

Hankinnan toimintalinjat

TAVOITETILARAPORTTI



Hankinnan toimintalinjat

Tavoitetilaraportti

Liikenneviraston toimintalinjoja 2/2013

Liikennevirasto

Helsinki 2013

Kannen kuva: Aarno Isomäki/Vastavalo

ISSN-L 1798-825X
ISSN 1798-825X
ISBN 978-952-255-316-4

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-825X
ISSN 1798-8268
ISBN 978-952-255-287-7

Kopijyvä Oy
Kuopio 2013

Julkaisua myy/saatavana
paino.kuopio@kopijyva.fi

Liikennevirasto
PL 33
00521 HELSINKI
Puhelin 020 637 373

Esipuhe

Hankinnalla ja toimittajamarkkinoiden hallinnalla on keskeinen merkitys Liikenneviraston strategisten päämäärien saavuttamisessa ja strategian toteuttamisessa. Liikenneviraston tavoitteena ovat toimivat liikenneyhteydet ja hyvinvoiva Suomi. Liikennevirasto ei itse tuota väylänpidon palveluita, vaan toimii tilaajaviranomaisena. Viraston tehtävänä on tunnistaa asiakkaiden eli eri väylän käyttäjien ja yhteiskunnan tarpeet, määritellä palvelut ja tuottaa palvelut hankkimalla niitä toimittajamarkkinoilta. Palveluntuottajat toteuttavat vaaditut palvelut loppukäyttäjille.

Hankinnan toimintalinjojen tehtävänä on määrittää Liikenneviraston hankintatoimen ja hankintojen toteuttamisen periaatteet ja päämäärät. Hankintatoimen osalta tämä tarkoittaa viraston hankintatoimen kehittämisen ja ohjauksen tavoitetilan määrittämistä. Hankintojen toteuttamisen osalta tämä tarkoittaa hankintojen toteuttamista linjaavien periaatteiden sekä hankinnan kehittämiskohteiden ja -toimenpiteiden määrittämistä.

Hankinnan toimintalinjojen tavoitteena on, että pitkällä aikavälillä Liikenneviraston hankintatoiminnan tuloksena loppukäyttäjän ja toimittajamarkkinoiden hallinnan näkökulmat vahvistuvat, infra-alan tuottavuus on kasvanut muuta rakennusalaan nopeammin ja Liikennevirasto on infra-alan edelläkävijä ja suunnannäyttäjä hankinnoissa ja toimittajamarkkinoiden hallinnassa.

Hankinnan toimintalinjat -työn yhteydessä Liikennevirastossa määriteltiin hankinta laaja-alaista määritelmää (Iloranta ja Pajunen-Muhonen, 2012) mukailleen seuraavasti: ”Hankinta on organisaation ulkoisten resurssien hallintaa. Organisaation toiminta, ylläpito, johtaminen ja kehittäminen vaativat erilaisia tuotteita ja palveluita sekä erilaisia osaamista ja tietämystä organisaation ulkopuolelta, erilaisia ulkoisia resursseja. Hankinta pyrkii hyödyntämään toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet niin, että lopullisen asiakkaan tarpeet tulevat tyydytetyiksi halutulla, yhteiskunnan kokonaisuutta maksimoivalla tavalla.”

Hankinnan toimintalinjatyön tulokset on koostettu kahteen raporttiin: ”Hankinnan toimintalinjat – Tavoitetila” -raporttiin sekä ”Hankinnan toimintalinjat – Linjaukset ja kehittämiskohteet” -raporttiin. Tässä tavoitetilaraportissa esitetään Liikenneviraston hankintatoimen kehittämisen ja ohjauksen tavoitetila. Hankinnan toimintalinjat, linjaukset ja kehittämiskohteet -raportissa esitetään hankintojen toteuttamisen periaatteet ja kehittämisen päämäärät eli se, miten Liikennevirastossa hankintoja tehdään ja kehitetään. Nämä raportit yhdessä muodostavat Liikenneviraston hankinnan toimintalinjat eli hankintastrategian.

Hankinnan toimintalinjat koskevat Liikenneviraston kaikkia hankintoja sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualueen infrahankintoja. Tästä kokonaisuudesta käytetään termiä Liikenneviraston hankinnat.

Työtä on ohjannut hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet pj Kari Ruohonen, sihteeri Riitta Kaasalainen sekä jäseninä Kristiina Laakso, Rami Metsäpelto, Jukka Karjalainen, Jan Juslén, Lea Virtanen, Kirsi Vidman-Hakola, Matti Vehviläinen (Varsinais-Suomen ELY-keskus) ja Jaakko Ylinampa (Lapin ELY-keskus). Työn toteutusta on johtanut investointien ohjausosaston johtaja Kristiina Laakso ja

projektipäällikkönä on toiminut kehittämispäällikkö Riitta Kaasalainen. Hankintojen johtamisen ja kehittämisen näkökulmista ja menetelmistä sekä raporttien kirjoittamisesta on vastannut Innodea Oy, josta työhön on osallistunut johtava asiantuntija Hanna Pajunen-Muhonen.

Hankinnan merkittävyyden ja vaikuttavuuden vuoksi Hankinnan toimintalinjat -työhön on osallistunut huomattavan suuri määrä Liikenneviraston ja ELY-keskusten asiantuntijoita. Työhön on liitetty vahvasti mukaan toimittajamarkkinavuorovaikutus, yhteinen hankintaosaamisen kehittäminen ja yhteistyö infra-alan eri toimijoiden kanssa. Työn eri vaiheissa pidettyihin tilaisuuksiin ja työpajoihin on osallistunut aktiivisesti satoja palveluntuottajien, infra-alan järjestöjen sekä kuntasektorin edustajia.

Kiitokset onnistuneesta Hankinnan toimintalinjat -työstä kuuluvat paitsi päävastuun kantaneelle ydintyöryhmälle myös kaikille niille Liikenneviraston ja ELY-keskusten asiantuntijoille ja eri yhteistyötahojen edustajille, jotka ovat vahvasti sitoutuneet työhön omalla panoksellaan ja asiantuntemuksellaan. Tästä on hyvä jatkaa hankintojen yhteistä kehittämistyötä!

Helsingissä toukokuussa 2013

Liikennevirasto

Sisältö

KÄSITTEET	6
1 JOHDANTO	7
1.1 Toimintalinjojen tehtävä ja tavoite	7
1.2 Tausta ja lähtökohdat	8
1.3 Toteutus	9
2 LIIKENNEVIRASTON HANKINNAT	10
3 LIIKENNEVIRASTON HANKINTOJEN KEHITTÄMIS- JA OHJAUSMALLI	12
4 HANKINNAN KEHITTÄMISEN JA OHJAUKSEN PERUSTA	14
4.1 Strategiset painopistealueet ja kehittämiskohteet	14
4.2 Hankintojen ryhmittely kategorioihin	18
4.3 Käytännön hankintaprosessi	20
5 HANKINNAN KEHITTÄMISEN JA OHJAUKSEN MENETELMÄT	22
5.1 Hankinnan ohjaus -prosessi	22
5.2 Kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen	25
5.3 Toimeenpano ja seuranta	26
5.3.1 Toimeenpano	26
5.3.2 Seuranta ja mittaaminen	27
6 HANKINNAN LINJAAMINEN JA KEHITTÄMINEN	30
6.1 Kooste kaikkia hankintoja koskevista linjauksista	30
6.2 Kooste kategoriakohtaisista linjauksista	31
6.3 Kooste kategoriakohtaisista kehittämiskohteista	33
7 HANKINNAN TYÖKALUT	35
7.1 Hankintaohjelmat	35
7.2 Toimintajärjestelmä ja hankinnan ohjeistus -palvelu	35
7.3 Sähköiset ja muut hankinnan työkalut	37
8 HANKINTOJEN YHTEINEN KEHITTÄMINEN	39
8.1 Valtion hankintatoimen neuvottelukunta	39
8.2 ELY-keskusten infrahankintojen kehittämistyö	39
8.3 Hankintojen yhteinen kehittäminen infra-alalla	40
9 HANKINTOJEN KEHITTÄMINEN JATKUU	41

Käsitteet

Hankinta on organisaation ulkoisten resurssien hallintaa. Organisaation toiminta, ylläpito, johtaminen ja kehittäminen vaativat erilaisia tuotteita ja palveluita sekä erilaista osaamista ja tietämystä organisaation ulkopuolelta, erilaisia ulkoisia resursseja. Hankinta pyrkii hyödyntämään toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet niin, että lopullisen asiakkaan tarpeet tulevat tyydytyiksi halutulla, yhteiskunnan kokonaisuutua maksimoivalla tavalla.” (Mukailtu lähde: Iloranta ja Pajunen-Muhonen, 2012)

Hankintakategoria on joukko tuotteita ja palveluita tai tuote- ja palveluryhmiä, joita ohjataan ja koordinoidaan hankinnoissa yhtenä kokonaisuutena. Tuote- ja palveluryhmiä voi yhdistää esim. yhteiset tai samalla tavoin toimivat toimittajamarkkinat tai niiden käyttötarkoitus. Termin käyttöön päädyttiin, koska myös valtiokonsernin hankintaohjaus ja valtiokonttori ovat linjanneet termistön käyttöä tähän suuntaan.

Hankintaprosessi kattaa hankinnan suunnittelun ja valmistelun (A), hankinnan kilpailutuksen (B) ja toimittajan toteutuksenaikaisen ohjaamisen alavaiheineen (C). Julkisista hankinnoista säädetty lainsäädäntö säätelee vaiheen B toteutusta.

Toimittajamarkkinalla tarkoitetaan yritykselle tai organisaatiolle erilaisia tuotteita ja palveluita sekä erilaista osaamista ja tietämystä tarjoavia ulkopuolisia resursseja. Liikenneviraston toimittajamarkkina muodostuu mm. infra-alan palveluntuottajista ja urakoitsijoista, laite- ja järjestelmätoimittajista, IT-palveluntuottajista, liikkeenjohdon konsultointipalveluista sekä suunnittelu- ja konsulttitoimistoista.

Yhteishankinnoilla tarkoitetaan valtionhallinnolle yhteishankittavia tuotteita ja palveluita, joiden kilpailuttamisesta valtionhallinnolle vastaa yhteishankinnan hankintayksikkönä toimiva valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy. Yhteishankittavat tuotteet ja palvelut on vahvistettu valtionvarainministeriön päätöksellä (766/2006). Yhteishankinnat toteutetaan usein puitejärjestelyjen avulla.

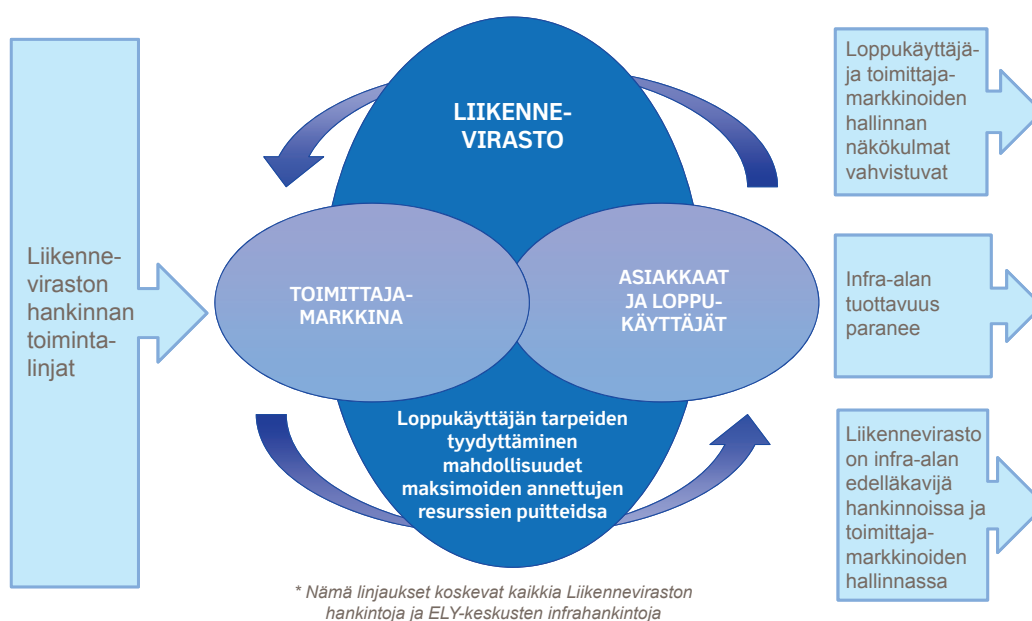
1 Johdanto

1.1 Toimintalinjojen tehtävä ja tavoite

Hankinnan toimintalinjojen tehtävänä on määrittää Liikenneviraston hankintatoimen ja hankintojen toteuttamisen periaatteet ja päämäärät. Hankintatoimen osalta tämä tarkoittaa viraston hankintatoimen kehittämisen ja ohjauksen tavoitetilan määrittämistä. Hankintojen toteuttamisen osalta tämä tarkoittaa hankintojen toteuttamista linjaavien periaatteiden sekä hankinnan kehittämiskohteiden ja -toimenpiteiden määrittämistä.

Hankinnan toimintalinjojen tavoitteena on, että pitkällä aikavälillä Liikenneviraston hankintatoiminnan tuloksena loppukäyttäjän ja toimittajamarkkinoiden hallinnan näkökulmat vahvistuvat, infra-alan tuottavuus on kasvanut muuta rakennusalaan nopeammin ja Liikennevirasto on infra-alan edelläkävijä ja suunnannäyttäjä hankinnoissa ja toimittajamarkkinoiden hallinnassa.

Hankinnan toimintalinjatyön tulokset on koostettu kahteen raporttiin: ”Hankinnan toimintalinjat – Tavoitetila” -raporttiin sekä ”Hankinnan toimintalinjat – Linjaukset ja kehittämiskohteet” -raporttiin. Tässä tavoitetilaraportissa esitetään hankintatoimen kehittämisen ja ohjauksen tavoitetila. Hankintojen toteuttamisen ja kehittämisen päämäärät eli se, miten Liikennevirastossa hankintoja tehdään ja kehitetään, on määritetty koskien kaikkia hankintoja ja kategoriakohtaisesti. Liikenneviraston kaikkia hankintoja koskevat linjaukset sekä kategoriakohtaiset linjaukset ja kehittämiskohteet on kuvattu Hankinnan toimintalinjat, linjaukset ja kehittämiskohteet -raportissa. Nämä raportit yhdessä muodostavat Liikenneviraston hankinnan toimintalinjat eli hankintastrategian.



Kuva 1. Hankinnan toimintalinjojen lähtökohta ja hankintatoimen kehittämisellä tavoiteltavat asiat. Liikennevirasto ei itse tuota väylänpidon palveluita, vaan toimii tilaajaviranomaisena ja tuottaa palvelut loppukäyttäjille hankkimalla ne toimittajamarkkinoilta.

Tässä raportissa esitetyt linjaukset ja kehittämisenäkökulmat koskevat kaikkia Liikenneviraston hankintoja ja ELY-keskusten infrahankintoja. Tästä kokonaisuudesta käytetään termiä Liikenneviraston hankinnat.

1.2 Tausta ja lähtökohdat

Liikennevirasto perustettiin vuoden 2010 alussa. Virastoon yhdistettiin Tiehallinnon keskushallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos. Tiehallinnon tiepiirit yhdistettiin ELY-keskuksiin. Vuoden 2011 alussa Liikennevirastossa toteutettiin organisaatiomuutos, joka ei ollut enää väylämuotokohtainen. Vastuut Liikenneviraston ja ELY-keskusten kesken on jaettu siten, että Liikennevirasto linjaa väylänpidon kokonaisuuden ja ohjaa toteutusta. ELY-keskukset toteuttavat tienpitoon liittyvät kunnossapidon ja suunnittelun tehtäviin liittyvät hankinnat sekä alueellisia investointihankkeita. Suurten investointihankkeiden toteuttamisesta vastaa Liikennevirasto.

Vuoden 2011 alussa Liikennevirastossa käynnistettiin viraston strategiaan päämääriin liittyen kahdeksan strategista hanketta, joista yksi oli Hankinnan toimintalinjojen kehittäminen. Hankinnan toimintalinjat kattaa Liikenneviraston kaikki hankinnat ja ELY-keskusten infrahankinnat. Liikennevirasto on tilaajaviranomaisena ja 1,6 mrd euron hankintavolyymillään merkittävä hankintaorganisaatio. Strategisen hankkeen taustalla olivat tarve hankintojen kokonaisuuden hallintaan ja suunnitelmallisuuden lisäämiseen, eri liikennemuotoihin liittyvien hankintakäytäntöjen yhtenäiseen linjaukseen sekä hankintojen yhtenäiseen ohjeistamiseen toimintajärjestelmään.

Hankinnan toimintalinjojen lähtökohtana on Liikenneviraston strategia, valtion hankintastrategia sekä viraston toimialakohtaiset tulevaisuuden tarpeet ja näkemykset sekä hankinnan nykyiset haasteet. Lisäksi hankinnan tulee noudattaa Liikenneviraston yleisiä toimintaperiaatteita, joissa painottuvat mm. yhteiskuntavastuu, sidosryhmäyhteistyö, kestävä kehitys ja harmaan talouden torjunta.

Strategisen hankkeen lähtötilanteessa Liikenneviraston hankintatoimen merkittävimmät haasteet liittyivät hankinnan nykytila-analyysin ja sisäisen tarkastuksen hankintaprosesseihin kohdistuneen selvityksen perusteella seuraaviin osa-alueisiin: hankintatoimen johtamismalli, hankintaprosessien hallinta, hankinnan menettelytavat, hankinnan seuranta- ja raportointikäytännöt sekä hankinnan osaaminen.

Hankintatoimen johtamismallin puuttuminen koski erityisesti hankintojen koko viraston kattavaa koordinaointia, kehittämistä, ohjeistamista ja organisointia. Hankinnan toimintatavat ja käytännöt olivat epäyhtenäisiä. Tämä näkyi siten, että kolmen entisen viraston toimintatavat olivat erilaisia. Myös hankintaprosessit ja ohjeistus olivat erilaiset, koska toimintatavat ja ohjeistus perustuivat aiempien väylävirastojen käytäntöihin. Pääpaino hankintaprosessissa kohdistui kilpailutusten läpivientiin, jolloin se ei riittävästi mahdollistanut innovatiivista toimintaa toteutuksen aikana. Lähtötilanteessa nähtiin olevan tarvetta hankintamenettelyiden kehittämiseksi ja monipuolistamiseksi. Myös hankintojen yhtenäiset seuranta- ja raportointikäytännöt puuttuivat.

Liikenneviraston ollessa merkittävä tilaajaviranomainen, on selvää, että virastossa on runsaasti hankintaosaamista. Osaaminen on kuitenkin eritasoista ja pirstaloitunut eri toimialoille. Lähtötilanteessa virastosta puuttui suunnitelmallinen ote hankintaosaamisen hallintaan ja kehittämiseen.

Toimittajamarkkinanäkökulmasta tarkasteltuna Liikennevirasto hankkii tuotteita ja palveluja erilaisilta toimittajamarkkinoilta. Osalla hankittavista tuotteista ja palveluista on erittäin toimivat markkinat, mutta osalla markkinat eivät toimi ja osalla ollaan vasta avaamassa kilpailua markkinoille. Myös Liikenneviraston rooli tilaajana on erilainen eri toimittajamarkkinoilla. Lähtökohtatilanteessa hankittavien tuotteiden ja palveluiden ryhmittely oli väylämuotokertainen, ja yhtenäisyyttä tarvittiin myös tältä osin.

1.3 Toteutus

Hankinnan toimintalinjat käynnistyi strategisena hankkeena vuoden 2011 alussa. Strategisessa hankkeessa määriteltiin hankinnan kehittämisen strategiset painopistealueet, kehittämisen pääsuuntaviivat sekä alustavat linjaukset. Strateginen hanke raportoitiin Liikenneviraston johtoryhmälle syyskuussa 2011. Hankinnan toimintalinjojen ja hankintatoimen kehittämistyötä jatkettiin johtoryhmän päätöksellä tiiviinä jatkumona syksyllä 2011 käynnistetyssä Hankintatoimen kehittäminen -hankkeessa.

Hankinnan toimintalinjat – ja hankintatoimen kehittäminen -hankkeisiin on alusta alkaen ollut vahvasti kytkettynä vuorovaikutteisuus ja hankintakyvykkyyksien ja -osaamisen kehittämisen näkökulma. Hankkeisiin on sitoutunut laaja joukko sekä Liikenneviraston hankintoihin osallistuvia asiantuntijoita kaikilta toimialoilta että ELY-keskusten hankinta-asiantuntijoita. Keväällä 2011 järjestettiin useita sisäisiä työpajoja, joissa määritettiin yhdessä hankinnan strategiset painopistealueet ja kehittämisen pääsuuntaviivat. Tämän jälkeen työ jalkautettiin kesällä 2011 muodostettuihin hankintakategoriaryhmiin, joissa strategiatyötä jatkettiin kategoriakohtaisten toimintasuunnitelmien laatimisella syksystä 2011 alkaen. Kategoriasuunnitelmien laatiminen käynnistettiin vaiheittain: ensimmäisten kategorioiden osalta työ käynnistyi syksyllä 2011, toisen vaiheen kategorioissa keväällä 2012, kolmannen vaiheen kategorioissa syksyllä 2012 ja neljännen vaiheen kategorioissa keväällä 2013. Kaiken kaikkiaan työhön on osallistunut noin 200 asiantuntijaa Liikennevirastosta ja ELY-keskuksista.

Infra-alan toimijoille on järjestetty työn eri vaiheissa kolme laajempaa vuorovaikutteista tilaisuutta, joihin on osallistunut yhteensä noin 300 palveluntuottajien, infra-alan järjestöjen, kuntaliiton ja kuntien edustajaa. Lisäksi niissä Liikenneviraston hankintakategorioissa, joissa hankinnat pääsääntöisesti tai kokonaan kohdistuvat infra-alan toimittajamarkkinakenttään, tarjottiin palveluntuottajille ja infra-alan järjestöille mahdollisuutta osallistua kategoriakohtaisten toimintasuunnitelmien laadintaan. Näissä kategorioissa myös kuntien tekninen sektori toimii tilaajana, joten myös heille tarjottiin mahdollisuutta osallistua työhön. Keväällä 2012 pidettyjen kategoriasuunnitelmatyöpajojen tavoitteena oli linjata yhdessä, miten kategoriaan kuuluvien tuote- ja palveluryhmiä tullaan jatkossa hankkimaan ja miten hankintaa pitäisi kehittää. Kategoriasuunnitelmatyöpajoihin osallistui kevään 2012 aikana aktiivisesti satoja henkilöitä infra-alan eri toimijaorganisaatioista ja kuntasektorilta.

2 Liikenneviraston hankinnat

Liikennevirasto vastaa liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä ja edistää koko liikennejärjestelmän toimivuutta, liikenteen turvallisuutta, alueiden tasapainoista kehitystä ja kestävästä kehitystä.

Liikennevirasto on tilaajaviranomainen, joka hankkii valtaosan tämän tehtävän toteuttamiseksi tarvittavista tuotteista, palveluista ja osaamisista ulkopuolisilta toimittajamarkkinoilta. Viraston tehtävänä on tunnistaa asiakkaiden eli eri väylän käyttäjien tarpeet, määritellä palvelut ja tuottaa palvelut hankkimalla niitä toimittajamarkkinoilta. Palveluntuottajat toteuttavat palvelut loppukäyttäjille.

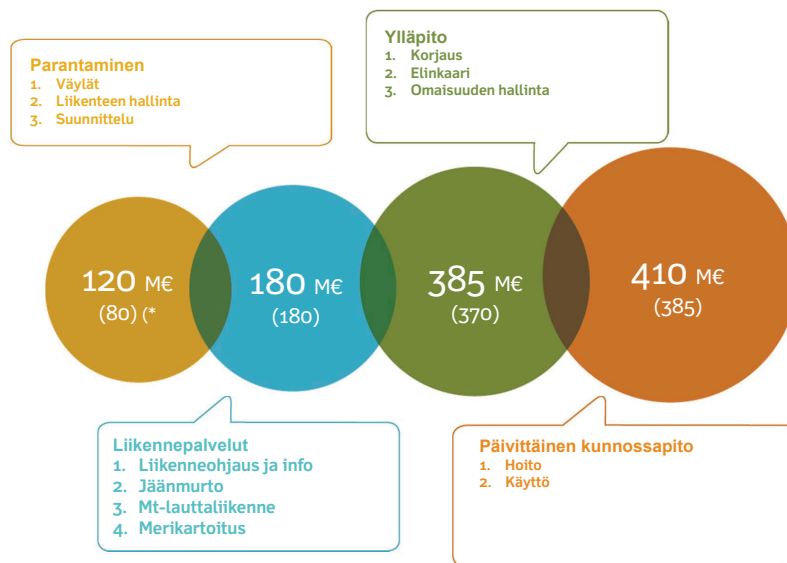
Liikenneviraston hankintojen kokonaisvolyymi on noin 1,6 mrd euroa. Tästä summasta ELY-keskusten L-vastuualueet tilaavat teiden kunnossapitoa, suunnittelua ja pieniä investointeja noin 0,6 miljardilla eurolla. Liikennevirastossa on noin 700 asiantuntijaa ja ELY-keskusten liikennevastuualueella noin 600 asiantuntijaa. Kokonaisuhenkilömäärästä noin puolet toimii hankintatehtävissä tai osallistuu hankintoihin jollain tavoin.

Liikenneviraston hankinnat kattavat merkittävän osan sekä infra-alan että valtion hankintojen kokonaisvolyymistä.

Infra-alan markkinoiden arvo on noin 5 miljardia euroa vuodessa ja valtion hankintojen määrä vuositasona on noin 4 – 4,5 miljardia euroa. Liikenneviraston hankinnat kattavat molemmista noin kolmasosan. Liikennevirasto työllistää palveluja ostamalla vuosittain noin 12 000 henkilöä.

Julkisen sektorin hankintojen kokonaisvolyymistä Liikenneviraston osuus on noin 8 prosenttia. Yhteensä valtio, kunnat ja seurakunnat hankkivat tarvikkeita, tavaroita ja erilaisia palveluita tai teettävät urakalla rakennushankkeita vuosittain noin 20 miljardin euron arvosta. Julkiset hankinnat muodostavat noin 15 prosenttia BKT:sta.

Väylänpidon hankinnat kohdistuvat pääosin infra-alalle. Tästä syystä myös viraston hankinnan toimintalinjoilla on tärkeä merkitys alan kehittymiselle ja tuottavuuden kasvulle. Liikenneviraston hankintojen infra-alalle kohdistuva volyymi tulee tulevaisuudessa olemaan uuden perusväylänpitoajattelun mukaisesti 1000 milj. € vuodessa. Liikennepoliittisessa selonteossa on lisäksi esitetty tähän 100 milj. euron lisäystä vuodesta 2016 alkaen. Rahoitus jakautuu neljään toimenpideryhmään, joita ovat peruskunnossapito, ylläpito, parantaminen ja liikennepalvelut. Rahoituksen karkea jako toimenpideryhmille on esitetty oheisessa kuvassa. Perusväylänpidon lisäksi kokonaisuuteen kuuluvat kehittämisinvestoinnit (tällä hetkellä noin 460 milj. €), joiden kehys on suunniteltu vuodesta 2016 eteenpäin tasolle 370 milj. €.



Kuva 2. Perusväylänpidon uusi ryhmittely ja suunniteltu rahoitusjakautuma kaudelle 2013–2015. Tämän lisäksi Liikennevirasto tekee hankintoja kehittämisinvestointeihin liittyen.

Vuonna 2012 Liikenneviraston ja ELY-keskusten liikennevastuualueen merkittävimmät hankintakokonaisuudet olivat Hankinnan toimintalinjat työn jaottelun mukaisesti:

- Kunnossapito noin 640 milj. €/vuosi
- Kehittämisinvestoinnit noin 540 milj. €/vuosi
- Suunnittelu noin 80 milj. €/vuosi
- Parantaminen ja alueelliset investoinnit noin 100 milj. €/vuosi

Kunnossapidon hankinnat muodostuvat liikenneväylien hoitoon ja ylläpitoon liittyvistä hankinnoista. Hoitoon liittyviä hankintoja ovat esimerkiksi teiden hoitoon liittyvät hankinnat (noin 175 milj. €), ratojen hoitoon ja käyttöön liittyvät hankinnat (noin 135 milj. €), vesiväylien hoitoon liittyvät hankinnat (noin 11 milj. €) sekä kanavien käyt-töön ja hoitoon liittyvät hankinnat noin 7 milj. €. Ylläpitoon liittyviä hankintoja ovat mm. teiden ylläpitoon liittyvät hankinnat (noin 170 milj. €), ratojen ylläpitoon liittyvät hankinnat (noin 40 milj. €) ja korvausinvestointeihin liittyvät hankinnat (noin 100 milj. €) ja siltojen ylläpitoon liittyvät hankinnat (noin 55 milj. €).

Kehittämisinvestoinnit muodostuvat ratojen kehittämiseen liittyvistä hankinnoista (noin 245 milj. €), teiden kehittämiseen liittyvistä hankinnoista (noin 244 milj. €) ja vesiväylien kehittämiseen liittyvistä hankinnoista (noin 24 milj. €) sekä yhteishankkeisiin liittyvistä hankinnoista (noin 24 milj. €).

Väylänpidon hankintojen lisäksi Liikennevirasto hankkii myös laitteita ja järjestelmiä turvalaitteiden toimittajilta ja IT-markkinoilta sekä suunnittelu- ja asiantuntijapalveluita hyvin monialaisilta toimittajamarkkinoilta.

Esimerkkejä muista merkittävistä hankinnoista ovat Hankinnan toimintalinjat työn mukaisesti:

- Tekniset järjestelmät ja laitteet noin 40–50 milj. € (väylien varrella olevat liikkumisen seurantaan ja ohjaukseen liittyvät järjestelmät ja laitteet)
- Tietojärjestelmät noin 22 milj. € (asiantuntijatyöhön soveltuvat substanssi-tietojärjestelmät)
- ICT noin 15 milj. € (laitteet, sovellukset ja ohjelmistot, ICT-palvelu-kokonaisuudet).

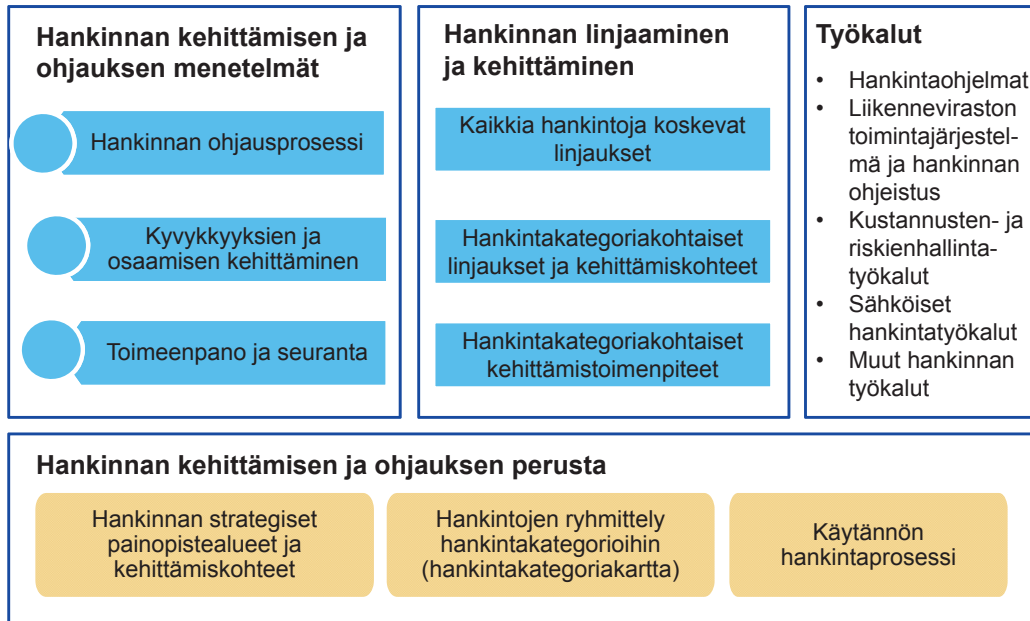
3 Liikenneviraston hankintojen kehittämis- ja ohjausmalli

Hankinnan toimintalinjojen tehtävänä on määrittää sekä Liikenneviraston hankintatoimea että hankintojen toteuttamista linjaavat periaatteet ja kehittämisen päämäärät ja toimenpiteet. Hankintatoimen kehittämisen ja ohjauksen periaatteet määritellään hankintojen kehittämis- ja ohjausmallilla, jonka tavoitteena on varmistaa seuraavien päämäärien toteutuminen:

1. **Kokonaisuuden hallinta:** kehitetään ja koordinoidaan yhtenäisesti Liikenneviraston kaikkia hankintoja ja ELY-keskusten liikennevastuualueiden hankintoja
2. **Onnistunut hankintojen toteutus:** osataan hallitusti tehdä oikeita hankintoja hankinnan toimintalinjojen mukaisesti toimittajamarkkinanäkökulmat huomioiden sekä toimittajamarkkinoiden osaamista hyödyntäen
3. **Hankinnan yhtenäiset toimintatavat ja ohjeistus:** Liikennevirastossa on käytössä yhteiset työkalut ja menettelytavat, käytännön hankintaprosessi on sujuva ja toimii toimintajärjestelmän kuvauksen mukaisesti ja sujuvuudesta saadaan myös palautetta
4. **Hallittu toimittajamarkkinatuntemus:** varmistetaan toimittajamarkkinanäkökulman huomioiminen ja toimittajamarkkinavuorovaikutus ja -viestintä on aktiivista
5. **Hankinnan yhtenäiset seuranta- ja raportointikäytännöt:** hankintojen onnistumista arvioidaan ja seurataan systemaattisesti. Markkinatiedon hallinta, mittarit sekä niihin liittyvät menetelmät tukevat kustannustietouden sekä kustannusten- ja riskienhallinnan paranemista
6. **Vahva hankintaosaaminen:** hankintaosaaminen on monipuolista, substanssi-osaamiseen yhdistetään strateginen hankintaosaaminen (mm. toimittajamarkkinaosaaminen, talous- ja kustannusasioiden hallinta, riskienhallinta, yhteistyön toimintamallit) sekä juridinen osaaminen
7. **Edelläkävijyys:** Liikennevirasto on aktiivinen edelläkävijä infra-alan hankintojen kehittämisessä.

Liikenneviraston hankintojen kehittämis- ja ohjausmalli muodostuu perustasta, menetelmistä, linjaamisesta ja kehittämisestä sekä työkaluista.

Hankinnan toimintalinjojen strategiset painopistealueet ja kehittämiskohteet, hankintojen ryhmittely kategorioihin (hankintakategoriakartta) sekä käytännön hankintaprosessin määrittely muodostavat perustan kehittämis- ja ohjausmallille (kuva 3).



Kuva 3. Liikenneviraston hankintojen kehittämis- ja ohjausmalli

Kehittämisen ja ohjauksen menetelmiä ovat hankinnan ohjausprosessi, kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen sekä toimeenpano ja seuranta. Hankinnan linjaaminen jakaantuu kaikkia hankintoja koskeviin ja kategoriakohtaisiin linjauksiin. Hankintakategoriakohtainen kehittäminen edesauttaa tavoitteiden saavuttamista ja muodostuu kategoriakohtaisista kehittämiskohteista ja -toimenpiteistä. Hankinnan työkalut tukevat hankintaprosessin eri vaiheiden toteutusta.

Hankintojen kehittämis- ja ohjausmallin osa-alueita ja niiden sisältöä tarkastellaan tarkemmin seuraavissa luvuissa 4–8.

4 Hankinnan kehittämisen ja ohjauksen perusta

4.1 Strategiset painopistealueet ja kehittämiskohteet

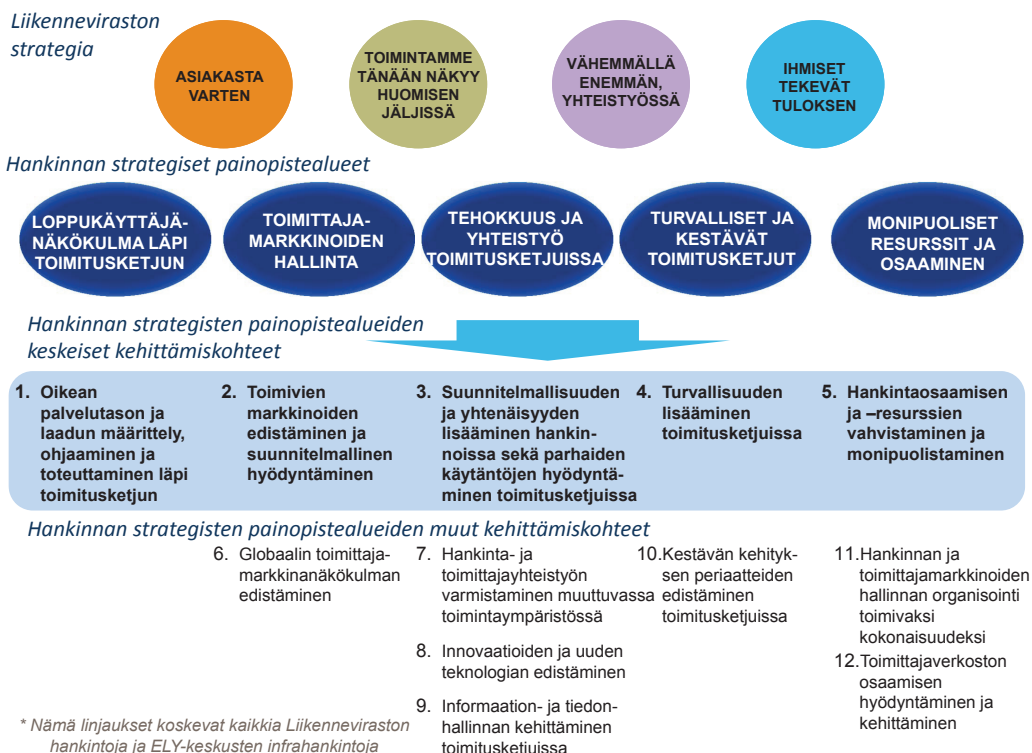
Liikenneviraston strategiassa visiona on: ”Toimivat liikenneyhteydet - hyvinvoiva Suomi”. Strategian toiminta-ajatuksena ”Liikennevirasto mahdollistaa toimivat, tehokkaat ja turvalliset matkat ja kuljetukset”. Visio ja strategiset päämäärät on kiteytetty neljään strategiseen näkökulmaan: asiakasta varten, toimintamme tänään näkyy huomisen jäljissä, vähemmällä enemmän, yhteistyössä ja ihmiset tekevät tuloksen. Näiden pohjalta Liikenneviraston keskeisimmiksi tavoitteiksi on nostettu asiakas- ja käyttäjälähtöisyys, turvallisuuden ja kestäväen kehityksen mukaisten ratkaisujen edistäminen, paremman vaikuttavuuden aikaansaaminen vähemmällä resursseilla, sidosryhmäyhteistyö sekä asiantuntijuus ja osaaminen.

Hankinnan toimintalinjojen kannalta tärkeimmäksi päämääräksi on Liikenneviraston strategiassa asetettu se, että viraston hankintaosaaminen, palveluntuottajien osaaminen ja toimivat markkinat mahdollistavat tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan. Tavoitteena on, että infra-alan tuottavuus on kasvanut muuta rakentamisalaa nopeammin. Lisäksi tavoitteena on varmistaa markkinoiden toimivuus ja kilpailun avaaminen hallitusti niiltä osin, kuin se on vielä käynnissä.

Liikenneviraston strategiassa ja valtion hankintastrategiassa on asetettu tavoitteita myös hankintatoimen kehittämiseksi. Tavoitteeksi on nostettu hankintalinjausten ja periaatteiden määrittely sekä toiminnan suunnitelmallisuuden ja yhtenäisyyden parantaminen. Lisäksi tavoitteena on, että väylänpidon hankintamenettelyt tukevat loppukäyttäjänäkökulmaa ja innovatiivisuutta sekä mahdollistavat uusia palvelumalleja.

Hankinnan toimintalinjojen strategiset painopistealueet kuvaavat niitä tärkeimpiä asioita, joita Liikenneviraston hankintatoimen kehittämällä tavoitellaan. Tavoitteet on kiteytetty viiteen strategiseen painopistealueeseen, jotka ovat loppukäyttäjänäkökulma läpi toimitusketjun, toimittajamarkkinoiden hallinta, tehokkuus ja yhteistyö toimitusketjuissa, turvalliset ja kestävät toimitusketjut sekä monipuoliset resurssit ja osaaminen (kuva 4).

Strategisista painopistealueista on johdettu kaksitoista hankinnan kehittämiskohdetta. Kehittämiskohteet vastaavat hankinnan ja toimittajamarkkinoiden hallinnan nykyisiin haasteisiin ja toimintaympäristön odotettavissa oleviin muutoksiin.



Kuva 4. Liikenneviraston hankinnan toimintalinjojen strategiset painopistealueet ja kehittämiskohteet on johdettu Liikenneviraston strategiasta ja valtion hankintastrategiasta sekä toimintaympäristön odotettavissa olevista muutoksista ja hankinnan nykytilan haasteista.

Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin kutakin strategista painopistealuetta ja siihen liittyviä kehittämiskohteita.

Loppukäyttäjänäkökulma läpi toimitusketjun

Tämän painopistealueen tavoitteena on loppukäyttäjien ja asiakkaiden todellisten tarpeiden tunnistaminen (edullisuus, turvallisuus, sujuvuus, häiriöttömyys, ympäristö, käytettävyys jne.) ja oikean palvelutason ja laatuavoitteiden määrittely. Uuden liikennepoliittisen ajattelun mukainen palvelutasoperustainen päätöksenteko edellyttää palvelutasotekijöiden tunnistamista ja palvelutasotavoitteiden asettamista (valtakunnallisesti, ketjuittain, kohteittain). Lisäksi se edellyttää tilaajaviranomaiselta palvelutason vaikutusten kuvaamista sekä käsitystä siitä, millä toimilla ja resursseilla palvelutaso voidaan saavuttaa.

Liikennevirasto ei itse tuota väylänpidon palveluita, vaan toimii tilaajaviranomaisena ja tuottaa palvelut loppukäyttäjille hankkimalla ne toimittajamarkkinoilta. Palvelutasotekijät, niiden vaikutukset sekä käsitys vaadittavista toimista ja resursseista toimivat lähtökohtina hankinnan suunnittelulle ja toteuttamiselle. Loppukäyttäjien ja asiakasryhmien tarpeiden näkökulmasta määritellyn palvelutason tulee ohjata toteutuskeinojen ja -kokonaisuuden sekä hankintojen suunnittelua alusta alkaen. Reunaehtoina on otettava huomioon valtionalouden ohjauksessa määritellyt puitteet eli annetut resurssit. Suunnittelussa on lisäksi huomioitava toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä edellyttää tilaajalta sekä substanssi- että toimittajamarkkinatuntemusta.

Palvelun tuottamiseen osallistuu yleensä useampiportainen toimitus- ja tuotantoketju. Tällöin tilaajaviranomaisen on osattava ohjata halutut palvelutaso- ja laatu-tavoitteet yhteisiksi tavoitteiksi kaikille toimitusketjun toimijoille. Tämä varmistetaan oikein valituilla hankinnan toimintamalleilla ja sopimuksilla, joissa on huomioitu Liikenneviraston priorisoimat loppukäyttäjä- ja asiakastarpeet sekä yhteiskunnallinen vastuu.

Käytännössä tämän strategisen painopistealueen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää painopisteen siirtämistä käytännön hankintaprosessissa kilpailutuksesta hankinnan suunnitteluun sekä toteutuksenaikaiseen ohjaukseen ja laadunvarmistukseen. Toteutuskeinojen ja -kokonaisuuden suunnittelussa on huomioitava asiakas- ja loppukäyttäjänäkökulma entistä vahvemmin. Hankinnan toimintamalleja ja käytäntöjä tulee soveltaa monipuolisesti ja lisätä joustavuutta. Hankintamenettelyitä kehitetään siten, että mahdollistetaan palveluntuottajien innovaatiot ja liiketoiminnan kehittäminen nykyistä paremmin. Uusia hankintamuotoja kehitetään erityisesti kunnossa-pidossa, alueurakoissa, liikenneverkon kehittämishankkeissa ja yhteisrahoituskohteissa (Liikennevirasto ja ELY-keskukset).

Toimittajamarkkinoiden hallinta

Tämän painopistealueen tavoitteena on pitää huolta tarvittavien palveluiden saatavuudesta ja niiden kehittymisestä sekä kilpailun aidosta toimivuudesta. Liikennevirasto hankkii tuotteita ja palveluita erilaisilta ulkopuolisilta toimittajamarkkinoilta. Osa toimittajamarkkinoista on sellaisia, joissa toimijoita on paljon ja kilpailu on erittäin toimivaa. Osa toimittajamarkkinoista on sellaisia, joissa on vain muutama tai yksi toimija, jolla on tai jolle on syntynyt monopoliasema. Liikenneviraston on pidettävä huolta siitä, että omalla toiminnalla ei aiheuteta monopoliaseman syntymistä joillekin palveluntuottajille vaan toimittajamarkkinoilta löytyy riittävästi osaavaa palvelutarjontaa myös pidemmällä aikajänteellä.

Liikenneviraston rooli tilaajana on erilainen eri toimittajamarkkinoilla. Joidenkin hankintojen osalta Liikennevirasto on tilaajana niin merkittävässä asemassa, että sen toiminta asiakkaana vaikuttaa koko alan toimintaedellytyksiin. Tavoitteena on, että erityisesti infra-alan toimijoiden näkökulmasta Liikennevirasto mahdollistaa toiminnallaan kiinnostavia liiketoimintamahdollisuuksia ja kannattavaa liiketoimintaa erityyppisille ja -kokoisille yrityksille.

Käytännössä tämän painopistealueen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää hyvää toimittajamarkkinatuntemusta ja sen ylläpitämistä. Tässä tärkeänä kehittämis-kohteena on proaktiivisen ja systemaattisen otteen luominen toimittajamarkkinan kehittämiseen ja hyödyntämiseen. Tilaajaviranomaisen on ensiarvoisen tärkeä tunnistaa sellaiset tilanteet, joissa on panostettava markkinoiden toimivuuden ja palvelujen saatavuuden varmistamiseen myös pitkällä aikajänteellä. Onnistuneella toimittajamarkkinoiden hallinnalla luodaan edellytykset uusien markkinoiden ja innovatiivisten toimintatapojen ja ratkaisujen syntymiseen.

Toinen tähän painopistealueeseen liittyvä kehittämiskohde on globaalin toimittajamarkkinanäkökulman edistäminen. Näkökulmaa pyritään laajentamaan erityisesti niillä alueilla, joiden osalta Suomen markkinat ovat pienet. Yhteispohjoismaisten ja eurooppalaisten inframarkkinoiden edistämistä jatketaan edelleen niille soveltuvin osin. Lisäksi Liikennevirasto edistää globaalien markkinoiden avautumista kotimaisil-

le toimijoille, osaamiselle ja Suomessa kehitetyille infra-alan tuotteille ja palveluille (esim. älyliikenteen palvelut).

Tehokkuus ja yhteistyö toimitusketjussa

Tämän painopistealueen tavoitteena on varmistaa tehokas ja tuloksellinen toiminta toimitusketjuissa. Liikennevirasto hankkii useita tuotteita ja palveluita sellaisilta toimittajamarkkinoilta, joissa toimitus- ja tuotantoketjut ovat pitkiä ja moniportaisia. Ketjujen monimutkaisuutta lisää se, että useissa toteutuskokonaisuuksissa tarvitaan erilaisia palveluntuottajia ja erikoisosaamista. Suurimmat tuottavuus- ja kustannus-hyödyt saadaan aikaiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa toimitusketjun eri osapuolet tekevät innovatiivista ja tuottavuutta lisäävää yhteistyötä. Parhaat edellytykset tuot-tavalle yhteistyölle luodaan, kun toimittajamarkkinoilla olevaa osaamista hyödynne-tään jo toteutuskokonaisuuksien ja hankinnan suunnitteluvaiheesta lähtien. Tällöin luodaan parhaat edellytykset myös innovaatioiden ja uuden teknologian syntymiselle ja hyödyntämiselle.

Tuottavuuteen ja tehokkuuteen vaikutetaan myös tilaajatahosen yhteneväsillä toi-mintaperiaatteilla ja hankinta-käytännöllä. Käytännössä tähän vaikutetaan yhtenäis-tämällä eri väylämuotojen ja samojen tuote- ja palveluryhmien hankintakäytäntöjä ja -asiakirjoja Liikennevirastossa ja ELY-keskuksissa. Lisäksi erityisesti infra-alan toimi-tusketjuissa tuottavuutta parannetaan yhtenäistämällä infra-alan tilaajatahosen eli Liikenneviraston, ELY-keskusten ja kuntasektorin hankintakäytäntöjä.

Tehokkuuden ja yhteistyön tärkeänä kehittämiskohteena on lisäksi toteutuksenaikai-nen toiminta. Käytännössä palveluntuottajan toteutuksenaikainen ohjaaminen pitää sisällään palveluntuottajien kanssa ja kesken tehtävän yhteistyön sekä vuorovaiku-tuksen ja viestinnän lisäämisen koko ketjussa. Toteutuksenaikaisen ohjaukseen sekä informaation- ja tiedonhallinnan kehittämiseen panostamalla haetaan keinoja, joilla varmistetaan tilaajan tavoitteiden ulottaminen kaikille toimitusketjun osapuolille.

Turvalliset ja kestävät toimitusketjut

Tämän painopistealueen tavoitteena on varmistaa sekä turvallisuus- että kestävyys-näkökulmien huomioonottaminen hankinnassa. Turvallisuusnäkökulma kattaa toteu-tuksenaikaisen työturvallisuuden ja työmaan liikenneturvallisuuden. Näiden paran-taminen on tärkeä asia, jota kehitetään yhteistyössä alan toimijoiden kanssa.

Liikennevirasto edistää järjestelmällisesti turvallisuusnäkökulmien huomioonottamisa-ta ja riskienhallintaa kaikilla osa-alueilla. Turvallisuuden ja riskienhallinnan näkö-kulma ulottuu toimitusketjujen kaikkiin vaiheisiin. Tehokkaalla riskienhallinnalla tun-nistetaan toimitusketjujen turvallisuutta uhkaavat tekijät ja olosuhteet. Käytännössä tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää mm. turvallisuustavoitteiden määrittelyä ja ohjaamista toimitusketjuissa sekä toteutuksenaikaisen työturvallisuuden ja työ-maan liikenneturvallisuuden parantamiseen kannustavia hankintakäytäntöjä.

Liikenneviraston merkittävä rooli infra-alan ja julkisen sektorin tilaajana edellyttää edelläkävijyyttä myös ympäristönäkökulmien ja kestävä kehityksen periaatteiden osalta. Nämä on otettava huomioon hankinnoissa ja koko toimitusketjussa tarkoituk-senmukaisella tavalla.

Monipuoliset resurssit ja osaaminen

Tämän painopistealueen tavoitteena on pitää huolta monipuolisista resursseista ja osaamisesta sekä Liikenneviraston oman osaamisen että palveluntuottajien osaamisen osalta. Liikenneviraston sidosryhmillä on vahva luottamus Liikenneviraston asiantuntemukseen ja siltä odotetaan suunnannäyttöä ja edelläkävijyyttä innovatiivisuudessa ja toimintatapojen uudistamisessa myös hankintojen osalta.

Liikenneviraston rooli tilaajaviranomaisena merkitsee sitä, että hankintakyvykkyyksien ja -osaamisen kehittäminen ja monipuolistaminen ovat keskeisiä menestystekijöitä Liikenneviraston strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Hankintaosaamista on kehitettävä systemaattisesti ja koordinoitusti vastaamaan toimintaympäristön sekä uusien toimintamallien, toimittajamarkkinoiden ja rahoituksen hallinnan haasteisiin. Tilaajalta vaaditaan lisäksi myös riittävää substanssiosaamista.

Käytännössä Liikenneviraston keskittyminen entistä enemmän tilaajaorganisaatioksi merkitsee sitä, että osaamisen vaatimukset lisääntyvät myös palveluntuottajilla. Perinteisesti virastossa ollutta osaamista on siirretty ja siirretään edelleen toimittajamarkkinoille ja palveluntuottajien osaamisvaatimuksiksi paitsi infra-alan myös muilla toimittajamarkkinoilla (esim. liikenteenhallinta, tekniset järjestelmät ja laitteet). Liikennevirastossa on määritelty keskeiset ydinosaamisalueet, jotka toimittajamarkkinoilla on oltava (mm. väylä- ja liikennetekninen osaaminen, infrahankkeiden työmaaosaaminen). Tilaajana Liikenneviraston on tärkeä pitää huolta oman ydinosaamisen hallinnasta ja kehittämisestä siten, että toimittajamarkkinoiden osaamista ja kyvykkyyksiä pystytään kehittämään myös tulevaisuuden tarpeet huomioon ottaen. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä alan oppilaitosten ja järjestöjen kanssa.

4.2 Hankintojen ryhmittely kategorioihin

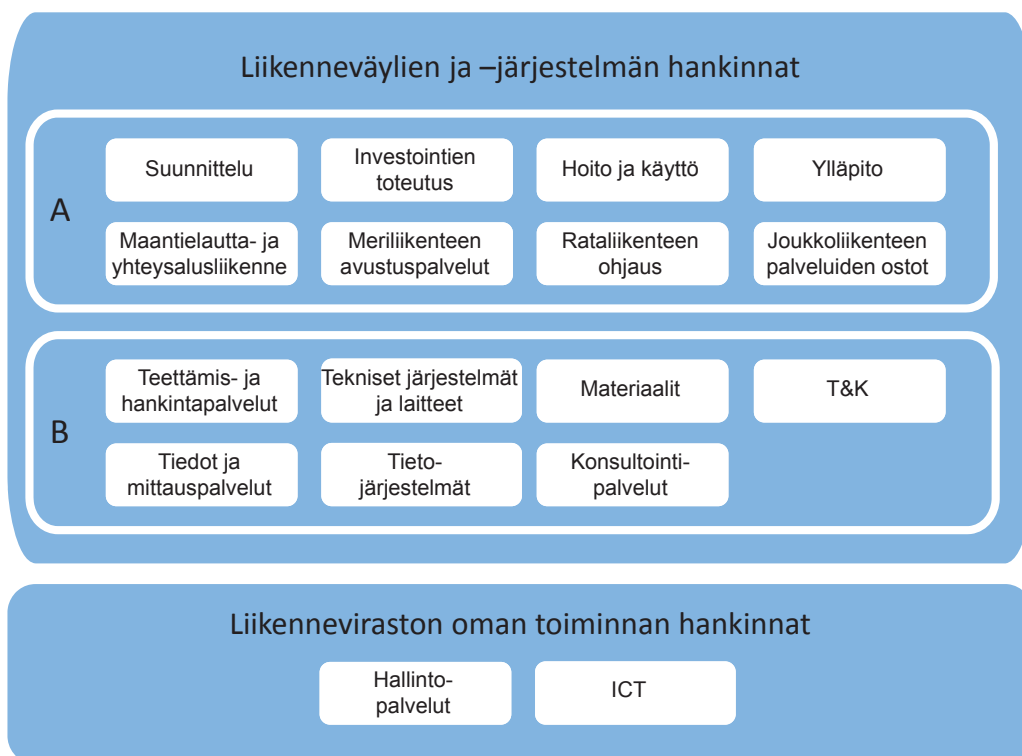
Liikennevirasto hankkii perustehtävänsä toteuttamiseksi tuotteita, palveluita, osaamista ja ulkoisia resursseja toimittajamarkkinoilta. Osaamista ja resursseja hankitaan palvelu- ja tavarahankintoina sekä rakennusurakoina. Näitä hankitaan hyvin erilaisilta ulkopuolisilta toimittajamarkkinoilta. Osa tuote- ja palveluryhmistä hankitaan toimittajamarkkinoilta, joissa toimijoita on paljon. Osa tuote- ja palveluryhmistä taas hankitaan sellaisilta toimittajamarkkinoilta, joissa on vain muutama tai yksi toimija, jolla on tai jolle on syntynyt monopoliasema. Myös Liikenneviraston rooli tilaajana ja houkuttelevuus asiakkaana on erilainen eri toimittajamarkkinoilla. Tiettyjen hankintojen osalta Liikennevirasto on tilaajana erittäin merkittävässä asemassa, ja sen toiminta asiakkaana saattaa vaikuttaa jopa koko alan toimintaedellytyksiin. Toisaalta tiettyjen hankintojen osalta Liikenneviraston merkitys toimittajamarkkinoiden toimijoiden näkökulmasta ja houkuttelevuus asiakkaana on hyvin pieni joko kansallisella tai globaalilla tasolla. Tämän vuoksi kaikkia hankintoja ei voida eikä ole tarkoituksenmukaista ohjata ja kehittää samoin perustein.

Hankintojen koordinoinnin ja ohjauksen näkökulmasta on tärkeää ryhmitellä hankinnat järkeviin kokonaisuuksiin; tuote- ja palveluryhmiin ja hankintakategorioihin. Hankintakategoria on joukko tuotteita ja palveluita tai tuote- ja palveluryhmiä, joita koordinoidaan ja ohjataan hankinnoissa yhtenä kokonaisuutena. Samaankategoriaan kuuluvia tuote- ja palveluryhmiä voi yhdistää esim. yhteiset tai samalla tavoin toimivat toimittajamarkkinat tai niiden käyttötarkoitus. Se, mihin ryhmään hankittava

tuote- ja palveluryhmä sijoittuu, vaikuttaa mm. hankinnalle asetettaviin tavoitteisiin, painotuksiin ja toimintatapoihin.

Hankintojen ryhmittelyn keskeisenä pyrkimyksenä on hankintojen yhtenäisen koodinoinnin ja kehittämisen varmistaminen. Lisäksi hankintojen ryhmittelyllä halutaan varmistaa erilaisten toimittajamarkkinoiden aiheuttamien haasteiden huomioonottaminen. Kolmanneksi ryhmittelyllä halutaan varmistaa yhtenäiset toimintaperiaatteet ja -tavat sekä hankinnan tuki kussakin kategoriassa.

Liikenneviraston hankinnat jaetaan kahteen kokonaisuuteen, joita ovat liikenneväylien ja -järjestelmän toimivuuteen ja kehittämiseen liittyvät hankinnat ja Liikenneviraston oman toiminnan ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät hankinnat (kuva 5).



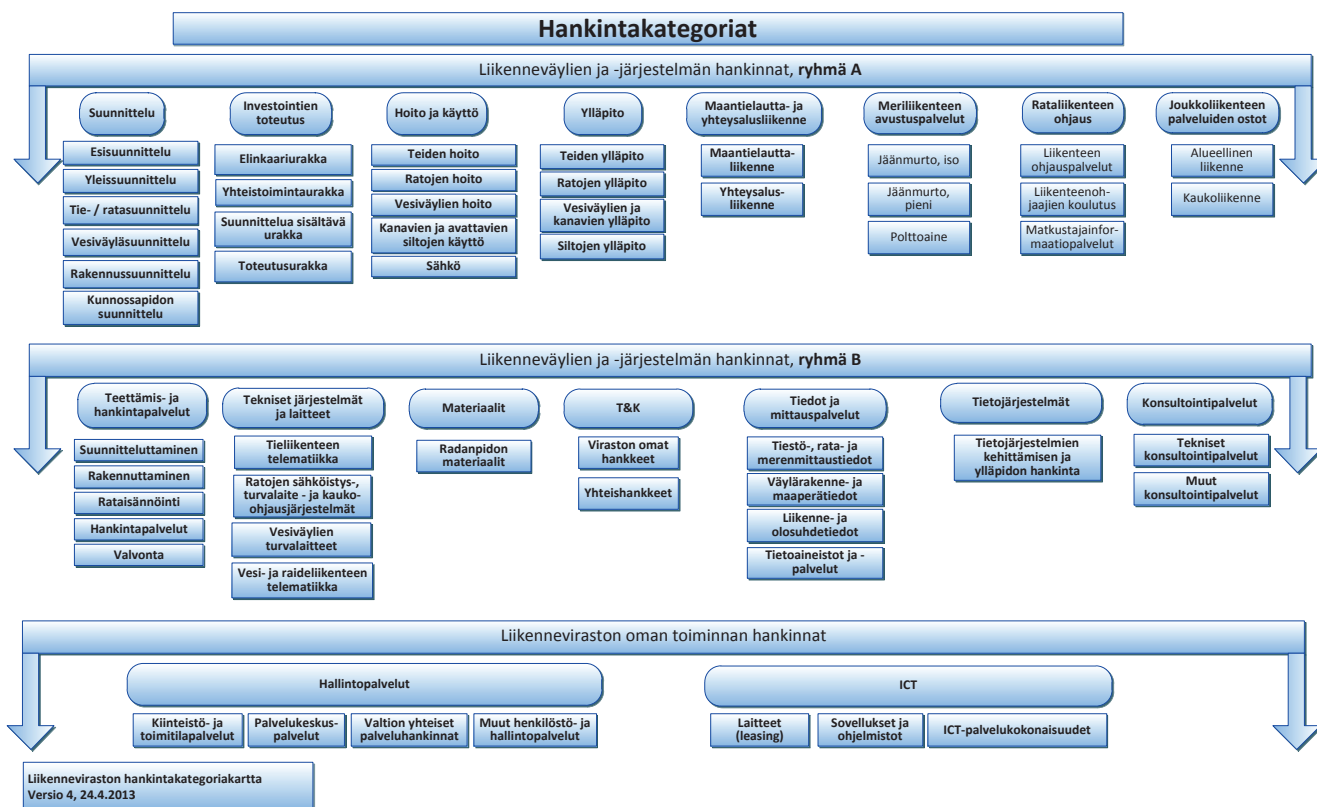
Kuva 5. Liikenneviraston hankintojen ryhmittely kategorioihin

Liikenneväylien ja -järjestelmän toimivuuteen ja kehittämiseen liittyvät hankinnat jaetaan edelleen toimittajamarkkinan luonteen perusteella kahteen ryhmään, joita ovat:

- A. Liikenneväylien- ja järjestelmän hankintojen A-ryhmä muodostuu tuote- ja palveluryhmistä, joiden toimittajamarkkinoiden näkökulmasta Liikennevirasto ja ELY-keskukset ovat joko erittäin merkittävä toimija ja asiakas tai ainoa asiakas Suomessa. Toimittajamarkkina muodostuu pääasiassa infra-alan toimijoista. Lisäksi suurin osa tämän ryhmän hankinnoista kohdistuu suoraan loppukäyttäjään.
- B. Liikenneväylien ja -järjestelmän hankintojen B-ryhmä muodostuu tuote- ja palveluryhmistä, joiden toimittajamarkkinoiden näkökulmasta Liikenneviraston ja ELY-keskusten rooli toimijana ja asiakkaana on vähäisempi kuin ryhmässä A. Toimittajamarkkina on myös laajempi ja monialaisempi.

Liikenneviraston oman toiminnan hankinnat ovat oman organisaation toimintaedellytysten ja toiminnan ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi hankittavia tuote- ja palveluryhmiä. Näiden tuote- ja palveluryhmien toimittajamarkkina on hyvin monialainen, ja hankinnassa voidaan monelta osin hyödyntää valtiokonsernin keskitettyjä hankintakanavia.

Liikenneväylien ja -järjestelmän hankinnat sekä Liikenneviraston oman toiminnan hankinnat muodostuvat 17 pääkategoriasta, jotka jakaantuvat edelleen alakategorioidiin. Hankintojen ryhmittely on kuvattu Liikenneviraston hankintakategoriakarttana, joka on esitetty kuvassa 6. Kategorioiden määrittelyt ja tarkemmat kuvaukset löytyvät Hankinnan toimintalinjat, linjaukset ja kehittämiskohteet -raportista.



Kuva 6. Liikenneviraston hankintakategoriakartta

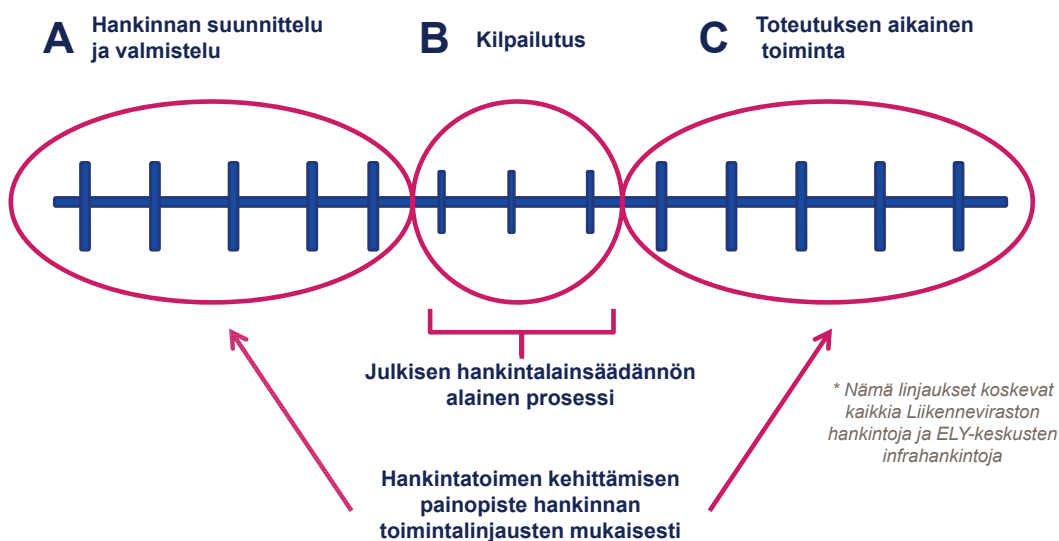
4.3 Käytännön hankintaprosessi

Liikennevirastossa kuten muissakin julkisen sektorin organisaatioissa pääpaino hankintojen hallinnassa on aiemmin keskittynyt julkisen hankintalainsäädännön noudattamiseen. Hankinnan päätavoitteena on monesti nähty olevan ensisijaisesti hankintalainsäädännön noudattaminen. Yhteiskunnan läpinäkyvyys- ja tasapuolisuusvaatimukset pakottavat julkisissa hankinnoissa toimimaan määrämuotoisten kilpailutusprosessien mukaisesti. Mikäli hankintaprosessien hallinnassa keskitytään liiaksi kilpailutusprosessin määrämuotoisuuteen, voi lopputulos olla muodollisesti oikea mutta ei välttämättä sisällöltään paras.

Liikennevirasto tavoittelee hankintaprosessien hallinnan kehittämässä suunnitelmallisempaa, proaktiivisempaa ja systemaattisempaa otetta hankintaan ja toimittajamarkkinoiden hallintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa ennakoivaa ja suunnitelmallista otetta toimittajamarkkinan hyödyntämiseen ja kehittämiseen sekä toimittajien sopimuseaikaiseen ohjaamiseen. Käytännön hankintaprosessi kuvaa yksittäisen hankinnan läpiviennin eri vaiheineen.

Käytännön hankintaprosessi muodostuu Liikennevirastossa kolmesta päävaiheesta: hankinnan suunnittelu ja valmistelu (A), hankinnan kilpailutus (B) ja toteutuksen aikainen toiminta (C) (kuva 7). Julkisista hankinnoista säädetty lainsäädäntö säätelee vaiheen B toteutusta.

Liikennevirastossa sovelletaan julkista hankintalakia sekä erityisalojen hankintalakia. Kumpaa lakia hankinnoissa sovelletaan, riippuu tapauskohtaisesti siitä, mihin toimintoon hankinta ensisijaisesti liittyy. Erityisalojen hankintalain (EhankL 8 §) soveltamisaloja ovat verkkojen rakentaminen, huolto, ylläpito sekä tarjoaminen, joiden tarkoituksena on tarjota julkisia kuljetuspalveluja rautateitse. Liikennevirastossa erityisalojen hankintalakia sovelletaan ainakin toistaiseksi: ratalain tarkoittamaan radanpitoon eli rautatien ja siihen liittyvän kiinteän omaisuuden suunnitteluun, hankintaan, rakentamiseen, kunnossapitoon ja liikenteen ohjaukseen.



Kuva 7. Käytännön hankintaprosessi

Hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa arvioidaan kyseiseen hankintaan liittyviä tarpeita ja vaikutuksia, hahmotetaan toimittajamarkkinoiden mahdollisuuksia, täsmennetään hankinnalle asetettavia tavoitteita ja valmistellaan hankinnan toteutusta. Kilpailutuksen ja hankintapäätöksen jälkeisessä toteutuseaikaisessa vaiheessa varmistetaan, että palveluntuottajien sopimukseenmukainen toiminta vastaa asetettuja tavoitteita. Toteutuseaikaisen toiminnan vaiheessa täsmennetään yhteistyötä, ohjataan palveluntuottajia ja toimittajia, huolehditaan hankinnan elinkaaren ja takuuajan hallinnasta. Lisäksi toteutuseaikaisessa vaiheessa ja käytännön hankintaprosessin lopussa arvioidaan hankinnan onnistumista.

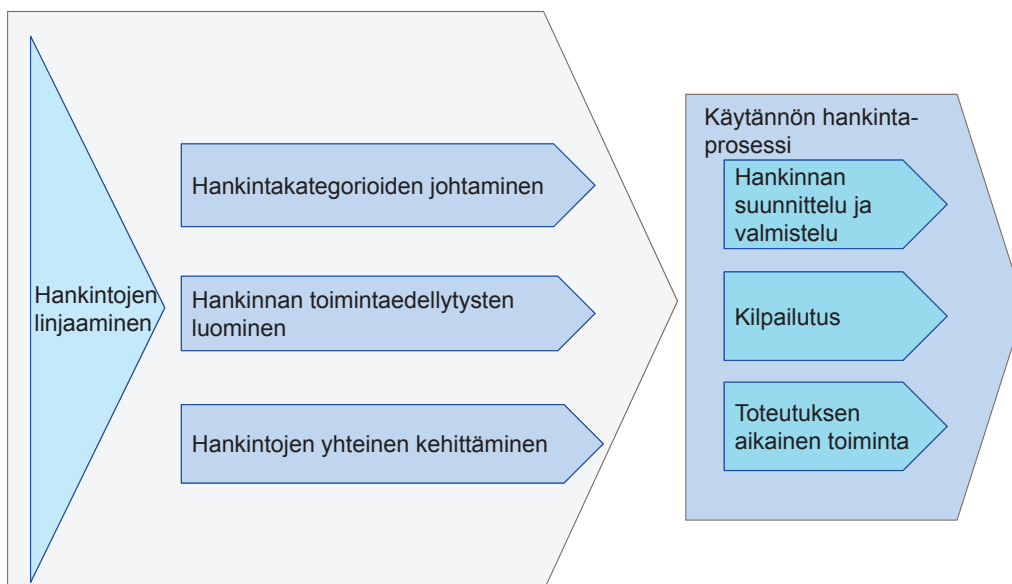
5 Hankinnan kehittämisen ja ohjauksen menetelmät

Hankinnan kehittämis- ja ohjausmallin menetelminä ovat hankinnan ohjausprosessi, osaamisen kehittäminen sekä toimeenpano ja seuranta. Näillä varmistetaan hankintatoimen kehittämisen tavoitteiden ja hankinnan kehittämis- ja ohjausmallin toteutuminen käytännössä. Seuraavassa on kuvattu tarkemmin kutakin menetelmää.

5.1 Hankinnan ohjaus -prosessi

Liikenneviraston hankinnan ohjaus -prosessi kuvaa sen, miten Liikennevirasto varmistaa hankintojen kokonaisuuden hallinnan ja suunnitelmallisuuden, eri liikenne- muotoihin liittyvien hankintakäytäntöjen yhtenäinen linjaamisen sekä hankintojen yhtenäisen ohjeistamisen toimintajärjestelmään. Lisäksi prosessissa kuvataan, miten luodaan malleja ja työkaluja, joilla hankintatoimintaa toteutetaan ja kehitetään edelleen. Hankinnan ohjausprosessi kattaa Liikenneviraston kaikki hankinnat ja ELY-keskusten infrahankinnat.

Hankinnan ohjaus -prosessi muodostuu hankintojen linjaamisesta, hankintakategorioiden johtamisesta, hankinnan toimintaedellytysten luomisesta ja hankintojen yhteisestä kehittämisestä, joilla vaikutetaan hankintojen käytännön toteutukseen eli ohjataan käytännön hankintaprosessia.



Kuva 8. Hankinnan ohjaus -prosessi kuvaa hankintatoimen kokonaisuuden hankintojen linjaamisesta käytännön hankintaprosessiin. Hankinnan ohjausprosessi kattaa Liikenneviraston kaikki hankinnat ja ELY-keskusten infrahankinnat.

Hankintojen linjaaminen on hankintojen kokonaisuuden hallintaa ja kehittämistä, josta vastaavat hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmä ja investointien ohjausosasto. Siihen kuuluvat kaikkia hankintoja koskevat linjaukset, strategiset painopistealueet, hankintojen ryhmittely kategorioihin (hankintakategoriakartta) sekä hankinnan kehittämisen koordinointi strategisten painopistealueiden mukaisesti.

Hankintakategorioiden johtaminen on kategoriakohtaisen hankintakokonaisuuden hallintaa ja kehittämistä. Tästä vastaavat kategoriavastaavat omien kategorioidensa osalta. Hankintakategorioiden johtaminen sisältää kategoriaan kuuluvien tuotteiden ja palveluiden hankintaa koskevan yhtenäisen linjaamisen, ohjaamisen ja kehittämisen toimialariippumattomasti. Lisäksi hankintakategorioiden johtaminen kattaa kyseisen kategorian toimittajamarkkinatuntemuksen ja -viestinnän sekä palautteen.

Hankinnan toimintaedellytysten luominen sisältää keinot ja menetelmät hankintakategorioiden johtamisen ja käytännön hankintaprosessin tukemiseksi. Tämä pitää sisällään mm. hankinnan menettelytavat, työkalut (hankintaohjelmat, hankinnan ohjeistus -palvelun, käytännön ohjeistuksen ja malliasiakirjat, kustannusten ja riskienhallintatyökalut, sähköiset ja muut hankintatyökalut) ja muun hankinnan tuen (esim. oikeuspalveluiden tuki, osaamisen kehittämisohjelmat, seurannan mittarit). Toimintaedellytysten luomisen koordinointi on investointien ohjausosaston vastuulla.

Hankintojen yhteisellä kehittämisellä tarkoitetaan hankintojen kehittämistä, jota Liikennevirasto tekee yhdessä eri tahojen kanssa. Tähän sisältyy mm. valtionhallinnon hankintatoimen neuvottelukunnan ja työ- ja elinkeinoministeriön alaisten ELY-keskusten kanssa tehtävä yhteistyö hankintojen kehittämisessä. Lisäksi tähän kokonaisuuteen kuuluu infra-alan tilaajatahojen ja palveluntuottajien kanssa tehtävä yhteistyö, jonka tavoitteena on parantaa infra-alan tuottavuutta hankinnan keinoin. Hankintojen yhteisen kehittämisen koordinoinnista vastaa hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmä.

Hankintakategorioiden johtaminen, toimintaedellytysten luominen ja hankintojen yhteinen kehittäminen ovat jatkuvia prosesseja, jotka liittyvät kiinteästi Liikenneviraston toimintajärjestelmän ydin- ja pääprosesseihin.

Käytännön hankintaprosessi kuvaa yksittäisen hankinnan käytännön toteutuksen. Se sisältää hankinnan suunnittelun ja valmistelun (vaihe A), kilpailuttamisen (vaihe B) ja toteutuksen aikaisen toiminnan (vaihe C). Käytännön hankintaprosessin kuvaus on esitetty tämän raportin kohdassa 4.3.

Hankinnan ohjaus -prosessin toimijoita hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmä, kategoriavastaavat sekä tuotevastaavat. Näiden tehtäviä ovat:

- **Hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmä** vastaa Liikenneviraston hankintojen linjaamisesta sekä hankintojen ja toimittajamarkkinoiden hallinnan yhtenäisyyden ja kehittämisen varmistamisesta. Ryhmän tehtävänä on varmistaa, että eri toimialoilla, väylämuodoissa sekä tuote- ja palveluryhmissä hankintatoimintaa kehitetään ja toimitaan yhteisiä strategisia tavoitteita ja linjauksia kohti. Ryhmä ohjeistaa näihin liittyviä tehtäviä tarkemmin tai käynnistää niihin liittyviä projekteja. Lisäksi ohjausryhmä edistää infra-alan hankintojen yhteistä kehittämistä yhdessä linjaorganisaation kanssa.

- **Kategoriavastaavat** ovat hankintakategorioiden vastuutahoja. He edistävät kategoriaan kuuluvien tuote- ja palveluryhmien hankinnan kehittämistä Liikenneviraston kaikkien hankintojen linjausten ja kategoriakohtaisten hankintalinjausten mukaisesti. Kategoriavastaava edistää kategorian yhtenäisiä hankintakäytäntöjä. Kategoriavastaava edistää myös toimittajamarkkinatuntemusta kategoriaan kuuluvien tuote- ja palveluryhmien osalta. Lisäksi kategoriavastaavat edistävät ja tukevat hankinnan ohjeistuksen sisällön tuottamista ja ylläpitoa.
- **Tuotevastaavat** vastaavat, että myös alakategorioiden toimintaan näiden linjausten mukaisesti sekä vastaavat osaltaan ohjeistuksesta ja malliasiakirjoista toimintajärjestelmässä. He vastaavat käytännössä kategoriaan kuuluvan tuotteen hankinnan kehittämisestä ja toimittajamarkkinatilanteen hallinnasta.

Linjaorganisaation mukaisia toimijoita hankinnan ohjaus -prosessissa ovat investointien ohjausosasto, oikeuspalvelut, kehittämisverkot sekä hankinnasta vastaavat. Näiden tehtäviä ovat:

- **Investointien ohjausosasto** valmistelee hankinnan strategiset linjanvedot hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmän ja johtoryhmän hyväksyttäväksi sekä vastaa hankinnan yhteisistä toimintatavoista ja -käytännöistä. Investointien ohjausosasto vastaa myös Liikenneviraston hankinnan kehittämis- ja ohjausmallista, kategorioiden määrittelyprosessista ja hankintakategoriakartasta sekä hyväksyttää ne hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmässä sekä vastaa hankinnan seurantamenetelmien ja työkalujen kehittämisestä ja koordinoinnista. Investointien ohjausosasto voi tarpeen mukaan tehdä hankinnan kehittämisen ohjausryhmälle esityksiä näihin kokonaisuuksiin kuuluvien tehtävien tarkemmasta vastuullistamisesta tai niihin liittyvien projektien käynnistämisestä.
- **Oikeuspalvelut** vastaa sopimus- ja hankintatoiminnan oikeudellisesta ohjauksesta ja asiantuntijatuesta. Lisäksi oikeuspalveluiden hankinta- ja sopimustiimi osallistuu hankintojen kehittämiseen ja kategoriatyöhön sekä tukee hankintaprosesseja ja -käytäntöjä sekä vastaa osaltaan ohjeistuksesta ja malliasiakirjoista toimintajärjestelmässä.
- **Kehittämisverkot** edistävät hankinnan kehittämistä käytännön hankintaprosessissa. Kehittämisverkkoja ovat esimerkiksi Liikenneviraston ja ELY-keskusten yhteiset verkot ja tiimit sekä muut vastaavat kehittämisryhmät.
- **Hankinnasta vastaavat (hankintayksiköt)** toteuttavat hankintansa käytännön hankintaprosessin mukaisesti. Hankinnasta vastaavia ovat toimialat, osastot ja yksiköt sekä ELY-keskukset, joille on myönnetty hankinnan budjettivaltuus.

5.2 Kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen

Kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen on osa Liikenneviraston strategista kehittämistä, jonka tehtävänä on tukea strategisten tavoitteiden saavuttamista. Yhtenä Liikenneviraston strategisena lähtökohtana on kyvykkyyss pohjainen ajattelu, jossa keskeistä ovat organisaation ja siihen liittyvän verkoston toiminta ja toiminnan jatkuva kehittyminen vuorovaikutuksessa. Liikenneviraston kyvykkyyksien ja osaamisen kehittämisen tavoitteet ja linjaukset on esitetty raportissa ”Liikenneviraston näkökulma liikenne- ja infra-alan osaamisen kehittämiseen. Tavoitteet ja suunnitelma toimenpiteistä” (2012).

Hankintaosaaminen on nostettu tavoiteohjelmassa yhdeksi Liikenneviraston avainosaamisalueeksi. Hankintaosaamiseen liittyy sekä teettäjän (suunnittelu ja rakentaminen) että tilaajan (palvelujen hankkiminen) rooli sekä väyläomaisuuden isännöintivastuu. Hankintaprosesseihin liittyviä laajan ja monipuolisen osaamisen vaatimuksia ovat mm. syvälinen toimittajamarkkinatuntemus ja toimittajamarkkinanäkökulman huomioiminen, palvelukokonaisuuksien muodostaminen sekä urakointimallien kehittäminen. Lisäksi hankinnat edellyttävät myös verkosto-osaamista, joka on myös yksi Liikenneviraston viidestä avainosaamisalueesta. Verkottuneessa taloudessa verkostoosaaminen on paitsi välttämätön myös strateginen menestystekijä. Tilaajavirastolla on oma roolinsa verkostossa ja muilla omansa. Arvon luonti tapahtuu verkottuneiden toimijoiden yhteistyönä.

Hankintaosaamisen kehittäminen on yksi Liikenneviraston osaamisen kehittämisen kärkihankkeista. Seuraavassa tarkastellaan hankinnan kyvykkyyks- ja osaamistekijöitä em. kehittämissuunnitelman ja tavoiteohjelman mukaisesti kolmesta näkökulmasta: organisaation henkilöstön osaaminen, organisaation johtamis- ja toimintamallien (prosessit) kehittyneisyys sekä verkostoituminen.

Henkilöstön osaaminen hankintatoimen osalta varmistetaan suunnitelmallisella hankintaosaamisen kehittämisohjelmalla. Hankintojen strategisemmän otteen vahvistamisen ja hankintojen kategorisoinnin myötä korostuvat eri rooleissa toimiville henkilöille tulevat erilaiset osaamisvaatimukset. Joissakin hankintatehtävissä riittää hankinnan perusosaaminen, kun taas joissakin edellytetään vahvaa ja monipuolista hankinnan huippuosaamista.

Hankintaosaamisen kehittämisen osalta laaditaan erillinen suunnitelma siitä, minkälaista osaamista tullaan jatkossa eri tehtävänkuvissa tarvitsemaan, miten osaamista on kehitettävä ja mille ryhmille koulutusta suunnataan. Osaamista ja sen kehittämistarpeita tarkastellaan sekä virastotasoisesti että kategoriakohtaisesti.

Yleisenä periaatteena on, että kaikkien tilaajana toimivien osaaminen varmistetaan vuosittaisilla koulutuksilla. Uudelle asiantuntijalle luodaan riittävä perehdytyspaketti tilaajana toimimiseen. Lisäksi pidetään huolta hankintaosaamisen ylläpitokoulutuksesta muutosten yhteydessä. Uuden toimintajärjestelmän ja hankinnan ohjeistus -palvelun käyttöönoton myötä toteutetaan koko Liikennevirastolle suunnattu perehdyttämiskoulutus.

Kategoriavastaavat ovat keskeisessä roolissa hankintatoimen kehittämistavoitteiden saavuttamisessa. Heidän osaamistavoitteenaan on monipuolinen hankintaosaaminen, jossa substanssiosaamiseen yhdistetään strateginen hankintaosaaminen (mm. toi-

mittajamarkkinaosaaminen, talous- ja kustannusasioiden hallinta, riskienhallinta, yhteistyön toimintamallit) sekä juridinen osaaminen. Kategoriavastaaville tullaan järjestämään strategisen hankinnan ja kategoriajohtamisen koulutusta.

Lisäksi kategoriakohtaisten kehittämistoimenpiteiden toteuttaminen vaativat useissa kategorioissa uusia toimintatapoja ja osaamisia tilaajana toimivilta ja hankintoihin osallistuvilta henkilöiltä. Näiden osalta tullaan järjestämään kategoriakohtaisia tai useamman kategorian kattavia koulutustilaisuuksia tarpeen mukaan.

Johtamis- ja toimintamallien näkökulmasta organisaation kyvykkyyksien kehittämistä tukevat hankinnan kehittämis- ja ohjausmalli ja sen jatkuva parantaminen. Erityisesti hankinnan ohjaus -prosessilla luodaan edellytykset organisaation hankintakyvykkyyksien jatkuvaan parantamiseen.

Verkostoitumisen näkökulmasta kyvykkyyksien kehittämistä tukevat hankintojen yhteinen kehittäminen (luku 8) ja kategoriakohtainen toimittajamarkkinavuorovaikutus ja verkostoyhteistyö.

5.3 Toimeenpano ja seuranta

Hankinnan kehittämis- ja ohjausmallin ja tässä tavoitetilaraportissa kuvattujen asioiden toimeenpanoon osallistuvat Liikennevirastossa useat tahot, joista osa on hankinnan ohjaus -prosessin toimijoita ja osa linjaorganisaation mukaisia toimijoita. Toimeenpanoa on kuvattu seuraavassa tarkemmin (5.3.1).

Toimeenpano ja tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan seurantamenetelmillä ja oikein valituilla mittareilla. Liikennevirastossa on hankinnan seurantamenetelmiä tällä hetkellä hyvin vähän, ja seuraavassa tarkemmin kuvattu seurannan ja mittaamisen tavoitetilan (5.3.2) saavuttaminen vaatii useamman vuoden työn ja asteittaisen etenemisen. Vaikka mittaamisen osa-alueita on paljon, niin varsinaisten mittareiden määrä pidetään tarkoituksenmukaisella tasolla valitsemalla mittarit vastaamaan erikseen määritettäviä kriittisiä menestystekijöitä.

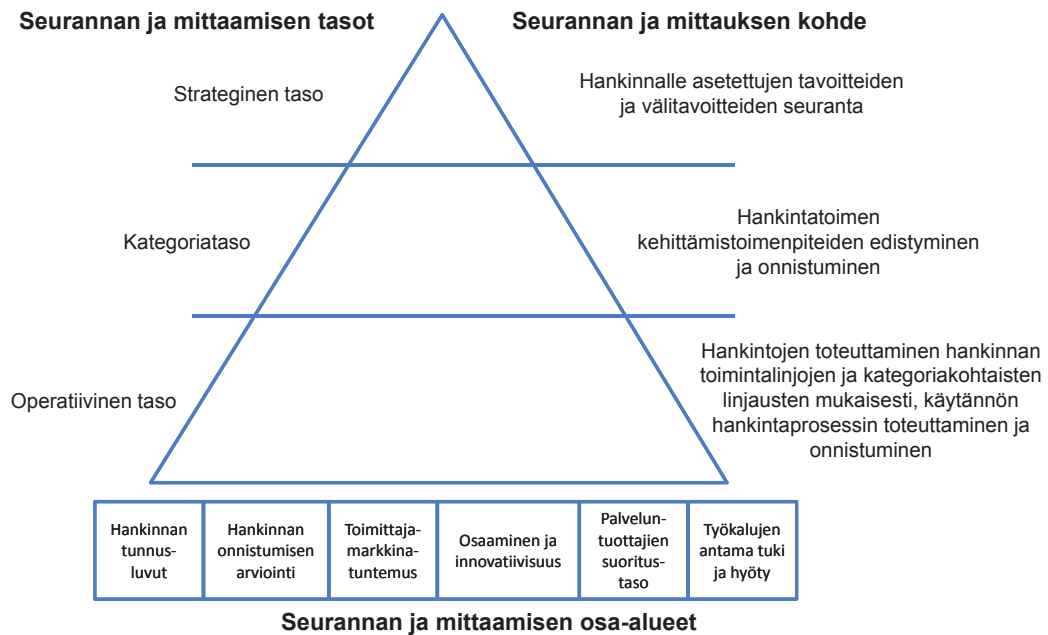
5.3.1 Toimeenpano

Hankinnan toimintalinjojen ja tämän tavoitetilaraportin toimenpiteiden toimeenpanosta vastaavat hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmä ja investointien ohjausosasto yhteistyössä Liikennevirastojen toimialojen ja ELY-keskusten liikennevas- tualueiden kanssa. Hankinnan ohjaus -prosessin toimeenpanon vastuunjako on kuvattu hankinnan ohjaus -prosessin yhteydessä (kohta 5.2). Kategoriakohtaisten linjau- sten noudattamisen ja kehittämistoimenpiteiden edistämisestä vastaavat kategoriavastaavat.

Hankintatoimen kehittämistoimenpiteet toimeenpannaan kullekin toimintavuodelle laadittavilla suunnitelmilla, jotka sisältävät vuositavoitteet ja suunnitelman niiden toteuttamiseksi. Tavoitteet priorisoidaan virastotasoisesti. Vuosisuunnitelma laaditaan sekä virastotasoisesti että kategoriakohtaisesti yhtenäisen menetelmän mukaan. Uusi yhtenäinen vuosisuunnittelumenetelmä luodaan yhteistyössä viraston eri toimijoiden kanssa. Investointien ohjausosasto vastaa kategorioiden hallinnan näkökulman huomioonottamisesta ja yhtenäisyyden varmistamisesta hankintatoimen kehittämisessä.

5.3.2 Seuranta ja mittaaminen

Hankinnan toimintalinjojen ja hankintatoimen seuranta ja mittaaminen tapahtuvat seuraavilla tasoilla: Liikenneviraston strategiassa hankinnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta, kehittämistoimenpiteiden toteutumisen seuranta ja operatiivisen tason tunnusluvut ja mittarit (kuva 9).



Kuva 9. Hankinnan toimintalinjojen ja hankintatoimen seurannan ja mittaamisen tavoitetila

Liikenneviraston strategiassa hankintatoimelle asetettujen tavoitteiden ja välitavoitteiden toteutumista seurataan viraston strategisen ja tulosohjausprosessin menettelyillä.

Hankintatoimen kehittämistoimenpiteiden toteutumista seurataan virastotasolla ja kategoriatasolla. Hankintatoimen kehittämisen ohjausryhmä seuraa virastotasoisien vuosisuunnitelman toteutumista ja hankintatoimen kehittämisen edistymistä ja raportoi siitä vuosittain laadittavassa seurantaraportissa viraston strategisen ja tulosohjausprosessin menettelyiden mukaisesti.

Kategoriatasolla seurataan hankinnan kehittämisen etenemistä ja onnistumista. Kehittämistoimenpiteiden edistymisen seuranta vastaa siihen, millä toteutusasteella kukin kehittämistoimenpide kategoriassa on ja mitä konkreettisia tuloksia on saatu aikaan.

Kategoriakohtaisen seurannan ohjeistamisesta vastaa investointien ohjausosasto. Tämä edellyttää kokonaan uuden menetelmän ja mittariston luomista ja kehittämistä. Investointien ohjausosasto vastaa myös kategoriakohtaisten seurantaraporttien koostamisesta yhteen virastotasoiseksi seurantaraportiksi.

Hankintatoimen operatiivisen tason tunnusluvut ja mittarit kuvaavat, miten hyvin hankinnat ovat toteutuneet hankinnan toimintalinjojen ja kategoriakohtaisten linjausten mukaisesti. Lisäksi operatiivisen tason tunnusluvuilla ja mittareilla seurataan käytännön hankintaprosessien toteuttamista ja onnistumista.

Operatiivisen tason tunnusluvut ja mittarit jakaantuvat seuraaviin osa-alueisiin:

- 1) Hankinnan tunnusluvut
- 2) Hankintojen onnistuminen
- 3) Toimittajamarkkinatuntemuksen kehittäminen ja hyödyntäminen
- 4) Oman hankintaorganisaation ja palveluntuottajien osaaminen ja innovatiivisuus
- 5) Palveluntuottajien ja toimittajien suoritustaso ja sen parantaminen
- 6) Hankinnan työkalujen antama tuki ja hyöty organisaatiolle.

Hankinnan tunnuslukuja seurataan ja raportoidaan virastotasoisesti. Tunnusluvut määritellään sisäisen tarkastuksen tarpeiden ja valtion hankintatoimen neuvottelukunnan ohjeistuksen mukaisesti. Valtion hankintatoimen neuvottelukunnan ohjeistuksessa määritellyt tunnusluvut liittyvät mm. viraston käytössä oleviin hankintamäärärahoihin, viraston tekemien hankintailmoitusten, kilpailutusten ja hankintasopimusten lukumääriin sekä kestävän kehityksen periaatteiden huomioimista hankinnoissa (%-osuus euromääräisestä hankintavolyymistä, jossa ympäristönäkökulma on otettu huomioon). Tällaista raportointia ei virastossa vielä ole, ja tämä edellyttää uuden mittariston luomista.

Hankinnan onnistumisen arviointi on yksittäisen hankinnan jälkiarviointia. Tässä seurataan yksittäisen hankinnan näkökulmasta, miten hyvin hankinnan toimintalinjaukset ja kategoriakohtaiset linjaukset toteutuivat hankinnassa, kuinka kilpailutus onnistui ja vastasiko hankinnan lopputulos sitä, mitä tavoiteltiin. Arviointiin osallistuvat Liikenneviraston ja ELY-keskusten liikennevastuualueiden hankintahenkilöstö ja lisäksi kerätään tarvittaessa palautetta myös palveluntuottajilta.

Hankinnan onnistumisen arviointimenetelmää ei virastossa vielä ole, ja tämä edellyttää uuden seurantajärjestelmän ja mittariston luomista. Lisäksi mittareina toimivat tässä olemassa olevat asiakas- ja loppukäyttäjätyytyväisyys- ja palautekyselyiden mittaristot, joita tulkitaan hankintatoimen näkökulmasta. Tähän yhteyteen liittyy myös RALA-palautekanavan kehittäminen ja laajentaminen siten, että palveluntuottajat voivat antaa palautetta hankinnan suunnittelun, kilpailutuksen ja toteutuksen aikaisen toiminnan onnistumisesta asiakkaalle.

Toimittajamarkkinatuntemuksen kehittämistä ja hyödyntämistä seurataan olemassa olevilla markkinatiedon seurantamittareilla, joiden käyttöä laajennetaan ja kehitetään edelleen. Myös kilpailutilanteen kireyden ja kilpailutuksen onnistumisen arviointiin on virastossa olemassa seurantamenettely, jota kehitetään edelleen. Pidemmällä aikajänteellä tullaan palveluntuottajien ja toimittajien palautetta kilpailutuksiin seuraamaan kolmesta näkökulmasta: potentiaalisten palveluntuottajien ja toimittajien halu päästä Liikenneviraston tai ELY-keskusten liikennevastuualueen palveluntuottajaksi tai toimittajaksi, nykyisten palveluntuottajien ja toimittajien sekä kilpailutuksissa ulkopuolelle jääneiden palveluntuottajat ja toimittajien palaute. Tämän mittariston tavoitteena on antaa kuva Liikenneviraston ja ELY-keskusten liikennevastuualueiden arvostuksesta toimittajamarkkinoilla sekä osoittaa mahdollisia kehittämistarpeita. Käytännössä tietoa voidaan kerätä esimerkiksi kytkemällä hankinta-ilmoitukseen

palautejärjestelmä, jonka kautta palveluntuottajat voivat antaa palautetta, miksi eivät pysty tai halua osallistua tarjouskilpailuun tällä kertaa.

Oman hankintaorganisaation ja palveluntuottajien osaamista ja innovatiivisuutta seurataan vuosittain toteutettavalla innovaatiomittauksella, jonka tuloksia arvioidaan kategoriakohtaisesti. Tarvittaessa nämä jaetaan edelleen alakategoriatasolle. Innovaatiomittaus on olemassa oleva käytäntö, jonka rinnalle kehitetään tarpeen mukaan oman hankintaorganisaation osaamista ja kyvykkyyksiä kartoittava seurantamenetelmä.

Palveluntuottajien ja toimittajien suoritustason ja sen parantamisen seuranta on käytännön hankintaprosessin toteutuksenaikaiseen ohjaamiseen (C) liittyvää palvelu- ja suoritustason seurantaa. Tässä hyödynnetään sekä uusia yleisen tason mittareita että kategoriakohtaiset ominaispiirteet huomioonottavia osittain olemassa olevia mittareita. Myös tämän osa-alueen seurantamenetelmä edellyttää kehittämistä.

Hankinnan työkalujen antaman tuen ja hyödyn osalta seurataan niiden antamaa tukea käytännön hankintaprosessin toteuttamisvaiheessa. Tähän liittyen hankinnan ohjeistus -palvelun palautekanavaan liitetään palautemittarit, joilla seurataan eri järjestelmien käyttöastetta ja niiden antaman tuen hyvyyttä. Tämän seurantamenetelyn luominen on käynnistetty ja kytketty hankinnan ohjeistus -palvelun kehittämiseen.

Operatiivisen tason tunnuslukujen ja mittareiden seurantamenetelmien kehittämistä ja niiden ohjeistamisesta vastaa investointien ohjausosasto. Ensimmäisessä vaiheessa operatiivisen tason tunnusluvut ja mittarit keskittyvät ensisijaisesti infra-hankintoihin.

6 Hankinnan linjaaminen ja kehittäminen

Liikenneviraston hankintojen linjaukset määrittelevät suunnan, miten hankintoja Liikennevirastossa tehdään ja kehitetään. Linjaukset on johdettu hankinnan toimintalinjojen kehittämisen strategisista painopistealueista ja niihin liittyvistä kehittämiskohteista, joiden taustalla ovat Liikenneviraston strategiset tavoitteet ja toimintaympäristön muutostekijät sekä valtion hankintastrategia. Linjaukset jakaantuvat kaikkia hankintoja koskeviin linjauksiin ja kategoriakohtaisiin linjauksiin.

Kaikkia hankintoja koskevat linjaukset sekä kategoriakohtaiset linjaukset ja kehittämiskohteet on esitetty omassa raportissaan ”Hankinnan toimintalinjat, linjaukset ja kehittämiskohteet”, josta löytyvät kunkin kategorian osalta kategorian kuvaus sekä kategoriakohtaiset hankinnan linjaukset ja kehittämiskohteet.

Tässä luvussa ei siis esitetä varsinaisia linjauksia, vaan kooste kaikkia hankintoja koskevista linjauksista ja eri kategorioiden linjauksista ja kehittämiskohteista.

6.1 Kooste kaikkia hankintoja koskevista linjauksista

Liikenneviraston kaikkia hankintoja koskevissa linjauksissa korostuvat lainsäädännön sekä EU:n ja valtiokonsernin ohjauksen asettamat vaateet. Liikenneviraston kaikissa hankinnoissa noudatetaan julkista hankintalainsäädäntöä (hankintalaki, erityisalojen hankintalaki). Hankintojen toteutusta ohjaavat lisäksi kaikki muu hankintaan liittyvä lainsäädäntö, säädökset, normit ja viranomaisohjeet sekä Liikenneviraston strategiset linjaukset ja ohjeet. Ympäristönäköt ja kestävän kehityksen periaatteet otetaan hankinnoissa huomioon tarkoituksenmukaisella tavalla EU:n ja valtion konserni-ohjauksen linjausten mukaisesti.

Toiseksi Liikenneviraston kaikkia hankintoja koskevissa linjauksissa painottuvat lopukäyttäjä- ja toimittajamarkkinanäköt sekä kustannusten- ja riskienhallinnan vahvistaminen. Lisäksi Liikenneviraston kaikkia hankintoja koskevissa linjauksissa painottuvat kehittämistavoitteet sekä hankintaprosessien että hankinnan menettelytapojen osalta. Linjausten mukaan hankintaprosessissa kehittämisen painopistettä siirretään hankinnan suunnitteluvaiheeseen ja toteutuksen aikaiseen toimintaan. Hankintamenettelyitä kehitetään ja niitä sovelletaan monipuolisesti ja joustavasti.

Kolmanneksi kaikkia hankintoja koskevissa linjauksissa painottuvat tavoitteet eri väylämuotojen välisten toimintatapojen yhtenäistämiseksi. Linjauksissa todetaan, että Liikenneviraston hankinnat tehdään yhtenäisen hankintaprosessin mukaisesti, ja yhtenäisyyttä tavoitellaan myös eri väylämuotojen hankinta-asiakirjojen ja sopimusmallien osalta.

6.2 Kooste kategoriakohtaisista linjauksista

Hankinnan kategoriakohtaiset linjaukset on kuvattu kategoriakohtaisissa toimintasuunnitelmissa. Niissä on määritelty myös kategoriakohtaiset hankinnan kehittämis-kohteet. Kategoriakohtainen toimintasuunnitelma määrittelee, miten kategoriaan kuuluvia tuotteita ja palveluita hankitaan ja miten niiden hankintaa kehitetään. Kategoriakohtaiset toimintasuunnitelmat sitovat hankinnan toimintalinjat käytännön toimintamalleiksi.

Liikenneväylien ja -järjestelmän hankintojen A-ryhmässä, joka muodostuu niistä tuote- ja palveluryhmistä, joiden toimittajamarkkinoiden näkökulmasta Liikennevirasto ja ELY-keskukset ovat joko erittäin merkittävä toimija ja asiakas tai ainoa asiakas Suomessa ja toimittajamarkkina muodostuu pääasiassa infra-alan toimijoista, linjauksissa korostuvat toimittajamarkkinanäkökulman huomioonottaminen, loppukäyttäjä- ja toimitusketjunäkökulma, innovatiivisuuteen kannustavat hankintamenettelyt ja sopimusmallit, vuorovaikutus ja yhteistyö, monipuolinen toteutusmuotovalikoima sekä kustannusten- ja riskienhallinta:

- Markkinoiden toimivuuden ja toimittajamarkkinanäkökulman osalta linjauksissa painottuvat proaktiivisuus ja markkinoiden toimivuuden edistäminen. Proaktiivisuus ja toimittajamarkkinanäkökulman huomioonottamista hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa vahvistetaan. Markkinoiden toimivuutta edistetään hankinnan keinoin. Toteutuskokonaisuudet määritellään sellaisiksi, että markkinoilta löytyy riittävästi tarjontaa.
- Loppukäyttäjä- ja toimitusketjunäkökulman osalta linjauksissa painottuvat oikeiden palvelutaso- ja laatuavoitteiden määrittely ja niiden ulottaminen toimitusketjun yhteisiksi tavoitteiksi. Hankinnassa kiinnitetään erityistä huomiota toimitusketjun laaduntuottokykyyn ja yhteisten tavoitteiden varmistamiseen sekä urakan aikaisen tuotantoketjun hallintaan.
- Innovatiivisuuteen kannustavien hankintamenettelyiden ja sopimusmallien osalta linjauksissa painotetaan sellaisten hankintamenettelyiden ja sopimusmallien käyttöä, jotka antavat vapausasteita uusien ratkaisujen kehittämiselle sekä niiden hyödyntämiselle.
- Toimittajamarkkina- ja palveluntuottajavuorovaikutusta edistetään linjausten mukaan sekä yleisesti, kategoriakohtaisesti että yksittäisessä hankinnassa. Vuorovaikutusta lisätään hankinnan suunnittelu- ja valmistelu-vaiheessa sekä palvelun toteutusvaiheessa.
- Monipuolisen toteutusmuotovalikoiman osalta linjauksissa painottuvat sekä toteutusmuotovalikoiman suunnitelmallinen kehittäminen että eri toteutusmuodoista saatujen kokemusten systemaattinen analysointi ja hyödyntäminen. Toteutuksessa hyödynnetään monipuolista toteutusmuotovalikoimaa, josta valitaan parhaiten soveltuva tilanteen ja toimittajamarkkinan mukaan. Kokemukset analysoidaan ja niistä opitaan yhdessä.

- Kustannusten- ja riskienhallinnan osalta linjauksissa painottuvat tarpeet kustannusten- ja riskienhallinnan parantamiseen ja tilaajaosaamisen lisäämiseen sekä riskien ja hyödyn jakoon osapuolten kesken. Tilaajan kustannusten- ja riskienhallintaa parannetaan. Kehittämisessä kiinnitetään erityistä huomiota kustannusten ja riskien arviointiin sekä riskien ja hyödyn jakoon osapuolten kesken.



Kuva 10. Liikenneväyliin ja -järjestelmiin liittyvien hankintojen ryhmän A kategorioiden linjauksissa korostuvat asiat. Tarkemmat kategoriakohtaiset linjaukset on esitetty erillisessä raportissa (Hankinnan toimintalinjat, linjaukset ja kehittämiskohteet).

Liikenneväylien ja -järjestelmän hankintojen B-ryhmässä, joka muodostuu niistä tuote- ja palveluryhmistä, joiden toimittajamarkkinoiden näkökulmasta Liikenneviraston ja ELY-keskusten rooli toimijana ja asiakkaana on vähäisempi kuin ryhmässä A ja toimittajamarkkina on myös laajempi ja monialaisempi, linjauksissa korostuvat toimittajamarkkina- ja palveluntuottajavuorovaikutuksen lisääminen, tilaajan ja palveluntuottajan yhteistyö, järjestelmien kokonaisuuden hallinta, elinkaariajattelu, osaamisen kehittäminen sekä puitesopimukset ja yhteishankinnat:

- Toimittaja-markkina- ja palveluntuottajavuorovaikutuksen lisääminen painottuu linjauksissa sekä yleisesti että hanketasolla. Hanketason vuorovaikutusta lisätään hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa (A) sekä palvelun toteutusvaiheessa (C).
- Tilaajan ja palveluntuottajan yhteistyön osalta linjauksissa painottuu tilaajatason ja palveluntuottajan välisen yhteistyön lisääminen ja vastuunjaon selkiyttäminen. Osapuolten välistä yhteistyötä kehitetään ja palveluntuottajien osaamista hyödynnetään jo hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa
- Järjestelmien kokonaisuuden hallinta painottuu erityisesti teknisten järjestelmien ja laitteiden, tietojärjestelmien sekä tietojen ja mittauspalveluiden hankinnan linjauksissa. Hankittavat tieto-, järjestelmä-, laite- ja resurssikokonaisuudet määritellään siten, että ne sopivat Liikenneviraston ydinosuamismäärittelyihin sekä liikenteenhallinnan yleisiin vaatimuksiin ja loogiseen rakenteeseen. Vastaavasti näissä kategorioissa painottuvat elinkaaren hallinnan näkökulmat. Hankkeen koko elinkaaren ja sen muutostenhallinnan kustannuksia arvioidaan hankesuunnittelusta lähtien. Huomiota kiinnitetään myös palveluntuottajan ja Liikenneviraston vastuiden määrittelyn koko elinkaaren ajalta.

- Osaamisen kehittäminen painottuu kaikissa B-ryhmän kategorioiden linjauksissa. Onnistuneet hankinnat edellyttävät sekä substanssi- että hankintaosaamista. Alan nopean kehittymisen vuoksi tilaajalta edellytetään jatkuvaa alan seurantaa ja riittävää substanssiosaamista. Myös koko alan yhteistä osaamisen kehittämistä edistetään.
- Tämän ryhmän kategorioiden hankinnan linjauksissa painottuvat myös puitesopimusten käyttö ja yhteishankinnat. Hankinnoissa hyödynnetään puitesopimuksia ja valtion yhteishankintoja sellaisissa tilanteissa, joissa niistä on hyötyä.



Kuva 11. Liikenneväyliin ja -järjestelmiin liittyvien hankintojen ryhmän B kategorioiden linjauksissa korostuvat asiat. Tarkemmat kategoriakohtaiset linjaukset on esitetty erillisessä raportissa (Hankinnan toimintalinjat, linjaukset ja kehittämiskohteet).

6.3 Kooste kategoriakohtaisista kehittämiskohteista

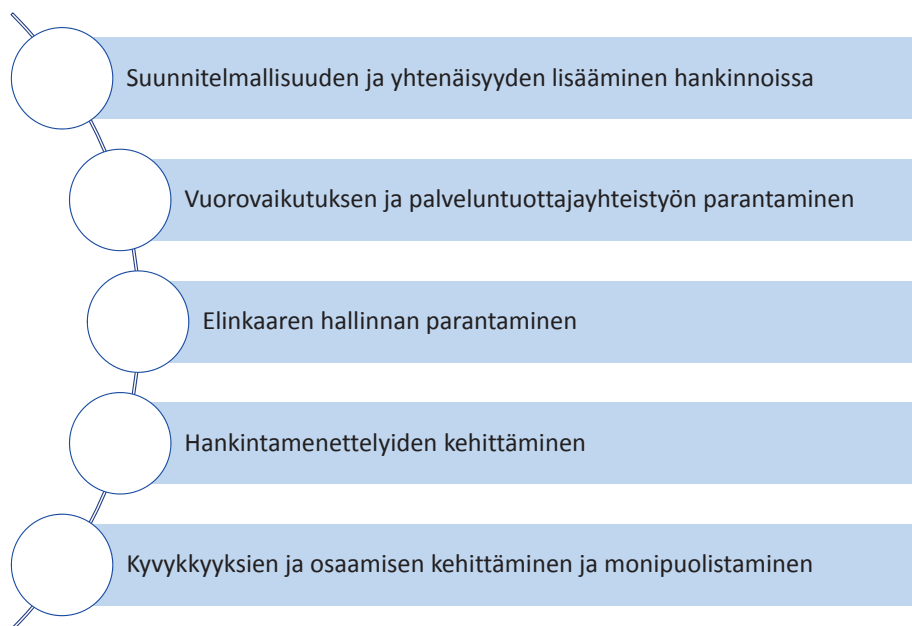
Kategoriakohtaiset hankinnan kehittämiskohteet on määritelty kategoriakohtaisissa toimintasuunnitelmissa kaikkien niiden kategorioiden osalta, joista kategoriasuunnitelma on laadittu (yhteensä 14 kategoriata). Tarkoituksena on, että jatkossa kussakin kategoriassa laaditaan kehittämiskohteiden pohjalta vuosittainen hankinnan kehittämistoimenpidesuunnitelma. Osassa kategorioita tämä on jo tehty ja samalla on priorisoitu toteutettavia kehittämistoimenpiteitä.

Liikenneväylien ja -järjestelmän hankintojen A-ryhmän kategoriakohtaisissa kehittämiskohteissa painottuvat erityisesti laatuvaatimusten määrittely ja laadun varmistaminen, suunnitelmallisuuden ja yhtenäisyyden lisääminen, palveluntuottajavuorovaikutuksen tiivistäminen sekä informaation-, tiedonhallinnan kehittäminen ja tehokkuuden parantaminen toimitusketjuissa. Muita keskeisiä kehittämiskohteita ovat kustannusten- ja riskienhallinnan kehittäminen, innovatiivisuuteen kannustavien hankintamenettelyiden kehittäminen, hankintojen yhteinen kehittäminen, markkinoiden toimivuuden edistäminen sekä kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen ja monipuolistaminen.



Kuva 12. Liikenneväyliin ja -järjestelmiin liittyvien hankintojen kategoriakohtaisissa kehittämiskohteissa painottuvat alueet (ryhmä A). Kategoriakohtaiset kehittämiskohteet on kuvattu tarkemmin erillisessä raportissa (Hankinnan toimintalinjat, linjaukset ja kehittämiskohteet).

Liikenneväylien ja -järjestelmän hankintojen B-ryhmän kategoriakohtaisissa kehittämiskohteissa painottuvat suunnitelmallisuuden ja yhtenäisyyden lisääminen hankinnoissa, vuorovaikutuksen ja palveluntuottajayhteistyön parantaminen, elinkaaren hallinnan parantaminen, hankintamenettelyiden kehittäminen sekä kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen ja monipuolistaminen.



Kuva 13. Liikenneväyliin ja -järjestelmiin liittyvien hankintojen kategoriakohtaisissa kehittämiskohteissa painottuvat alueet (ryhmä B). Kategoriakohtaiset kehittämiskohteet on kuvattu tarkemmin erillisessä raportissa (Hankinnan toimintalinjat, linjaukset ja kehittämiskohteet).

7 Hankinnan työkalut

Hankinnan työkalut tukevat hankinnan ohjaus -prosessin ja käytännön hankinta-prosessin toteutusta. Liikenneviraston ja ELY-keskusten hankintoja tekevät asiantuntijat hyödyntävät niitä hankintaprosessin eri vaiheissa suunnitellessaan ja valmistellessaan hankintaa, kilpailuttaessaan hankintoja sekä ohjatessaan palveluntuottajan toteutuksen aikaista toimintaa. Osa Liikenneviraston hankinnan työkaluista on olemassa olevia, osa kehittämisen alla ja osa kokonaan uusia, kehitettäviä työkaluja. Seuraavassa on tarkasteltu tarkemmin näitä hankintaan ja toimittajamarkkinoiden hallintaan liittyviä työkaluja, joiden avulla tuetaan hankinnan ohjaukselle ja kehittämiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

7.1 Hankintaohjelmat

Hankintaohjelmien avulla Liikennevirasto viestii palveluntuottajille tulevista hankkeista, projekteista ja urakoista. Hankintaohjelmien systemaattinen käyttö edistää sitä tavoitetta, että Liikennevirasto tilaajana suunnittelee toimintaansa pitkäjänteisemmin. Tavoitteena on antaa urakoitsijoille ja palveluntuottajille hankintaohjelmien avulla ennakkoon tietoa tulevista hankintakokonaisuuksista. Näin urakoitsijat ja palveluntuottajat voivat suunnitella toimintaansa. Lisäksi hankintaohjelmien tavoitteena on varmistaa urakoiden laskentakuorman tasainen jakautuminen tarjouskaudelle.

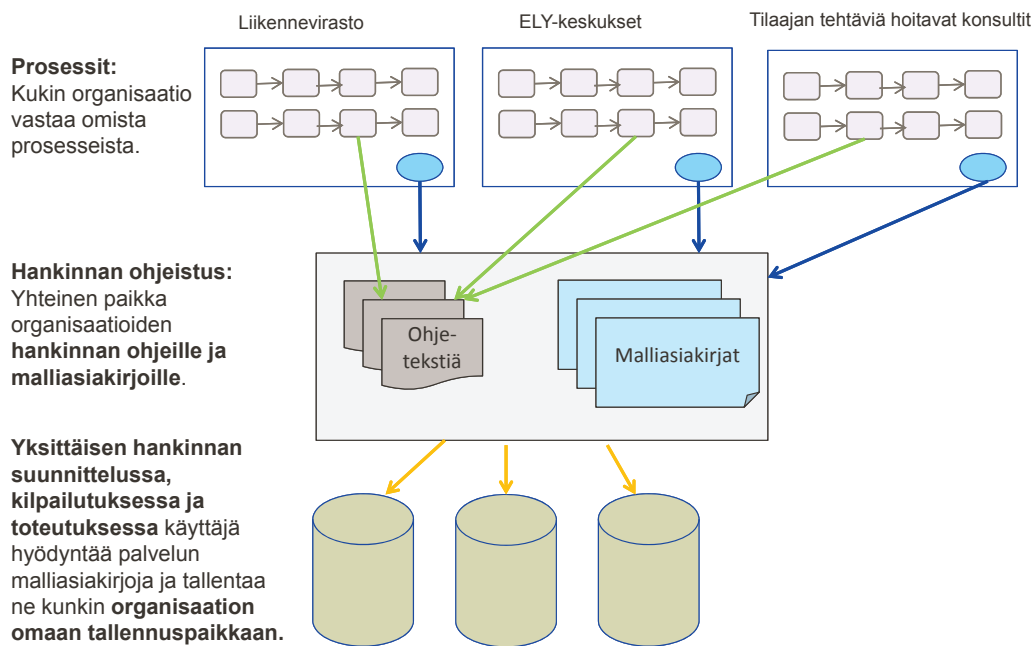
Hankintaohjelmat sisältävät tietoa sekä Liikenneviraston että ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuurivastuualueen tulevista hankinnoista. Ohjelmat julkaistaan Liikenneviraston internetsivulla, ja ne kattavat mm. investointien suunnittelun ja investointien toteutuksen hankinnat, kunnossapidon hankinnat, teettämisen- ja hankintapalveluiden hankinnat ja teknisten järjestelmien hankinnat kaikkien liikennemuotojen osalta. Hankintaohjelmia ja niiden sisältöä kehitetään jatkossa edelleen vastaamaan entistä paremmin toimittajamarkkinan esittämiin tarpeisiin. Liikennevirastossa edistetään myös hankintaohjelmien systemaattista käyttöönottoa myös niissä kategorioissa, joissa ohjelmia ei vielä ole.

7.2 Toimintajärjestelmä ja hankinnan ohjeistus -palvelu

Liikenneviraston toimintajärjestelmässä kuvataan viraston toiminta prosesseina, menettelytapoina ja laatuvaatimuksina. Sieltä löytyvät myös toiminnassa tarvittavat ohjeet, lomakkeet ja viiteaineistot. Toimintajärjestelmä kertoo, miten Liikennevirastossa toimitaan ja se on sekä johdon että koko henkilöstön päivittäinen työväline. Hankinnan ohjeistus -palvelu on osa Liikenneviraston uutta toimintajärjestelmää. Palvelu on yhteinen, hankintojen suunnittelua, kilpailutusta sekä toteutuksen aikaista toimintaa tukeva palvelu. Se sisältää hankinnan ohjeet ja malliasiakirjat kattaen kaikki Liikenneviraston hankinnat ja ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuurivastuualueen hankinnat.

Hankinnan ohjeistus -palvelu on työkalu, jota Liikenneviraston ja ELY-keskusten asiantuntijat sekä tilaajan tehtäviä hoitavat palveluntuottajat hyödyntävät hankkiessaan tuotteita ja palveluita. Ohjeistuksessa on kuvattu hankintaprosessin toimintatavat.

Lisäksi palvelu sisältää prosessin eri vaiheisiin liittyviä malliasiakirjoja, ohjeita ja tarkistuslistoja. Yksittäisten hankintojen valmistelu tapahtuu jokaisen hankkijan oman organisaation tarjoamassa ympäristössä, ja hankinnan ohjeistus -palvelusta on noudettavissa viimeisin ajan tasalla oleva ohjeistus malliasiakirjoineen. Näin varmistetaan yhtenäisyys ja ajantasaisuus. Hankinta-asiakirjoilla on virastosta riippumaton samanlainen ja yhtenäinen rakenne, ja palvelun ohjeistus ohjaa prosessin osalta yhtenäiseen toimintatapaan. Hankinnan ohjeistus -palvelun avulla voidaan myös tiedottaa käyttäjiä muutoksista, jolloin muutokset saadaan käyttöön oikea-aikaisesti.



Kuva 14. Hankinnan ohjeistus on kaikille yhteinen palvelu, jonka ohjeistuksen malliasiakirjoineen asiantuntijat hyödyntävät

Hankinnan ohjeistus -palvelun sisältöä täydennetään käyttöönoton myötä vuosien 2013–2015 aikana. Palvelu tulee sisältämään kategoriakohtaista aineistoa, tuotekohtaiset ohjeet, ohjeet eri hankintamenettelyistä sekä hankintalain ja erityisalojen hankintalain soveltamisesta. Palvelusta tulee löytymään käyttöönoton myötä myös muuta hankintaan liittyvää ohjeistusta, kuten ohjeet tilaajavastuusta, hankinnan työkalujen käytöstä ja hankintaan liittyvistä seurantamenetelmistä ja mittareista. Tavoitteena on, että vuoden 2013 aikana palvelun sisältöä täydennetään myös ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen hankintojen tuotekohtaisilla ohjeistuksilla.

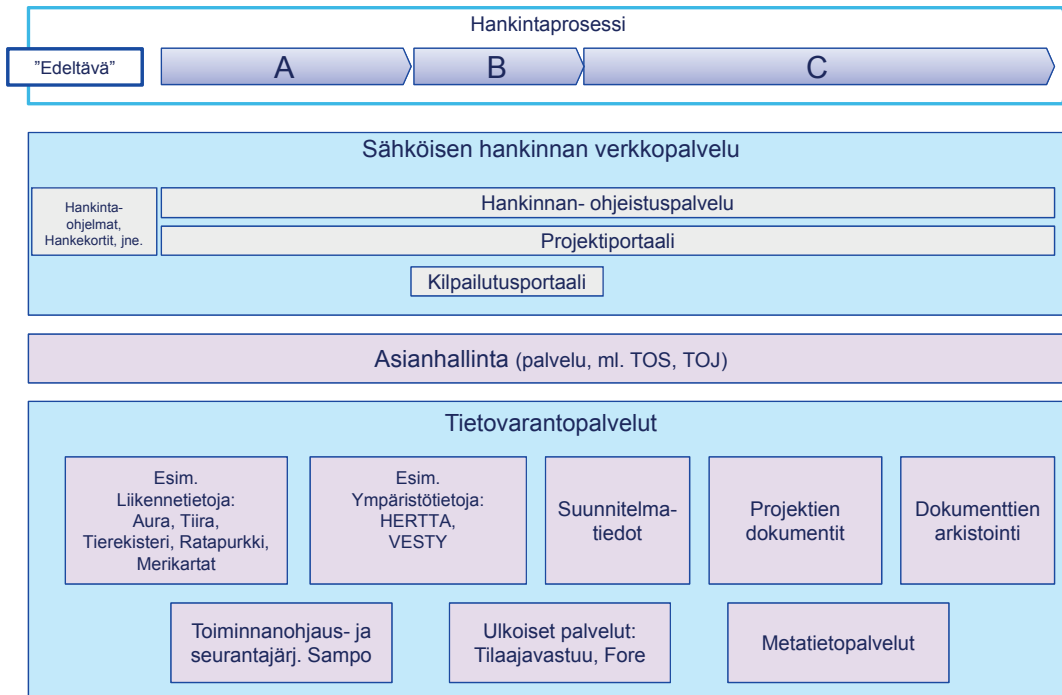
Tulevina vuosina hankinnan ohjeistus -palvelusta on tavoitteena laajentaa koko infra-alalle yhteinen palvelu. Tällöin kuntien teknisen toimen tilaajilla on mahdollisuus hyödyntää yhteistä ohjeistusta ja yhtenäisiä toimintatapoja, joka edesauttaa hankinta- ja tarjousprosessien tehostumista ja koko infra-alan tuottavuuden parantamista.

7.3 Sähköiset ja muut hankinnan työkalut

Hankinnan sähköistämisen kokonaisuus muodostuu hankintaprosessin eri vaiheissa hyödynnettävistä erilaisista työkaluista ja tietovarastoista. Hankintaohjelmien, toimintajärjestelmän ja hankinnan ohjeistuksen lisäksi tällaisia ovat esimerkiksi

- HILMA, työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan.
- Sampo, Liikenneviraston toiminnanohjaus-, taloussuunnittelu- ja talousseurantajärjestelmä, jossa suunnitellaan ja seurataan hankkeiden ja projektien budjettia ja kustannuksia.
- FORE, Rapal Oy:n palvelukokonaisuus infrahankkeiden elinkaaren aikaisten kustannusten hallintaan.
- Projektin elinkaarenaikaiset sähköiset työkalut kuten kanssakäymisportaalit ja projektityötilat.
- Erilaiset tietovarastot liikenne- ja väylätietojen sekä suunnitelmatietojen hallintaan.
- Tilaustenhallinnan kokonaispalvelu Tilha, joka on Valtiokonttorin kirjanpitoyksiköille hankintojen hallintaan tarkoitettu palvelu.
- Asianhallinnan työkalut kuten dokumentinhallintajärjestelmä ja muut asiankäsittelyn sähköiset toteutukset,

Tilaustenhallinnan työkalu Tilha on tarkoitettu valtionhallinnon tilausprosessien sähköistämiseen ja yhtenäistämiseen, jolloin se Liikenneviraston osalta soveltuu ensisijaisesti viraston oman toiminnan hankintoihin. Tämän vuoksi Valtiokonttorin kanssa on sovittu, että Liikennevirastossa Tilhan käyttö rajataan ensimmäisessä vaiheessa soveltuvien osien Liikenneviraston oman toiminnan hankintoihin. Tammikuussa 2013 tehdyn sopimuksen mukaan Tilhan käyttöönotto tehdään Liikennevirastossa erikseen sovittavana ajankohtana sitten, kun uusi versio Tilhasta on käytettävissä.



Kuva 15. Hankinnan sähköistämisen osa-alueet

Muita hankinnan työkaluja ovat erityisesti hankinnan suunnitteluun ja toteutuksen aikaiseen toimintaan (prosessin vaiheet A ja C) liittyvät työkalut. Hankinnan suunnitteluvaiheeseen liittyviä työkaluja ovat esimerkiksi riskien arviointiin ja hallintaan, toimittajamarkkinatilanteen analysointiin ja toimittajamarkkinoiden hallittavuuden arviointiin kehitetyt ja kehittämisen alla olevat työkalut. Toteutuksen aikaiseen toimintaan liittyviä työkaluja ovat esimerkiksi toteutuksen aikaiseen riskien ja kustannusten hallintaan, palveluntuottajien suorituskyvyn arviointiin ja hankinnan jälkiarviointiin kehitettävät menetelmät ja työkalut.

Liikennevirasto tulee kuvaamaan hankinnan sähköistämisen tavoitetilan vuoden 2013 aikana. Sen perusteella muodostetaan kehittämisprojektit ja niiden toteuttamisen vaiheistus aikatauluineen. Hankinnan sähköistämisen tavoitetila kuvaa hankintaprosessin eri vaiheissa tarvittavat työkalut ja järjestelmät, niiden väliset liittymät sekä mahdolliset liittymät myös Liikenneviraston muihin järjestelmiin.

8 Hankintojen yhteinen kehittäminen

Liikenneviraston yhtenä strategisena tavoitteena on infra-alan tuottavuuden parantaminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei kuitenkaan riitä eri toimijoiden omilla tahoillaan tekemä hankintojen kehittäminen. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan laajempaa näkökulmaa ja infra-alan eri tilaajatahojen yhteistyötä (Liikennevirasto, ELY-keskukset ja kunnat). Lisäksi tarvitaan tilaajatahojen ja palveluntuottajien eritasoisia yhteistyömuotoja (esim. yhteistyöfoorumit, toimintamallit, ohjeistukset, tietojärjestelmät jne.). Tässä luvussa kuvataan hankintojen yhteistä kehittämistä ja siihen liittyvää yhteistyötä sekä valtionhallinnossa että infra-alalla.

8.1 Valtion hankintatoimen neuvottelukunta

Valtiovarainministeriö asetti keväällä 2012 hankintatoimen neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on kehittää valtion hankintatoimea ja seurata valtion hankintatoimelle asetettujen tavoitteiden, kuten hallitusohjelmassa valtion hankintatoimelle asetettujen säästötavoitteiden sekä valtion hankintastrategian toteutumista (2012–2014). Lisäksi neuvottelukunnan tavoitteena on tukea valtion yhteishankintayhtiö Hansel Oy:n hankinta ja kilpailutuspalveluiden yleistä kehittämistä asiakkaan näkökulmasta. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina kaikki ministeriöt ja Liikennevirasto toimii neuvottelukunnassa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon alan edustajana.

8.2 ELY-keskusten infrahankintojen kehittämistyö

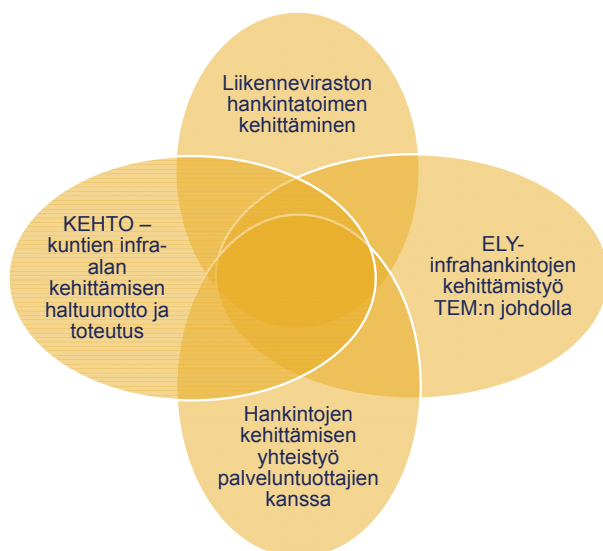
Työ- ja elinkeinoministeriöllä on käynnissä ELY-keskusten infrahankintojen kehittämistyö, joka koskee ELY-keskuksissa ensisijaisesti liikenne- ja ympäristövastuualueita. Meneillään on kolme tehtävää, jotka ovat: Hankintojen organisointi ELY-keskuksissa, Infrahankintojen tuotteistus ja markkinat sekä Infrahankintojen toimintajärjestelmä ja hankinnan sähköistäminen.

Liikenneviraston asiantuntijat ovat mukana työryhmissä ja työtä tehdään yhteistyössä eri virastojen asiantuntijoiden kanssa. Työryhmissä varmistetaan eri virastojen hankintatoimen riittävä yhtenäisyys ja yhteisten tavoitteiden saavuttaminen. Keskeiset yhteiset tavoitteet ovat hankintojen ryhmittely hankintakategorioihin ja tuotteisiin yhteisillä, Liikenneviraston hankintojen kategorisointimalliin pohjautuvilla periaatteilla, yhtenäisen ohjeistuksen aikaansaaminen hankintojen toteuttamiseen sekä hankintojen sähköisten tietojärjestelmien yhtenäisyyden varmistaminen. Lisäksi yhteisenä tavoitteena on tuottaa tarvittavat yhteiset tietojärjestelmät.

8.3 Hankintojen yhteinen kehittäminen infra-alalla

Infra-alalla on nostettu yhteiseksi tahtotilaksi infra-alan tuottavuuden parantaminen. Tämän seurauksena Liikennevirasto on käynnistänyt tai on mukana edistämässä useita tuottavuutta parantavia hankkeita. Näitä ovat esimerkiksi yhteisiin menettelyihin panostaminen (mm. RYM Oy, tuotetietomalli eli Infra-FINBIM), uusien hankintamenettelyiden kehittäminen ja pilotoiminen (mm. Procu-Inno), infra-alan tuottavuuden parantaminen ja allianssi, yhteisten kustannushallinnan menettelyiden kehittäminen sekä LEAN-filosofian edistäminen. Myös uudessa liikennepolitiikassa (ULP), joka on linjattu eduskunnan hyväksymässä selonteossa, nostetaan hankintamenettelyjen kehittämisen yhdeksi toimintatavaksi, jolla mahdollistetaan palveluntuottajien innovaatiot ja liiketoiminnan kehittäminen. Uusia hankintamuotoja kehitetään erityisesti kunnossapidossa, alueurakoissa, liikenneverkon kehittämishankkeissa ja yhteisrahoituskohteissa (Liikennevirasto ja ELY-keskukset).

Hankinnan toimintalinjat -työn myötä Liikennevirasto on käynnistänyt infra-alan hankintojen yhteisen kehittämisen yhteistyössä Kuntaliiton ja joidenkin kuntien kanssa. Liikenneviraston hankintakategorioista suunnittelu, investointien toteutus, hoito ja käyttö, ylläpito sekä teettämisen ja hankintapalvelut ovat sellaisia, joiden hankinnat kokonaan tai pääsääntöisesti kohdistuvat infra-alan toimittajamarkkinakenttään. Näissä kategorioissa myös kuntien tekninen sektori toimii tilaajana ja yhteistyön tiivistäminen on sekä tilaaja- että toimittajamarkkinoiden etu.



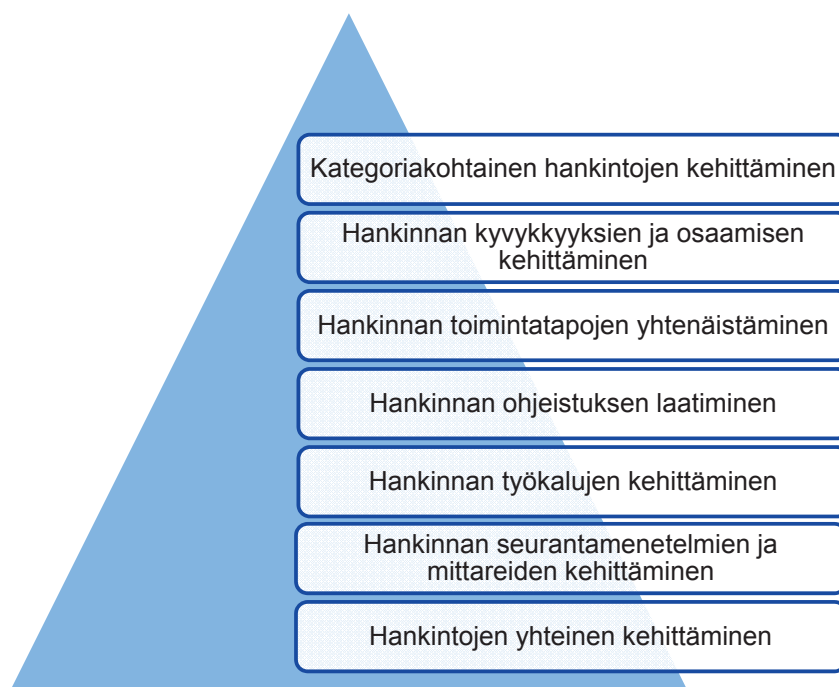
Kuva 16. Hankintojen yhteinen kehittäminen infra-alalla

Hankintojen yhteistä kehittämistä on edistetty kategoriakohtaisissa työpajoissa, joihin on Liikenneviraston ja ELY-keskusten asiantuntijoiden lisäksi osallistunut infra-alan palveluntuottajia sekä kuntien teknisen toimen että infra-alan järjestöjen edustajia. Tavoitteena on saada aikaiseksi uusia toimintatapoja, yhteisiä toimintamalleja ja ohjeistusta infra-alan hankintoihin.

Hankintojen yhteistä kehittämistä tullaan jatkamaan edelleen. Liikennevirasto edistää hankintojen kehittämisen yhteistyötä infra-alalla. Tavoitteena on tarjota tulevaisuudessa hankinnan ohjeistus -palvelun myös kuntien teknisen sektorin edustajien käyttöön.

9 Hankintojen kehittäminen jatkuu

Liikenneviraston hankintatoimen kehittäminen jatkuu tämän tavoitetilaraportin mukaisesti uuden liikennepolitiikan linjauksia ja palvelutasojattelua noudattaen. Hankintatoimen kehittämistä tapahtuu usealla osa-alueella. Keskeisimpiä osa-alueita, joihin hankintatoimen kehittäminen jatkossa painottuu, ovat: kategoriakohtainen hankintojen kehittäminen, hankinnan kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen, hankinnan toimintatapojen yhtenäistäminen, hankinnan ohjeistuksen laatiminen, hankinnan työkalujen kehittäminen, hankinnan seurantamenetelmien ja mittareiden kehittäminen sekä hankintojen yhteinen kehittäminen.



Kuva 17. Liikenneviraston hankintatoimen kehittämisen keskeiset osa-alueet jatkossa

Kategoriakohtainen hankintojen kehittäminen jatkuu eri kategorioissa kategoriakohtaisten kehittämiskohteiden, priorisoitujen kehittämistoimenpiteiden ja vuosittain täsmennettävien vuosisuunnitelmien mukaisesti. Kategoriakohtaisten toimintasuunnitelmien laadintaa tullaan jatkossa edistämään myös niiden kategorioiden osalta, joista suunnitelmaa ei ole vielä laadittu.

Hankinnan kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen luovat tärkeän perustan Liikenneviraston hankintatoimen jatkuvalle kehittämiselle ja parantamiselle. Organisaation kyvykkyyksien kehittämistä tukevat hankinnan kehittämis- ja ohjausmalli ja sen jatkuva parantaminen. Hankinnan ohjaus -prosessissa kuvattujen toimintatapojen käyttönotolla ja toimeenpanolla luodaan edellytykset organisaation hankintakyvykkyyksien kehittymiselle ja jatkuvalle parantamiselle. Hankintaosaamisen kehittäminen painottuu jatkossa kategoriavastaavien osaamisen kehittämiseen, jonka tavoitteena on monipuolinen hankintaosaaminen. Tässä substanssiosaamiseen yhdistetään strateginen hankintaosaaminen (mm. toimittajamarkkinaosaaminen, talous- ja kustannusasioiden hallinta, riskienhallinta, yhteistyön toimintamallit) sekä juridinen osaaminen. Toisena osaamisen kehittämisen painopistealueena on kaikkien tilaajana toimivien hankintaosaamisen kehittäminen. Tässä kehittäminen kohdistuu sekä tilaaja

na toimivien henkilöiden perusosaamisen varmistamiseen että kategoriakohtaisten erityisvaatimusten mukaisen osaamisen kehittämiseen. Hankinnan osaamisen kehittäminen on nostettu yhdeksi Liikenneviraston osaamisen kehittämisen kärkihankkeista.

Hankinnan toimintatapojen yhtenäistämistä jatketaan edelleen systemaattisesti. Tavoitteena on poistaa eri väylämuotojen välisiä eroavaisuuksia yhtenäistämällä hankinnan toimintatapoja ja edistämällä yhtenäisiä hankinta-asiakirjoja. Toimintajärjestelmän ja hankinnan ohjeistus -palvelun käyttöönotto ovat tärkeitä tukipilareita tämän osa-alueen kehittämisessä. Hankinnan ohjeistus -palvelun uutta sisältöä tuotetaan ja ylläpidetään jatkuvasti, ja tavoitteena on, että palvelun käyttöönoton myötä sen sisältö täydentyy Liikenneviraston kaikkien hankintojen ja ELY-keskusten infrahankintojen ohjeilla ja malliasiakirjoilla. Hankinnan ohjeistuksen laatiminen painotuu ensimmäisessä vaiheessa käytännön hankintaprosessin vaiheeseen B (hankinnan kilpailutus). Tämän jälkeen laaditaan ohjeet ja malliasiakirjat sekä tuotetaan muuta sisältöä hankintaprosessin vaiheisiin A (hankinnan suunnittelu ja valmistelu) ja C (hankinnan toteutuksen aikainen toiminta).

Hankinnan ohjeistus -palvelun lisäksi jatketaan myös muiden hankintaa tukevien työkalujen kehittämistä. Liikenneviraston hankinnan työkalut tukevat hankinnan ohjaus -prosessin ja käytännön hankintaprosessin toteutusta. Hankinnan työkaluista osa on olemassa olevia, osa kehittämisen alla ja osa kokonaan uusia, kehitettäviä työkaluja. Tärkeimmät osa-alueet, joihin kehittämisen kohteena jatkossa ovat työkalut liittyvät, ovat toimittajamarkkinavuorovaikutus ja -tiedotus, toimittajamarkkinoiden hallinta sekä riskien ja kustannusten arviointi ja hallinta.

Hankinnan seurantamenetelmien ja mittareiden kehittäminen vaativat useamman vuoden työn, sillä Liikennevirastossa on hankinnan seurantamenetelmiä tällä hetkellä olemassa hyvin vähän. Seurantamenetelmien ja mittareiden kehittämisessä on tarkoitus edetä asteittain. Ensimmäisessä vaiheessa määritetään kullekin seurannan ja mittaamisen osa-alueelle kriittiset menestystekijät, joille luodaan jatkossa seurannan menetelmät ja valitaan menestystekijöitä vastaavat mittarit. Aluksi keskitytään tärkeimpiin osa-alueisiin, jonka jälkeen mittaristoa täydennetään vaiheittain.

Hankintojen yhteinen kehittäminen tulee jatkumaan edelleen valtionhallinnon piirissä ja infra-alalla. Liikennevirasto tulee myös jatkossa panostamaan yhteistyöhön eri tilaajatahojen ja palveluntuottajien kanssa ja toimimaan hankintojen kehittämisen edelläkävijänä sekä julkisella sektorilla että infra-alalla.

