

Ilkka Sihvola:

Onnistunut ICT-hankinta – Miten sellainen toteutetaan?



Hansel Oy lyhyesti

- Hansel on valtiovarainministeriön ohjauksessa toimiva yhteishankintayksikkö, jonka tehtävä on määritelty julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä
- Yhtiö kilpailuttaa ja ylläpitää tuotteita ja palveluita koskevia puitejärjestelyitä valtion yksiköiden tarpeisiin
 - Hanselilla on yli 80 valmiiksi kilpailutettua puitejärjestelyä eri tuote- ja palvelualueelta
 - Hansel Oy:n puitejärjestelyissä on mukana lähes 400 puitesopimustoimittajaa
 - Yhtiön asiakkaita ovat valtion hankintayksiköt, kuten ministeriöt ja niiden alaiset virastot ja laitokset ja valtion liikelaitokset
- Hansel Oy:n puitejärjestelyiden kautta tehtiin vuonna 2006 noin 287 miljoonan euron suuruiset hankinnat
 - 211,4 miljoonaa euroa vuonna 2005
 - 153,6 miljoonaa euroa vuonna 2004
- Henkilöstö: 50 hankintatoimen asiantuntijaa



Esityksen teemasta

- Tässä esityksessä käydään läpi soveltaen LTT-Tutkimus Oy:n sekä 17 merkittävän IT-alan toimijan ja järjestön yhdessä toteuttaman hankkeen ”*Onnistunut julkinen ICT-hankinta*” –tuloksia
 - LTT-Tutkimus Oy on Helsingin Kauppakorkeakoulun omistama tutkimus ja konsultointiyritys (lv. vuonna 2006 n. 3,3 milj. euroa)
 - LTT fuusioidaan syksyllä 2007 osaksi toista Helsingin kauppakorkeakoulun omistamaa yritystä HSE Executive Education Oy:tä



Onnistunut julkinen ICT-hankinta

- Toteutetun hankkeen tavoitteena oli:
 1. Tunnistaa julkisten ICT-hankintojen suurimpia ongelmakohtia
 - Osio toteutettiin haastattelemalla ostaja ja myyjä osapuolia sekä
 - Perehtymällä 2000-luvulla tehtyihin, ICT-alaa koskeviin markkinaoikeuden päätöksiin
 2. Esittää TOP-10 teemaa onnistuneen ICT-hankintaprosessin toteuttamiseksi sekä ostajan että myyjän näkökulmista
 - Erityishuomiota kiinnitettiin laadullisten tekijöiden mittaamisen ja varmistamiseen erilaisissa ICT-hankinnoissa

Hankkeen toteutukseen osallistuneita yrityksiä ym. tahoja



Eläketurvakeskus



TeliaSonera





Mikä tekee julkisista ICT-hankinnoista erityisen haastavia?



Esimerkkejä tyypillisistä ongelmatilanteista

- Yksittäinen kunta haluaa päivittää käyttöjärjestelmänsä. Julkisissa tarjouspyynnöissä ei tuotenimiä saa kuitenkaan mainita, joten miten kilpailutus pitäisi toteuttaa?
- Tieto Z nimisellä firmalla on loistava uusi innovaatio tehokkuuden parantamiseksi tietyllä toimialalla. Julkinen toimija ei kuitenkaan saa ilman kilpailutusta ostaa palvelua suoraan Tieto Z:lta
- Yritys unohtaa vastata tarjouspyynnön yksittäiseen kohtaan. Milloin tarjous tulee hylätä tarjouspyyntöä vastaamattomana?

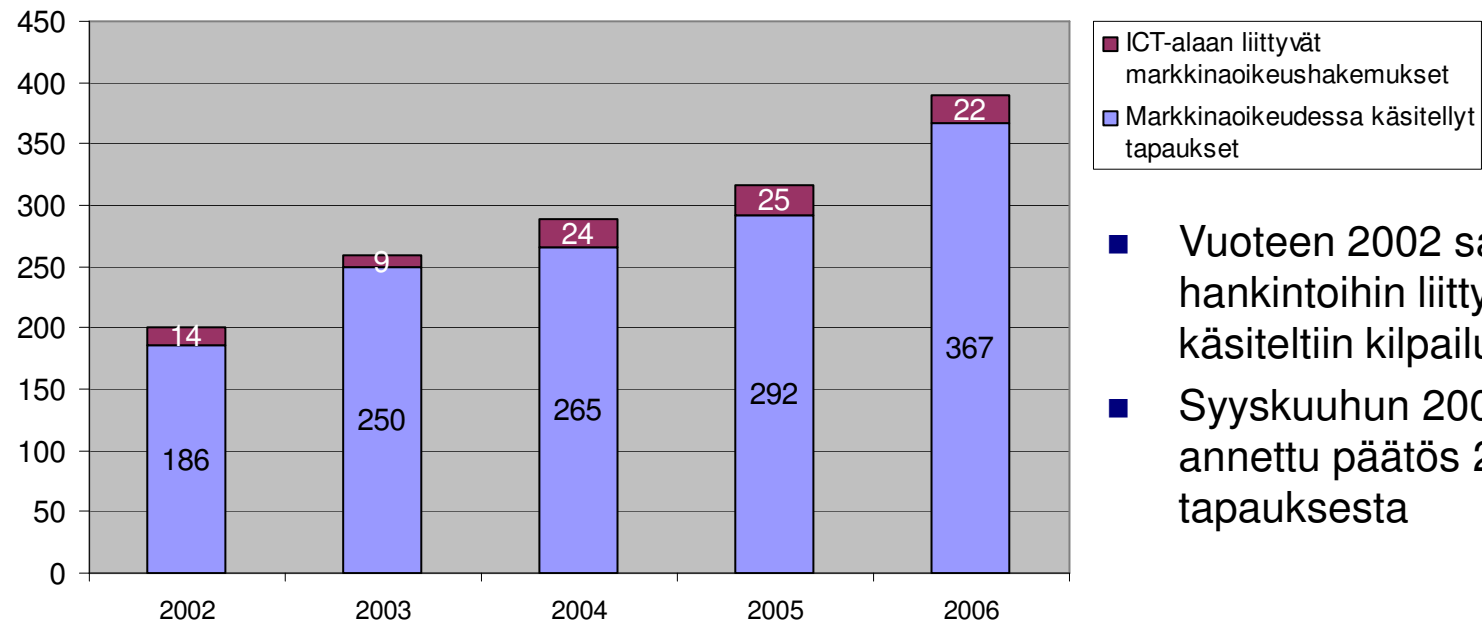


Ongelmia syntyä ja joskus ne kärjistyvät koska:

- Sekä ostaja- että myyjäpuolella on edelleen julkishankintojen toteuttamiseen liittyvää osaamiseen puutetta
 - Vrt. perinteinen ostaminen tai yritysten väliset ict-hankinnat
- Julkishankintojen toteuttaminen ei aina kulje käsi kädessä maalaisjärjen kanssa
 - Hankintayksikkö ei ilman kilpailutusta saa ostaa lentolippua Internetistä
 - Minuutin yli määräajan saapunutta tarjousta ei edes avata
- = Ostajan on huomioitava tarjouskilpailun kaikissa vaiheissa tasapuolisuus ja syrjimättömyys, suhteellisuus, avoimuus ja kilpailun aikaansaaminen

- Tarjousten vertailu ei saa olla arvioitsijasta riippuvaa. Silti se on usein aidosti vaikeaa
- Suuret julkishankinnat voivat joillekin yrityksille olla ”elämän ja kuoleman kysymyksiä”
 - Kynnys markkinaoikeushakemusten tekemiselle madaltunut tästäkin syystä

Markkinaoikeustapausten lukumäärät 2002-2006



- Vuoteen 2002 saakka julkisiin hankintoihin liittyvät valitukset käsiteltiin kilpailuneuvostossa
- Syyskuuhun 2007 mennessä annettu päätös 236:ta tapauksesta

- Markkinaoikeusvalitukset eivät ole *erityisen* suuri ongelma *erityisesti* ICT-alalla
- Valitusten kokonaismäärää ja kasvunopeutta voidaan sitä vastoin pitää hämmentävän suurena (vrt. esim. Tanska)



Hankinnan kohde valitetuissa tapauksissa:

- atk-laitteet ja tulostimet (14)
- lanka- ja matkapuhelinliikenne (14)
- kopiokone hankinta/leasing (7)
- laajakaistayhteydet / palvelut (2)
- kirjastojärjestelmät (2)

- Suuri osa tehdyistä valituksista koskee ns. ”helppoja” , teknisiin eritelmiin perustuvia hankintoja (vrt. asiantuntijapalveluiden, ohjelmistolisenssien ja laajojen järjestelmähankkeiden kilpailuttaminen)
- Merkillepantavaa on, että pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa tehdyistä hankintapäätöksistä valituksia on tehty suhteessa varsin vähän



Valitusten syyt ja markkinaoikeuden tekemät päätökset

Valitusten syy:

- Tarjousten vertailu (55%)
- Tarjouksen sisältö (tuotteen tai palvelun kuvaus), 25%
- Tarjouspyyntömenettely (20%)

- Markkinaoikeudelle hakemuksen jättänyt yritys voitti jutun reilusti yli puolessa tapauksista (58%) → *ICT-alaan liittyvät hakemukset menestyvät markkinaoikeudessa selkeästi keskimääräistä paremmin*
- *Toisaalta markkinaoikeus ottanut varsin tiukan linjan liittyen mm. ostajan velvollisuuteen tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen hylkäämisestä*
- *Tarjouspyyntö ja esitetyt pisteyttämisperusteet nähty varsin koskemattomiksi, vaikka niiden toimintalogiikka ontuisi:*
 - *Esim. 19 226 euron ja 13 500 euron tarjoukset saivat tarjousvertailussa saman verran hintapisteitä, mikä markkinaoikeuden näkemyksen mukaan oli ok (Dnro 586/05/JH)*
 - *Liian pienistä tai kilpailijan suurista pistemääristä tehdyt valitukset menestyvät markkinaoikeudessa yleisesti ottaenkin varsin huonosti*



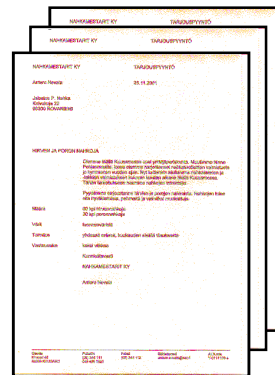
Miten syntyviä
ongelmatilanteita
kyettäisiin välttämään?

TOP 10 teemat

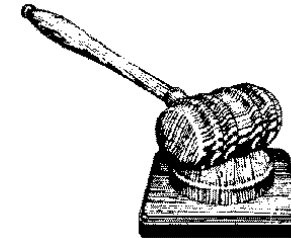
Onnistunut julkinen ICT-hankinta - Valitut TOP 10 teemaa

2. Tarjouksen tekovaihe

1. Tarjouspyynnön jättöä edeltävät vaiheet



3. Päätöksen tekovaihe





Tarjouspyynnön jättöä edeltävät vaiheet 1/2

1. Osaamisen varmistaminen sekä mahdollisen hankintayhteistyön organisointi
 - Vastaako hankinnan toteutuksesta toimistopäällikkö, hankintatyöryhmä vai ulkopuolinen asiantuntija?
 - Toimittajan tunnettava julkisten hankintojen pelisäännöt: oppirahoja ei kannata maksaa tarjoamalla esim. omia hinnoittelumalleja
2. Katsaus markkinoilta löytyviin ratkaisuihin
 - Ennen kilpailutusprosessin käynnistämistä ostajan on tutustuttava markkinoilta löytyviin ratkaisuihin ja arvioitava niiden soveltuvuutta olemassa olevaan tarpeeseen (= tekninen vuoropuhelu)
 - Tämä on se vaihe jolloin yritys voi ja sen ehdottomasti kannattaa yrittää vaikuttaa ostajaan



Tarjouspyynnön jättöä edeltävät vaiheet 2/2

3. Hankinnassa hyödynnettävät menettelyt sekä hankinnan tavoite

- Ostamisen sijaan ICT-alueen tuotteita ostetaan yhä enemmän palveluna. Toimittajalta tulisi löytyä joustavuutta vasta poikkeuksellisiin tarjouspyyntöihin (tulostimien sijaan halutaankin ostaa tulosteita)
- Ostamisen vs. vuokraamisen lisäksi päätettävä on myös kilpailutuksessa hyödynnettävästä menettelystä (avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suora hankinta, suunnittelukilpailu, dynaaminen hankintajärjestelmä, sähköinen huutokauppa, puitejärjestely)
- Hankinnan tavoitteena voi olla esim. edulliset yksikköhinnat, prosessikustannusten alentaminen, toiminnan ulkoistaminen jne. Hankinnan päämäärä ei saa olla ristiriidassa tarjouspyynnön kanssa (miten esim. hintaa painotetaan)
- Hankinta tulisi mahdollisuuksien mukaan jakaa riittävän pieniin osiin jotta myös pienemmät toimivat voisivat osallistua tarjouskilpailuun



Tarjouksen tekovaihe 1/2

4. Hankinnan kohteen kuvaaminen riittävällä tarkkuudella
 - Millaisia ominaisuuksia tuotteelta / palvelulta vaaditaan?
 - Epäselvä tarjouspyyntö voi johtaa vertailukelvottomiin ja yhteismitattomiin tarjouksiin
 - Liian heppoinen kuvaus = julkisten ICT-hankintojen perisynti
 - Toisaalta myös luovuudelle on toisinaan annettava riittävästi tilaa
 - Riskeiltä suojaudutaan valtaosin jo tarjouspyynnön tekovaiheessa (esim. vaatimukset testaukselle)
 - Ihannetilanteessa ”valmis” sopimusluonnos on tarjouspyynnön liitteenä
5. Ehdottomien vaatimusten, kelpoisuusehtojen ym. liitteiden tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen
 - Kelpoisuusehdot ovat tarjouskilpailun ”Doping-testi”. Ovat tärkeitä, mutta pidettävä mielessä aina, mitä tarkoitusta varten yksittäistä selvitystä pyydetään



Tarjouksen tekovaihe 2/2

6. Kokonaiskustannuksiin vaikuttavien tekijöiden arvioiminen hankinnan koko elinkaaren aikana
 - Kuka maksaa tulevaisuudessa syntyvät kustannukset mm. ylläpidosta?

7. Arviointiperusteiden laatiminen ja avaaminen
 - Pyrkimyksenä aidosti mitattavien valintakriteereiden hyödyntäminen - tulkitsijasta riippuvien valintakriteereiden minimointi
 - Käsitteet kuten "laatu", "osaaminen" jne. määriteltävä tarkasti, jotta tarjoaja ymmärtää millaista laatua ostaja arvostaa
 - Toimittajien kuitenkin ymmärrettävä, että näiden tekijöiden mittaaminen etukäteen on aina vaikeaa
 - CV:t ja laatujärjestelmät eivät aina kerro palvelusta koko totuutta



Päätöksentekovaihe

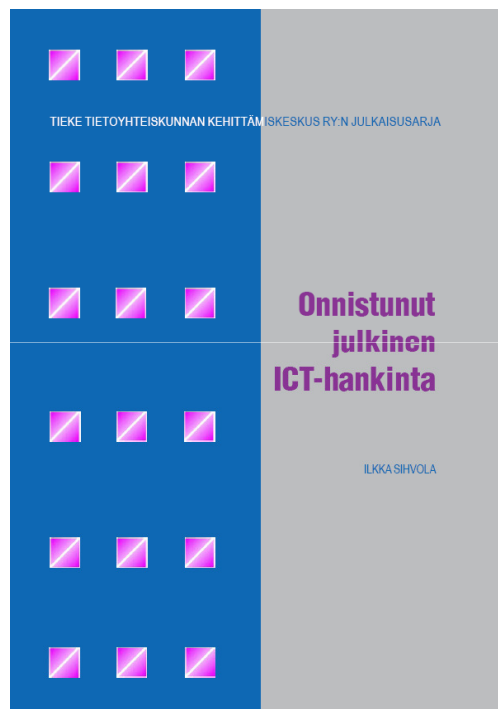
8. Neuvottelumenettely pelisääntöjen selkeyttäminen sekä itselle että toimittajille
 - Radiohiljaisuus vs. tarjouksen kuulemistilaisuudet. Tärkeää, että kaikkia toimittajia kohdellaan tasavertaisesti
 - Tarjouksiin voidaan niiden jättämisen jälkeen pyytää tarkennuksia tietyiltä osin, mutta toimittaja ei voi niitä muutoin parannella
9. Valinnan tekeminen ja perusteleminen
 - Valinta tehtävä kaikkia ennalta ilmoitettuja valinta- ja vertailukriteereitä sekä painoarvoja käyttäen
 - Tarjouksen ulkopuolisella tiedolla ei ole merkitystä
 - Tarjoajille tulisi kertoa selväsanaisesti, millä perustein tehtyyn ratkaisuun ollaan päädytty. Ennen päätöstä markkinaoikeusvalituksesta kannattaa nukkua yön yli
10. Osaamisen siirto
 - Sekä ostajan että myyjän on varmistettava tehdyistä virheistä oppiminen. Kilpailutuksia tulee uusia, mutta ihmiset vaihtuvat



Loppuyhteenveto

- Julkinen hankinta on aidosti vaikeaa verrattuna perinteiseen ostamiseen (ks. seuraava sivu). Se vaatii sekä ostajalta että myyjältä varsin monialaista osaamista
- Hankintalaki ja sen vaatima kilpailutusmenettely soveltuvat monissa käytännön tilanteissa huonosti tiettyjen tuotteiden / palveluiden ostamiseen. Lain kanssa voidaan hyvin elää, mutta nykyisiä käytäntöjä tulisi monilta osin yhdenmukaistaa
- Ristiriitatilanteiden välttämiseksi keskeistä on hankintaosaamisen lisääminen sekä rakentavan vuoropuhelun lisääminen ostajien ja myyjien välillä

Kiitokset mielenkiinnostanne!



www.hansel.fi

Ilkka.sihvola@hansel.fi

www.tieke.fi/mp/db/file_library/x/IMG/21503/file/julkaisu_29.pdf

12.9.2007