niitä toteuttavaan suuntaan.

4.2. Hankintojen kehittämisohjelma

Hankintatoimen tehokkuutta lisätään, hankintojen ohjausta kehitetään ja hankintatyön laatua parannetaan hankintojen kehittämisohjelmalla, joka sisältää seuraavat seitsemän toimenpidekokonaisuutta:

1. Yhteishankintojen päivittäminen sekä hankintojen ohjauksen ja sopimushallinnan kehittäminen
2. Pienten ja keskisuurten hallintokuntien hankintojen keskittäminen hankintakeskukseen
3. Hankintaosaamisen lisääminen ja syventäminen
4. Hankintayhteistyön ja -viestinnän kehittäminen
5. Markkinoiden hallinta ja turvaaminen sekä harmaan talouden torjunta
6. Hankintojen mittaaminen ja tehostaminen sähköisillä ratkaisuilla
7. Kestävä kehityksen huomioiminen ja innovatiivisten toimintamallien käyttö hankinnoissa

Hankintojen yleistä ohjausta kehitetään perustamalla keskeisten hallintokuntien edustajista koottu Helsingin hankintojen ohjausryhmä. Ohjausryhmän tehtävänä on hankintatoimen toimintatapojen yhtenäistäminen ja Helsingin kaupungin hankintastrategian kehittämistoimenpiteiden toteutumisen koordinointi ja seuranta. Ohjausryhmä raportoi kehittämisohjelman toimenpiteiden toteutumisesta vuosittain kaupunginhallitukselle. Kehittämisohjelman yhteenveto on liitteenä 4.

4.2.1. Yhteishankintojen päivittäminen sekä hankintojen ohjauksen ja sopimushallinnan kehittäminen

Yhteishankittavat tuote- ja palveluryhmät sekä yhteishankintojen työnjaon määrittelevät kaupunginhallituksen päätökset vuosilta 1996 ja 1997 uudistetaan vastaamaan nykytilannetta. Yhteishankittavista tuotteista ja palveluista päättää kaupunginhallitus, ja uudistettuja päätöksiä valmisteleekin hankintakeskus. Kaupunginhallituksen päätöksessä määritellään myös kunkin tuote- ja palveluryhmän yhteishankinnoista vastaava hallintokunta. Yhteishankintalistaa päivitetään tarpeen vaatiessa.

Hankintakeskus toimii pääasiallisena yhteishankintayksikkönä. Stara tekee vastuualueelleen kuuluvat teknisen sektorin yhteishankinnat. Muille hallintokunnille kohdistetaan yhteishankintavastuuta silloin, kun yhteishankinnan kilpailuttaminen hankintakeskuksen tai Staran toimesta ei ole perusteltua. Hankintakeskuksen ja Staran työnjako yhteishankinnoissa täsmennetään yhteishankintaa koskevan päätöksen uudistamisen yhteydessä.

Hankintojen strategista ohjausta kehitetään ja sen roolijakoa talous- ja suunnittelukeskuksen, hankintakeskuksen ja muiden hallintokuntien kesken tarkennetaan.

Hankintasopimusten käyttöä tehostetaan lisäämällä sopimusten ohi ostamisen valvontaa. Hankintakeskus selvittää ohjostamisen lähtötason ja valvonnan toimenpiteet sekä kehittää sopimushallinnan ja sopimusten valvonnan toimintamalleja yhdessä talous- ja suunnittelukeskuksen sekä hallintokeskuksen kanssa.

Yhteishankintojen päivittäminen sekä hankintojen ohjauksen ja sopimushallinnan kehittäminen

Toimenpide	Vastuutaho	Käynnistyy	Valmis	Arviointi / mittari
Yhteishankittavien tuotteiden ja palvelujen listan uudistaminen	Kaupunginhallitus*	2011	2012	Lista on uudistettu
Hankintojen strategisen ohjauksen kehittäminen	Talous- ja suunnittelukeskus / hankintakeskus / hallintokunnat	2011	2012	Ohjausmalli on uudistettu
Sopimusten ohi ostamisen valvonnan tehostaminen	Hankintakeskus / hallintokeskus / talous- ja suunnittelukeskus / hallintokunnat	2011	Jatkuva	Ohjostojen luku- ja euromäärä

* Hankintakeskus valmisteleekin

4.2.2. Pienten ja keskisuurten hallintokuntien hankintojen keskittäminen hankintakeskukseen

Pienten ja keskisuurten hallintokuntien hankintoja keskitetään soveltuvin osin hankintakeskukseen. Hankintakeskus osallistuu jatkossa aiempaa tiiviimmin näiden hallintokuntien hankintojen suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen tai tuottaa hankintaan liittyvän palvelun kokonaisuudessaan. Hallintokunta päättää edelleen omista hankinnoistaan.

Hankintojen keskittämisellä varmistetaan yhdenmukainen hankintaprosessi, mahdollistetaan yhteishankintojen lisääminen, pienennetään hankintariskejä ja parannetaan hankintojen laatua. Keskittäminen koskee erityisesti niitä hallintokuntia, joilla ei ole hankintoihin päätoimisesti osoitettuja henkilöresursseja. Isoissa tai toimintansa

luonteen vuoksi erikoisasemassa olevissa hallintokunnissa hankintojen kilpailuttamisesta vastaavat edelleen omat hankintatoimistot yhteistyössä yhteishankintayksiköiden kanssa.

Pienissä ja keskisuurissa hallintokunnissa on puutetta hankintoihin käytettävästä ajasta ja asiantuntemuksesta. Selkeyttämällä työnjakoa hankintojen asiantuntijavirastona toimivan hankintakeskuksen kanssa voidaan ratkaista aika- ja asiantuntijaresurssiongelmia.

Hankintakeskus käy hallintokunnittain hankintojen kehittämisneuvottelut ja laatii kunkin hallintokunnan kanssa vuosittaisen hankintasuunnitelman, jossa sovitaan työnjako hankinnoissa. Hallintokunnat, joita hankintojen keskittäminen hankintakeskukseen koskee, määrittellään hankintojen kehittämisneuvottelukierroksen jälkeen. Keskitettävistä hankinnoista sovitaan hallintokuntakohtaisesti siten, että menettely tukee hallintokunnan ydintehtäviä ja yhteishankintojen lisäämistä kaupungin hankinnoissa. Hankintakeskus arvioi mahdollisen lisäresurssitarpeensa hankintatehtävien selvittämisen yhteydessä.

Pienten ja keskisuurten hallintokuntien hankintojen keskittäminen hankintakeskukseen

Toimenpide	Vastuutaho	Käynnistyy	Valmis	Arviointi / mittari
Hallintokuntakohtaiset hankintojen kehittämisneuvottelut	Hankintakeskus / hallintokunnat	2011	2012	Neuvottelujen lukumäärä
Vuosittaisen hankintasuunnitelmien laatiminen	Hallintokunnat / hankintakeskus	2011	2012	Hankintasuunnitelmien lukumäärä

4.2.3. Hankintaosaamisen lisääminen ja syventäminen

Helsingin kaupungin organisaatiossa hankinnoista vastaavien johdon ja keskijohdon työntekijöiden hankintaosaamista syvennetään heille suunnitellulla hankintakoulutuskokonaisuudella. Koulutuksessa painotetaan erityisesti hankintojen suhdetta hallintokuntien ja niiden yksiköiden talouteen sekä hankintojen johtamista ja ohjaamista. Koulutuksen sisällössä huomioidaan julkisten hankintojen tilanne, kehittämistarpeet ja yhteistyö Euroopan Unionissa.

Kaupungin hallintokuntien johdon ja keskijohdon koulutus suunnitellaan ja toteutetaan kappaleessa 4.2.2. kuvattujen hallintokuntakohtaisten hankintojen kehittämisneuvottelujen jälkeen hankintakeskuksen, Oiva Akatemian, hallintokeskuksen oikeuspalvelujen sekä hallintokuntien edustajien yhteistyönä.

Hankintaosaamisen lisääminen ja syventäminen

Toimenpide	Vastuutaho	Käynnistyy	Valmis	Arviointi / mittari
Johdon ja keskijohdon syventävä hankintakoulutus	Hankintakeskus / Oiva Akatemia / hallintokeskus	2012	2013	Koulutusten lukumäärä ja osallistujapalaute*

* Keskeiset hankinnoista vastaavat johdon ja keskijohdon edustajat on koulutettu

4.2.4. Hankintayhteistyön ja -viestinnän kehittäminen

Helsinki syventää yritys- ja sidosryhmäyhteistyötään hankinnoissa järjestämällä nykyistä enemmän sekä säännöllisiä tapaamisia yhteistyökumppaneiden kanssa että yleisiä hankintojen tiedotustilaisuuksia. Hankintojen tiedotustilaisuuksissa esitellään kaupungin yhteishankintayksiköiden ja keskeisten hallintokuntien tulevia hankintoja ja kerrotaan yhteistyökumppaneille hankintoja koskevista toimintatavoista. Kaupunki pyrkii hankinnoissaan mahdollisimman suureen läpinäkyvyyteen.

Kaupungin sisäisen hankinta-asiantuntijaverkoston toimintaa aktivoidaan järjestämällä verkostotapaamisia ja koulutustilaisuuksia.

Hankintoja koskevaa vuorovaikutusta parannetaan myös sähköisiä tiedotuskanavia hyödyntämällä. Helsinki kehittää Internet-sivuillaan esitettävää hankintoja koskevaa sisältöä ja suoraa hankintaviestintäänsä. Sähköisten hankintaratkaisujen kuten kilpailutusjärjestelmän ja sähköisen huutokaupan käyttöönotto tulee tukemaan sähköisen asioinnin kehittämistä hankinnoissa.

Kaupungin sähköiseen työpöytään Helmeen tuotetaan hankintasisältöä ja sen käytettävyyttä seurataan ja kehitetään. Hankinnat huomioidaan myös kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen Tyne -ekstranet-palvelussa.

Helsinki pyrkii vaikuttamaan ja tuomaan oman näkökantansa esiin hankintojen lainsäädäntötyössä ja osallistuu edelleen kansallisiin ja kansainvälisiin, mm. Euroopan Unionin toteuttamiin hankintojen kehittämishankkeisiin.

Hankintayhteistyön ja -viestinnän kehittäminen

Toimenpide	Vastuutaho	Käynnistyy	Valmis	Arviointi / mittari
Hankintojen tiedotustilaisuudet	Hankintakeskus	Käynnistynyt	Jatkuva	Tilaisuuksien lukumäärä ja osallistujapalaute
Hankinta-asiantuntijaverkoston aktivointi	Hankintakeskus	Käynnistynyt	Jatkuva	Tapahtumien lukumäärä ja osallistujapalaute
Hankintoja koskevien Internet-, intranet- ja ekstranet-sisältöjen kehittäminen	Hankintakeskus	Käynnistynyt	Jatkuva	Asiakas- ja käyttäjäpalaute

4.2.5. Markkinoiden hallinta ja turvaaminen sekä harmaan talouden torjunta

Helsinki jatkaa markkinoiden hallinnan toimintamallien kehittämistä. Erityisesti palvelujen ja materiaalien toimittajapohjan varmistaminen, toimivien markkinoiden huomiointi kilpailutettaessa sekä alihankintaprosessin selvittäminen ja hankintojen ketjuttamisen valvonta ovat tämän kehittämistyön keskeisiä osia.

Markkinoiden hallinta ja turvaaminen edellyttävät hankintojen tuote- ja palveluryhmäkohtaista suunnittelua sekä yhteistyötä palvelu- ja materiaalitoimittajien ja alan järjestöjen kanssa. Hankintakeskus ja talous- ja suunnittelukeskus käynnistävät projektin, jossa selvitetään markkinoiden hallinnan toimintamallien kuvaamista ja käyttöä kaupungin hankinnoissa.

Harmaan talouden torjuntaa tehostetaan hankintoja suunniteltaessa ja toteutettaessa. Ohjetta harmaan talouden torjumiseksi kaupungin hankintojen yhteydessä sovelletaan kaikissa asian kannalta merkittävässä hankinnoissa.

Rakentamissektorin hankintastrategian selvitys- ja valmistelutyössä painotetaan erityisesti rakentamissektorin yksiköiden yhteistyötä hankintojen koordinoinnissa ja harmaan talouden torjunnassa.

Markkinoiden hallinta ja turvaaminen sekä harmaan talouden torjunta

Toimenpide	Vastuutaho	Käynnistyy	Valmis	Arviointi / mittari
Markkinoiden hallinnan toimintamallien kehittämisprojekti	Hankintakeskus / talous- ja suunnittelukeskus	2012	2013	Malli on kehitetty
Harmaan talouden torjunnan tehostaminen	Talous- ja suunnittelukeskus	Käynnistynyt	Jatkuva	Seurantaraportti*

* Harmaan talouden torjunnan seurantaraportti, talous- ja suunnittelukeskus

4.2.6. Hankintojen mittaaminen ja tehostaminen sähköisillä ratkaisuilla

Sähköisten hankintajärjestelmien ja -ratkaisujen käyttö mahdollistaa yhdenmukaisen hankintaa koskevan tiedon keräämisen. Yhtenäinen tietopohja puolestaan mahdollistaa hyvien hankintaa koskevien mittareiden kehittämisen ja niiden käyttämisen raportoinnin ja edelleen hankintojen ohjauksen ja tuottavuuden seurannan perustana. Sähköiset hankintaratkaisut yhtenäistävät hankintaprosessia, ja tekevät siten hankintaosaamisen ylläpidosta helppoa ja hankintayhteistyöstä tuotteitaan tarjoaville yrityksille ja yhteisöille selkeää.

Helsingin kaupunki panostaa erityisesti hankinnan yhtenäisen tietopohjan ja luotettavien hankinnan tuottavuuden kehittymistä seuraavien mittareiden kehittämiseen. Mittareiden kehittämistyössä huomioidaan hankintoihin liittyvän kustannuslaskennan ja kustannustiedon tuottamisen tarpeet. Hankinnan talous- ja tuottavuusmittareiden kehittämistyön seurauksena tullaan hallintokunnille asettamaan selkeitä, hankintoja koskevia laadullisia ja määrällisiä tavoitteita. Helsinki kehittää hankintojen raportointia osana talouden ja toiminnan seuranta.

Sopimushallinnan kehittämisen tavoitteena on parantaa sopimusten systemaattista hallintaa sopimuksen koko elinkaaren aikana, parantaa sopimustietojen saatavuutta sopimusten käyttäjille, kehittää sopimusten seuranta sekä hallintokunta- että kaupunkitasolla ja parantaa sopimusten toteutumatietojen hyödyntämistä. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi Helsingin kaupungin virastojen ja laitosten käyttöön tarvitaan yhteinen sopimushallintajärjestelmä, joka soveltuu kaikentyyppisten sopimuslajien hallinnoimiseen.

Kaupunkitason sopimuksenhallinnan tietojärjestelmä otetaan käyttöön kaupungin asianhallinnan uudistamisen yhteydessä. Helsinki ottaa käyttöön myös kaupunkitason sähköisen kilpailutusjärjestelmän.

Sähköiset hankintaratkaisut rakennetaan siten, että kestävä kehityksen huomiointi ja innovatiivisten toimintamallien käyttö mahdollistuvat. Sekä sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä että sopimuksenhallintajärjestelmässä varataan mahdollisuus kestävä kehityksen huomioivien hankintojen kirjaamiseen.

Helsinki selvittää hankintalain mukaisten sähköisten kilpailutusmallien eli sähköisen huutokaupan ja dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöönottoa.

Hankintojen mittaaminen ja tehostaminen sähköisillä ratkaisulla

Toimenpide	Vastuutaho	Käynnistyy	Valmis	Arviointi / mittari
Hankinnan tuottavuusmittareiden kehittäminen	Hankintakeskus / talous- ja suunnittelukeskus	2012	2013	Mittarit on kehitetty
Hankintoja koskevien yleisten taloudellisten tavoitteiden määrittely	Hankintakeskus / talous- ja suunnittelukeskus	2011	2012	Tavoitteet on määritelty
Hankintojen raportoinnin kehittäminen	Hankintakeskus / talous- ja suunnittelukeskus	2011	2012	Säännöllisesti tapahtuva raportointi
Sähköisen sopimushallintajärjestelmän käyttöönotto	Hallintokeskus	Käynnistynyt	2012	Järjestelmä on otettu käyttöön
Sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöönotto	Hankintakeskus	Käynnistynyt	2012	Järjestelmä on otettu käyttöön
Sähköisten kilpailutusmallien kokeileminen	Hankintakeskus	2011	2012	Kilpailutusmalleja on kokeiltu

4.2.7. Kestävän kehityksen huomioiminen ja innovatiivisten toimintamallien käyttö hankinnoissa

Kestävä kehitys huomioidaan järjestelmällisesti kaupungin hankinnoissa. Kilpailutusten yhteydessä arvioidaan kestävän kehityksen vertailu- ja valintaperusteiden käytön mahdollisuus. Kilpailutusten seurauksena syntyvissä sopimuksissa on aina joko tarjolla kestävän kehityksen mukaisia vaihtoehtoja tai sopimusten kautta ostettavat materiaalit ja palvelut on tuotettu kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti, mikäli näin on markkinat ja hankinnan luonne huomioiden mahdollista menetellä. Määrällisiä tavoitteita kestävän kehityksen huomioivien hankintojen osuuden lisäämiselle voidaan asettaa myös kaupungin ympäristöpolitiikassa.

Helsinki pyrkii huomioimaan hankinnoissaan ja toimintansa järjestämisessä hankkimiensa ja käyttämiensä materiaalien ja palvelujen koko elinkaaren. Kestävä kehitys kattaa sosiaalisen vastuun huomioimisen hankintojen yhteydessä. Kaupunki valmistelee globaalin vastuun strategiaa osana strategiaohjelman 2009–2012 toimenpiteitä.

Helsingin kaupungin intranetin hankintakäsikirjassa ja hankinnoissa käytettävissä asiakirjamalleissa huomioidaan kestävän kehityksen periaatteiden mukaisten hankintojen tekeminen. Kaupungin hallintokuntia kannustetaan huomioimaan kestävän kehityksen periaatteet hankinnoissaan. Hankintakeskus ja ympäristökeskus valmistelevat kaupungin hankintastrategian tueksi kaupungin hankintojen kestävän kehityksen toimintaohjelman, jolla hallintokuntia tuetaan kestävän kehityksen huomioimisessa hankinnoissaan. Toimintaohjelma sisältää hallintokuntakohtaisesti tehtävien hankintojen analysoinnin sekä kestävien hankintojen koulutusta. Ympäristöraportointiin lisätään kestävän kehityksen mukaiset hankinnat, joita selvitetään kaikilta hallintokunnilta.

Energiatehokkuuden ja hiilijalanjäljen käyttämistä hankintojen valintaperusteina lisätään, sillä hankinnat ovat merkittävä keino kaupungin ilmastotavoitteiden toteuttamisessa. Energiatehokkuusvaatimusten asettaminen tulee helpottamaan mm. energiamerkinän käytön laajenemisen ja Ecodesign–direktiivin toimeenpanon myötä.

Helsingin kaupunki on aktiivisesti mukana innovatiivisten hankintojen kansallisissa ja kansainvälisissä kehityshankkeissa, ja pyrkii hyödyntämään erityisesti palveluhankinnoissaan innovatiivisia toimintamalleja painottaen hankintalainsäädännössä mainittuja innovatiivisuutta tukevia hankintamenettelyjä. Innovatiivisuus Helsingin kaupungin hankintastrategia

yhdistyy kaupungin hankinnoissa kestävän kehityksen periaatteiden soveltamiseen ja elinkaariajattelun käyttöön. Innovatiivisen hankinnan työkaluja kuten palvelumuotoilua käytetään ohjaamaan kaupungin hankintatointa joustavien palvelutuotantomallien käyttöönottoa tukevaan suuntaan. Suunnittelun, hyvän laadun ja pitkän elinkaaren sekä monipuolisen toimivuuden merkitystä korostetaan osana tehokasta ja toimivaa materiaalien ja palvelujen hankintaa.

Hankintakeskus neuvoo ja konsultoi kaupungin hallintokuntia kestävän kehityksen ja innovatiivisten toimintamallien käytössä hankinnoissa sekä selvittää näiden alueiden linkkipankin tai hyvien käytäntöjen tietokannan toteuttamista.

Kestävän kehityksen huomioiminen ja innovatiivisten toimintamallien käyttö hankinnoissa

Toimenpide	Vastuutaho	Käynnistyy	Valmis	Arviointi / mittari
Kestävän kehityksen periaatteiden huomioiminen hankintakäsikirjassa ja hankinnan asiakirjamalleissa	Hankintakeskus / hallintokeskus	2011	2011 / jatkuva	Käsikirja ja mallit on päivitetty
Hankintojen kestävän kehityksen toimintaohjelman toteuttaminen	Hankintakeskus / ympäristökeskus	Käynnistynyt	2012	Toimintaohjelma on toteutettu
Kestävän kehityksen mukaisten hankintojen sisällyttäminen ympäristöraportointiin	Ympäristökeskus / hallintokunnat	2011	2011 / jatkuva	Ympäristöraportointi on tältä osin uudistettu
Energiatehokkuuden ja hiilijalanjäljen käytön lisääminen hankintaperusteena	Yhteishankintayksiköt / hallintokunnat	2011	Jatkuva	Hankintaprojektien lukumäärä
Innovatiivisten toimintamallien käyttö hankinnoissa	Yhteishankintayksiköt / hallintokunnat	2011	Jatkuva	Hankintaprojektien lukumäärä
Hankintojen kestävän kehityksen ja innovatiivisten toimintamallien linkkipankin toteuttaminen	Hankintakeskus	2011	2011 / Jatkuva	Linkkipankki on käytössä

Liitteet

- Liite 1 Hankintastrategiatyöryhmän loppuraportti 31.3.2006
- Liite 2 Kaupunginjohtajan päätösluettelo 27/2006, 70§ Hankintastrategiatyöryhmän raportti
- Liite 3 Hankintastrategiatyön eteneminen 17.5.2010, hankintakeskuksen raportti
- Liite 4 Hankintojen kehittämissuunnitelman yhteenveto



Helsingin kaupunki
Hankintakeskus

Helsingin kaupungin hankintakeskus
Suvilahdenkatu 10 E, Helsinki
PL 700, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI
Puhelin 09 310 31790, faksi 09 310 31791
Sähköposti: hankintakeskus@hel.fi
Internet: www.hel.fi/hank/