



**Aalto-yliopisto**  
Insinöörیتieteiden  
korkeakoulu

Joonas Risto

Korjausrakentamisen hankintamalli kunnalliselle rakennuttajalle: kohdekohtaisen kilpailutuksen ja puitejärjestelyn vertailu

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi  
diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Espoossa 27.2.2017

Valvoja: Apulaisprofessori Antti Peltokorpi

Ohjaaja: DI Jukka Mäkitalo

---

**Tekijä** Joonas Risto

---

**Työn nimi** Korjausrakentamisen hankintamalli kunnalliselle rakennuttajalle: kohdekohtaisen kilpailutuksen ja puitejärjestelyn vertailu

---

**Koulutusohjelma** Rakenne- ja rakennustuotantotekniikka

---

**Pää-/sivuaine** Rakennetekniikka/Rakentamistalous**Koodi** R3001

---

**Työn valvoja** TkT Antti Peltokorpi

---

**Työn ohjaaja** DI Jukka Mäkitalo

---

**Päivämäärä** 27.2.2017**Sivumäärä** 58**Kieli** Suomi

---

### Tiivistelmä

Kuntien rakennetun ympäristön ratkaisulla on suuri merkitys kuntatalouteen. Kasvava korjausvelka ja kuntien taloustilanteen kiristyminen ovat pakottaneet kuntia monin tavoin sopeuttamaan toimintaansa. Rakentamiseen liittyvät hankinnat muodostavat taloudellisesti merkittävän kokonaisuuden kunnan vuosittaisista investoinneista. Kuntien hankintatoimen tulisi löytää keinot toteuttaa korjaushankkeita laadukkaasti ja kustannustehokkaasti huomioiden kuntien pienenevät henkilöresurssit. Hankintojen markkinaehtoisuudessa on tärkeää löytää korjausrakentamiseen soveltuvat hankintamallit, joilla kunnat voivat hankkia tarvitsemiaan palveluja mahdollisimman joustavasti ja tehokkaasti huomioiden hankintalain asettamat vaatimukset.

Tutkimuksen tavoitteena oli tunnistaa suositeltavia hankintamalleja kuntien korjausrakennushankkeiden toteuttamiseen. Tutkimuksessa vertailtiin korjausrakentamisen puitejärjestelyä ja kohdekohtaista kilpailutusta. Kuntien korjaushankkeiden haasteet liittyvät hankintalain mukaisiin kilpailutuksiin sekä hankkeiden muutosten ja kustannusten hallintaan. Korjaushankkeiden sujuvan läpiviennin ja taloudellisen onnistumisen kannalta on tärkeää löytää hankkeiden toteutukseen soveltuvat hankintamallit.

Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä selvitettiin kuntia rakennuttajina, julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä ja hankintamallien ominaispiirteitä. Vertailtavien hankintamallien tutkimukset toteutettiin haastattelututkimuksena kunnallisille rakennuttajille sekä tapaustutkimuksena Vantaan kaupungin ja NCC Suomi Oy:n väliseen korjausrakoinnin puitejärjestelyyn. Haastatteluilla selvitettiin korjausrakentamiseen soveltuvaa hankintamallia ja kuntien korjausrakentamisen hankintakäytäntöjä. Tapaustutkimuksessa selvitettiin rakennuttajan edustajien ja käyttäjien kokemuksia käytetystä korjausrakoinnin puitejärjestelymallista sekä arvioitiin mallin soveltuvuutta korjaushankkeiden toteuttamiseen.

Työstä saatujen tulosten perusteella kuntien tulisi hyödyntää enemmän erilaisten hankintamallien ja niiden sisältämien toteutusmuotojen mahdollisuuksia korjausrakennuspalveluiden hankinnassa. Korjausrakentamisessa käytettävien hankintamallien tulisi olla perinteisiä kiinteitä ja pilkottuja malleja avoimempia ja laajempia kokonaisuuksia. Hankintamallin valinnassa on tarkasteltava korjauskohteen erityispiirteet ja huomoitava kunnalla käytössä olevat resurssit. Puitejärjestelyjen hyödyntäminen rakentamispalveluiden hankinnassa on osoittautunut kunnille joustavaksi ja tehokkaaksi tavaksi toteuttaa korjaushankkeita ja hankkia tarvitsemiaan palveluita.

---

**Avainsanat** hankintamalli, puitejärjestely, korjausrakentaminen, kilpailutus, julkinen hankintalaki

---

---

**Author** Joonas Risto

---

**Title of thesis** Renovation Procurement Model for Municipal Contractee: Comparison of target specific competitive tendering and a framework agreement

---

**Degree programme** Structural Engineering and Building Technology

---

**Major/minor** Structural Engineering/Construction Economics**Code** R3001

---

**Thesis supervisor** D.Sc. (Tech.) Antti Peltokorpi

---

**Thesis advisor** M.Sc. (Tech.) Jukka Mäkitalo

---

**Date** 27.2.2017**Number of pages** 58**Language** Finnish

---

**Abstract**

Built environment solutions have a great importance in municipal economy. Increasing repair debt and tightening of the local economic situation have forced municipalities to adapt their operations in many ways. Construction-related purchases constitute a significant part of the annual capital expenditure in municipalities. Consequently, municipal procurement needs to find means to execute renovations in a high-quality and cost-effective manner whilst taking into account the reducing human resources. As procurements are becoming more market-driven, it is important to select the right procurement models that allow municipalities to acquire the needed services related to renovations flexibly and effectively, in accordance with the Public Procurement Act.

The objective of the study was to determine the recommended procurement models for the municipal to implement renovations. The study compared a framework agreement and target-specific competitive tendering. The challenges of municipal renovations are related to competitive tendering under the Public Procurement Act, as well as cost and change management of the projects. In order to ensure smooth turnarounds and economic success, it is important to find the most appropriate procurement model for the implementation of renovation.

The theoretical framework of this research discusses the municipalities as builder, the legislation on Public Procurement Act and the characteristics of procurement models. The comparison of procurement models was conducted based on interview surveys with municipal constructors and a case study of the framework agreement between the City of Vantaa and NCC Finland Oy. The interviews provided information on an optimal procurement model for renovation and the practical experiences of the compared procurement models. The case study aimed to identify the client and user experiences of the used framework agreement and provided the basis for assessing the suitability of the used model for implementing renovations.

Based on the findings, municipalities should more effectively exploit the various procurement models and their combination possibilities in the procurement of building repair services. Procurement models used in the repair of construction on the basis of the interviews should be more open and comprise larger entities than the traditional fixed and sliced models. However, the use of different procurement models in renovation should always be examined with regard to the specific characteristics of the project and the resources of the municipal. Furthermore, the surveys revealed that the use of framework agreements has proven to be a flexible and efficient way to implement renovations.

---

**Keywords** framework agreement, renovation, competitive bidding, procurement model, Act on Public Contracts

---

## Alkusanat

*Tämän diplomityön tavoitteena on ollut vertailla kahden korjausrakentamisen hankintamallin, puitejärjestelyn ja kohdekohtaisen kilpailuttamisen, etuja ja haasteita kuntarakennuttajan näkökulmasta sekä selvittää kuntien korjausrakentamiseen ideaalisesti soveltuvaa hankintamallia. Diplomityö on laadittu NCC Suomi Oy:n korjaus- ja elinkaaripalveluiden yksikön toimeksiannosta.*

*Työssä tutkittu NCC Suomi Oy:n ja Vantaan kaupungin välinen nelivuotinen korjausrakentamisen puitejärjestely on ollut palvelun laajuudessaan uuden tyyppinen tapa kunnalle viedä läpi korjaushankkeita joustavasti ja tiiviissä yhteistyössä osapuolten kesken. Kokemukset käytetystä puitejärjestelymallista ovat olleet erittäin positiivisia molemmilla puolilla.*

*Kiitän työtä ohjanneita NCC Suomi Oy:n Jukka Mäkitaloa ja Arto Salmista mahdollisuudesta tehdä diplomityö yritykselle sekä joustavuudesta ja tuesta työn aikana.*

*Diplomityöni kyselytutkimusten ja haastattelujen osalta haluan kiittää Vantaan kaupungin edustajia ja kohteiden käyttäjiä sekä pääkaupunkiseudun kuntien korjausrakennuttajia ajastanne ja mielenkiinnostanne työtä kohtaan. Teiltä saadut mielipiteet ja käytännön kokemukset ovat keskeisessä roolissa hankintamallien arvioinneissa ja niiden vertailuissa.*

*Kiitän myös diplomityöni ohjaajaa professori Antti Peltokorpea arvokkaista kommentteista ja hyvästä yhteistyöstä työni aikana.*

Espoo 14.2.2017

Joonas Risto

## Sisällysluettelo

Tiivistelmä	
Abstract	
Alkusanat	
Sisällysluettelo .....	5
Lyhenteet .....	7
1 Johdanto .....	8
1.1 Tutkimuksen tausta .....	8
1.2 Tutkimuksen tavoitteet .....	9
1.3 Tutkimuksen rajaukset .....	9
1.4 Tutkimuksen suoritus .....	10
1.5 Tutkimusraportin rakenne.....	10
2 Kunnat rakennuttajina.....	11
2.1 Rakennettu ympäristö.....	11
2.2 Rakennushankkeiden päätöksenteko ja organisointi.....	12
2.3 Rakennushankkeen hankintaprosessi .....	13
3 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.....	17
3.1 Lainsäädäntö .....	17
3.2 Julkinen hankinta .....	17
3.3 Hankintayksiköt .....	18
3.4 Hankintojen kynnysarvot.....	19
3.5 Määräajat .....	20
3.6 Hankintamenettelyt .....	20
4 Hankintamallit .....	24
4.1 Hankintamallin valinta .....	24
4.2 Perinteiset hankintamallit .....	26
4.2.1 Suunnittelun ja rakentamisen erottaminen .....	26
4.2.2 Suunnittelun ja rakentamisen yhdistäminen .....	27
4.2.3 Suunnittelu, rakentaminen ja käyttö.....	29
4.3 Tutkittavat hankintamallit.....	29
4.3.1 Kohdekohtainen kilpailutus.....	29
4.3.2 Puitejärjestely.....	31
4.4 Hankintamallien vertailu .....	32
5 Tapaustutkimus .....	34
5.1 Tutkittava tapaus .....	34
5.2 Tapaustutkimuksen suorittaminen .....	35
5.3 Aineiston käsittely ja analysointi .....	35
5.4 Tapaustutkimuksen tulokset .....	36
5.4.1 Rakennuttajapalaute .....	36
5.4.2 Käyttäjäpalaute .....	39
5.5 Kyselytutkimusten yhdistely ja vertailu .....	42
6 Hankintamallien vertailu: haastattelututkimus.....	45
6.1 Haastattelumuoto ja haastateltavien valinta.....	45
6.2 Haastatteluteemat .....	45
6.3 Aineiston analysointi .....	45
6.3.1 Ideaalisesti soveltuva hankintamalli korjausrakentamiseen.....	45
6.3.2 Korjaushankkeiden kohdekohtainen kilpailuttaminen .....	47

6.3.3	Korjausrakentamisen puitejärjestely .....	48
6.4	Yhteenvedo haastatteluista .....	49
7	Johtopäätökset .....	51
7.1	Tulosten tarkastelu .....	51
7.2	Työn tulosten arviointi suhteessa tutkimuksen tavoitteisiin.....	52
7.3	Tutkimuksen rajoitteet ja virhemahdollisuudet .....	54
7.4	Jatkotutkimuskohteet.....	54
	Lähdeluettelo.....	55
	Liiteluettelo .....	58
	Liitteet	

## Lyhenteet

CPV	Common Procurement Vocabulary, EU:n komission hyväksymä hankintasanaston luokittelujärjestelmä
DBB	Design-Bid-Build -malli
DB	Design-Build -malli
GPA	Government Procurement Agreement
HILMA	Julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava
KVR	Kokonaisvastuurakentaminen
NPS	Net Promoter Score, asiakasuskollisuuden arviointiluku
PJU	Projektinjohtourakka
PPP	Public Private Partnership -malli
RAKLI	Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
RIL	Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL
RT	Rakennusteollisuus RT ry
ST	Suunnittele ja toteuta
SR	Suunnittele ja rakenna

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Rakennukset ovat kuntien merkittävin omaisuuserä, mutta myös kasvava menoerä. Kunnat omistavat liki kymmenen prosenttia maamme rakennuskannasta. Vanheneva rakennuskanta ja sisäilmaongelmaiset rakennukset asettavat kunnille runsaasti ylläpito- ja korjaustarpeita. Rakennetun omaisuuden tila 2013 -raportin mukaan kuntien rakennusten korjausvelka kasvaa edelleen. Arvioiden mukaan sitä on jo noin 5 mrd. €, josta yksin pääkaupunkiseudulla noin 1,5 mrd. € (RIL 2013b, s.6).

Suomessa 29. päivänä joulukuuta 2016 voimaan tullut laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (JulkHankL 29.12.2016/1397) velvoittaa valtion ja kuntien viranomaiset sekä muut hankintayksiköt kilpailuttamaan hankintansa lain säätämällä tavalla. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (JulkHankL 29.12.2016/1397, 2 §.) Hankintalain keskeisiä periaatteita ovat tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus ja suhteellisuus. Julkisten hankintojen arvo on noin 30 % Suomen bruttokansantuotteesta. Vuonna 2014 julkisia hankintailmoituksia julkaistiin yhteensä 18 064 kappaletta, mitkä olivat arvoltaan n. 32 miljardia (HILMA 2015).

Lainsäädännössä rakennusten korjauksia ohjaa yleisellä tasolla maankäyttö- ja rakennuslaki sekä terveydensuojelulaki, mitkä asettavat vaatimuksia rakennusten terveellisyydelle ja turvallisuudelle. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 117 c § mukaan ”Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus käyttötarkoituksensa ja ympäristöstä aiheutuvien olosuhteittensa edellyttämällä tavalla suunnitellaan ja rakennetaan siten, että se on terveellinen ja turvallinen rakennuksen sisäilma, kosteus-, lämpö- ja valaistusolosuhteet sekä vesihuolto huomioon ottaen. Rakennuksesta ei saa aiheutua terveyden vaarantumista sisäilman epäpuhtauksien, säteilyn, veden tai maapohjan pilaantumisen, savun, jäteveden tai jätteen puutteellisen käsittelyn taikka rakennuksen osien ja rakenteiden kosteuden vuoksi.” Tilojen terveellisyyttä valvovat kunnan terveydensuojeluviranomainen, työterveyshuolto, työsuojelu ja kouluterveydenhuolto. Eri tahojen tehtävät on kirjattu terveydensuojelulakiin, työterveyshuoltolakiin, työsuojelulakiin ja terveydenhuoltolakiin. Näiden lisäksi korjaus- ja kunnossapitovelvoitteita asettaa Työturvallisuuslaki (738/2002) 8 §, joka vastuuu työnantajan huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä.

Kunnilla on ollut myös tarve pienentää kulurakennettaan, mikä on johtanut mm. palvelutuotannon uudistamiseen ja tehokkaampien tuotantotapojen etsimiseen. Tästä esimerkkinä RAKLI:n vuonna 2011 toteuttama Vantaan kaupungin korjausrakentamistoiminnan uudistaminen, jonka tavoitteena oli kehittää menettely ja sopimusjärjestelyt, joiden avulla saadaan uudistettua Vantaan kaupungin korjausrakennustoiminnan ohjausmalli ja resursointi sekä luoda vuosikorjaus- ja perusparannustöille palvelutuotannon sopimus rakenne. Tämä johti Vantaan kaupungin osalta korjausrakentamistoiminnan toteutuksen ulkoistamiseen suunnittelun ja rakentamisen osalta. Korjausrakentamistoiminnan toteutus päätettiin toteuttaa markkinavoimia hyödyntäen puitesopimusjärjestelyillä valitsemalla kokonaistaloudellisesti edullisin ja pätevin palvelun tuottaja kuhunkin osatehtävään. (RAKLI 2011.)

Kuntien teettämien korjausten kohteisiin kuuluu paljon pieniä korjauskohteita, kuten päiväkotia, kouluja ja toimistotiloja. Näissä tehtävistä korjauksista kasvava määrä on sisäilmaongelmiin liittyviä korjauksia, jotka ovat tyypillisesti kosteusvaurioihin ja rakenteiden ilmastuotoihin liittyviä ongelmia. Esimerkiksi sisäilmaongelmissa korjaustarve ilmenee yleensä yllättäen ja edellyttää nopeita toimenpiteitä. Kuntia koskeva laki julkisista hankinnoista edellyttää palvelujen kilpailuttamista, mistä johtuen hankkeita ei voida käynnistää suoraan ilman kilpailutusta. Se on johtanut erilaisten puitejärjestelyjen yleistymiseen. Korjattavan kohteen suunnittelun ja työn kilpailuttaminen hankinta lain mukaisesti kohdekohtaisilla sopimuksilla voi viedä pitkän ajan ja aiheuttaa kunnalle pitkäaikaisen väistötilatarpeen. Lisäksi kohteiden kilpailuttamisesta aiheutuu kunnalle aina kustannuksia.

Puitejärjestelyissä töitä voidaan tilata ja käynnistää kilpailutettuun puitesopimukseen pohjautuen kohdekohtaisilla sopimuksilla ilman erillistä kilpailutusta nopeallakin aikataululla. Puitejärjestelyn yksi päätavoitteista on kehittää yhteistyötä pitkäjänteisesti. Erityisesti sisäilmakorjausten toteuttaminen erikseen kilpailuttamalla ja kohteittain vaihtuvalla urakoitsijalla ei välttämättä ole korjausten laadun kannalta paras ratkaisu ja voi johtaa ongelmien uusiutumiseen. Näin ollen pitkäaikaiseen kumppanuuteen perustuvat hankintamallit korjausrakentamisessa voisivat olla keino parantaa korjausten laatua sekä luoda uusia kustannustehokkaita ja kestäviä ratkaisuja.

## **1.2 Tutkimuksen tavoitteet**

Työn taustassa esiteltiin kuntien korjausrakentamishankkeiden haasteita korjaustöiden luonteeseen ja kilpailutuksiin liittyen. Korjaushankkeiden sujuvan läpiviennin ja onnistumisen kannalta on tärkeää löytää parhaiten soveltuva hankintamalli korjauskohteiden toteutukselle. Tässä työssä tutkitaan kunnallisten rakennuttajien korjausrakentamisen hankintamalleja. Työn tavoitteena on verrata perinteiseen kohdekohtaiseen kilpailutukseen ja puitejärjestelyyn perustuvia hankintamalleja korjausrakentamisessa. Lisäksi tavoitteena on selvittää kunnallisten toimijoiden käyttämien eri hankintamallien edut, haitat ja mahdollisuudet sekä selvittää eri kuntien julkisten hankintojen lain tulkinnat ja sen sovellukset hankintamalleihin. Tutkimuksen päätavoite on kysymysmuodossa esitetty: ”Mikä on suosittelava hankintamalli kuntien korjausrakennushankkeiden toteuttamiseen?”. Tavoitteeseen pääsemistä tukevat työlle asetut tutkimuskysymykset:

1. Mitkä ovat eri hankintamallien edut ja haitat korjausrakennusrakentamisessa?
2. Mitkä ovat tyypillisiä erityispiirteitä kuntien korjaushankkeissa?
3. Poikkeavatko kuntien käyttämät hankintalain tulkinnat toisistaan olennaisesti?

## **1.3 Tutkimuksen rajaukset**

Tutkimuksessa on rajattu korjausrakentamisen puitejärjestelyä koskevien hankkeiden kokonaisarvoksi vuodessa 1,0 - 5,0 miljoonaa euroa ja yksittäisinä hankkeina on tarkasteluun valittu tässä työssä pieniksi ja keskisuuriksi korjaushankkeiksi määritellyjä urakoita arvoltaan 50 000 - 500 000 euroa. Tutkituissa korjaushankkeiden hankintamalleissa käytettäviä toteutusmuotoja ja niiden vaikutuksia mallien toimivuuteen ei ole voitu huomioida johtuen vaihtoehtojen huomattavasti määrästä. Perinteisten hankintamallien on tutkimuksessa oletettu olevan hankintojen osalta pilkottuja ja kiinteillä hinnoilla toteutettavia kokonaisuuksia. Puitejärjestelyllä toteutettavien hankintojen on oletettu olevan tavoite- tai yksikköihin perustuvia kokonaisuuksia.

## **1.4 Tutkimuksen suoritus**

Tutkimus koostuu kirjallisuustutkimuksesta, haastattelututkimuksesta ja tapaustutkimuksesta, joiden perusteella luodaan ehdotus pienten ja keskisuurten korjaushankkeiden hankintamallista kunnalliselle rakennuttajalle. Kirjallisuuskatsauksessa selvitetään eri hankintamallien eroavaisuudet, havaittuja ongelmia, riskejä ja menestystekijöitä. Lisäksi selvitetään kuntien tulkintoja lakiin julkisista hankinnoista ja tutkitaan meneillään olevan hankintalain uudistuksen vaikutuksia kilpailutukseen. Kirjallisuustutkimuksessa määritellään työn kannalta keskeiset käsitteet, perehdytään aiheesta tehtyyn aikaisempaan tutkimukseen ja tuodaan näissä esiin nousseita ongelmia, ratkaisuja ja ehdotuksia otettavaksi mukaan tapaustutkimukseen.

Tapaustutkimuksena on Vantaan kaupungin ja NCC Suomi Oy:n välinen puitesopimus 2012 - 2016. Tutkimuksen painopisteinä ovat yhteistyön sujuvuus ja kokemukset, töiden läpivienti (kilpailutus/suunnittelu/urakointi) ja käyttäjiltä saadut palautteet. Tapaustutkimuksessa selvitetään lisäksi kirjallisuustutkimuksessa esiin nousseita asioita aiemmista tutkimuksista. Tapaustutkimuksessa kerätään aineistoa kyselytutkimuksella Vantaan kaupungin rakennuttajien edustajille ja toteutettujen korjauskohteiden loppukäyttäjille. Saatuja tuloksia verrataan puutejärjestelyn aikana saatuihin kyselytutkimusten tuloksiin, jonka avulla voidaan arvioida yhteistyön syventymistä ja oppimista. Haastattelututkimuksessa haastatellaan kunnallisia korjausrakennuttajia Helsingistä, Espoosta ja Vantaalta. Haastatteluilla selvitetään kunnilla käytössä olevia korjaushankkeiden toteutustapoja ja niissä käytettyjä hankintamalleja. Lisäksi haastatteluissa selvitetään kuntien tekemiä hankintalain tulkintoja ja kunnan rakennuttamisprosessia sekä osapuolten kokemuksia eri hankintamalleilla toteutetuista korjaushankkeista.

## **1.5 Tutkimusraportin rakenne**

Tutkimusraportti on jäsenneilty noudattaen tavallista kolmiojakoista jäsentelyä. Tutkimusraportin alkuosassa esitetään tutkimuksen tausta, tavoitteet ja rajaukset sekä työssä käytetyt tutkimusmenetelmät. Raportin luvut kaksi, kolme ja neljä sisältävät kirjallisuuskatsauksen tutkittavasta aiheesta. Luvussa kaksi käsitellään kuntaa rakennuttajana ja kunnan rakennuttajaorganisaatiota sekä päätöksen tekoa. Kuntarakennuttajan käsittelyn jälkeen luvussa kolme selvitetään hankintalakia ja sen vaikutuksia korjausrakentamisen kilpailutukseen. Luvussa neljä käsitellään hankintamalleja ja selvitetään kirjallisuudesta sekä aiemmista tutkimuksista esiin nousevia ongelmakohtia otettavaksi huomioon tapaus- ja haastattelututkimuksessa.

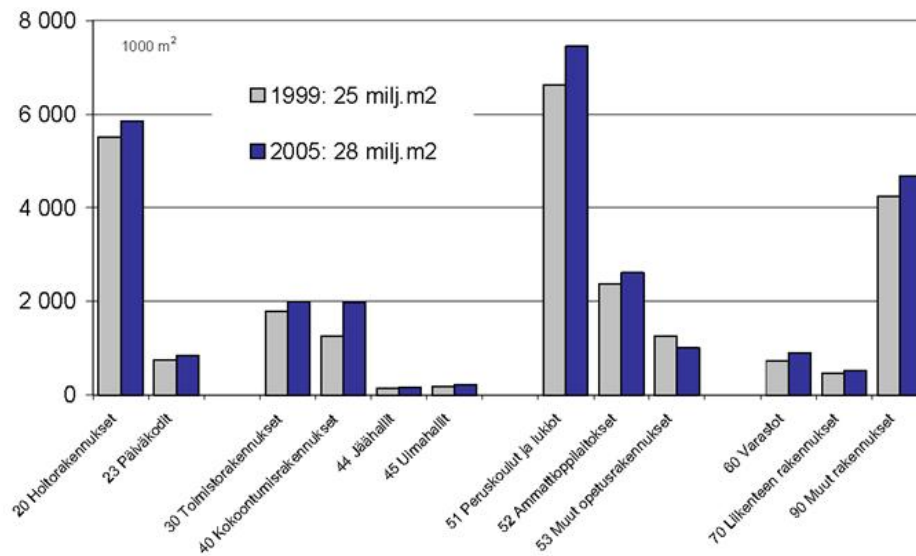
Luvussa viisi kuvataan tapaustutkimuksen suoritus ja sen tulokset. Tutkimuksesta saatuja tuloksia verrataan myös kirjallisuuskatsauksessa esiin nousseisiin kohtiin. Luvussa kuusi käsitellään haastattelututkimusta ja vertaillaan teemahaastatteluissa esiin tulleita asioita kirjallisuus- ja tapaustutkimuksesta saatuihin havaintoihin. Lisäksi vertaillaan eri kunnallisten rakennuttajien haastatteluisten vastauksia keskenään. Tutkimusraportin loppuosassa luvussa 7 on tutkimuksen tarkastelu. Loppuosassa esitetään tutkimusten ja kirjallisuuden pohjalta suositeltava korjausrakentamisen hankintamalli ja arvioidaan mallia kriittisesti sekä arvioidaan tutkimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

## 2 Kunnat rakennuttajina

### 2.1 Rakennettu ympäristö

Kuntien toimintaa ohjataan kuntalailla, jota sovelletaan kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä kunnan toimintaan. Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. (Kuntalaki 410/2015 1 §, 2 §.)

Kuntaliiton vuonna 2005 tekemän tutkimuksen mukaan kuntien, kuntayhtymien ja kuntien omistamien liikelaitosten omistamia rakennuksia oli yhteensä 35 471 rakennusta. Näiden yhteenlaskettu kerrosala on yhteensä 33 miljoonaa neliometriä ja 140 miljoonaa kuutiometriä (Kuntaliitto 2005, s.8). Suurimman ryhmän pinta-alaltaan ja tilavuudeltaan muodostavat peruskoulut ja lukiot, joita on neljännes koko rakennuskannasta. Kuvassa 1 on esitetty kuntien julkisten rakennusten jakaamaa niiden käytössäolotilanteen mukaisen kerrosalan mukaan jaoteltuna vuosina 1999 ja 2005.



**Kuva 1. Kuntien julkisten rakennusten kerrosalat käytössäolotilanteen mukaan vuosina 1999 - 2005 (Kuntaliitto 2005, s.8)**

Kuntien rakennetulla ympäristöllä on suuri merkitys kuntataloudessa. Tämän lisäksi rakennettu ympäristö on kunnan asukkaille viihtyvyystekijä ja uusille asukkaille vetovoimatekijöitä. Toimiva, turvallinen ja viihtyisä ympäristö mahdollistavat kuntalaisten hyvinvoinnin ja elinkeinoelämän menestymisen. (RIL 2013a.)

Rakennettu ympäristö asettaa kuitenkin kunnille merkittäviä haasteita. Jatkuvasti kasvava korjausvelka aiheuttaa uhan kuntalaisten palveluiden järjestämiselle ja vaikuttaa verkostojen toimivuuteen (RIL 2013a, s.15). Kuntaliiton vuonna 2015 julkaiseman Kuntasektorin velkaantumisen raportin mukaan kuntien toimitilojen ja rakennusten korjausvelan arvioidaan olevan jopa 4 miljardia euroa. Tästä summasta pelkästään pääkaupunkiseudun kuntien kiinteistöomaisuuden korjausvelaksi on arvioitu noin 1,5 miljardia euroa (ROTI 2013, s.6). Korjausvelalla tarkoitetaan rahamäärä, mikä rakennuskantaan tulisi investoida, jotta se saataisiin nykytarpeita vastaavaan hyvään kuntoon. Suuren korjausvelkamäärän ja enna-

koivan ylläpidon puuttumisen seurauksena on viime vuosina esiinnousseet päiväkotien, koulujen ja terveyspalveluiden rakennusten kosteus- ja sisäilmaongelmat.

Merkittävimmät haasteet rakennusten korjausvelan kasvamisen estämiseksi liittyvät käytötalouden ja investointien rahoitukseen. Rakennetun ympäristön laajentumiseen ja ylläpitoon tarvittavia rahoja ei saada investointien suhteessa. Palveluiden kysyntä ja kuntalaisten vaatimukset kasvavat kokoajan mikä ajaa kunnat tarkastelemaan entistä tarkemmin kustannuksiaan. (RIL 2013a, RIL 2015.)

## **2.2 Rakennushankkeiden päätöksenteko ja organisointi**

Kunnilla on keskeinen asema teknisen infrastruktuurin ylläpitämisessä ja kunnalliseen itsehallintoon perustuva oikeus päättää, esimerkiksi mikä on kunnan kannalta tarkoituksenmukaisin rakennushankkeiden toteutustapa. Kuntien hallinto-organisaatiot ovat olleet muutos- ja uudistamisprosessien alla jo useamman vuosikymmenen. Vielä 1980-luvun lopulla huomattavalla osalla suurimmista kunnista oli suhteellisen laaja tekniseen virastoon tai vastaavaan kuuluva suunnittelu- ja rakennuttamisorganisaatio. Muutos- ja uudistamistarve johtuu siitä, että kunnilla on ollut tarve pienentää kulurakennettaan ja etsiä tehokkaampia palveluntuotantotapoja. Kunnat ovat hakeneet tähän esimerkkejä yritysmaailmasta joka onkin johtanut toimintojen markkinaehtoistumiseen. Kunnan tarjoamia palveluja on yksityistetty ja palveluita on yhä enemmän hankittu kaupallisilta markkinoilta. Nykyisin rakennushankkeiden suunnittelu, toteuttaminen ja projektinjohto hankitaan huomattavissa määrin tai jopa kokonaan markkinoilta. (RIL 2013a, s.69.)

Kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto ja sen alaisena toimii kunnanhallitus. Kuntalain (2015) 14 §:n mukaan kunnanvaltuusto vastaa kokonaisuutena kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Kunnanvaltuusto hyväksyy vuosittain kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman, joihin sisältyvät investointiohjelman mukaiset uudis- ja korjaushankkeet sekä muut rakentamis- tai saneerausohjelmaan varatut investoinnit.

Kuntien rakennuttamisesta vastaavaa hallinto-organisaation rakennetta ei ole laissa määriteltä. Kunnat voivat järjestää organisaation parhaalla näkemällään tavalla. Kuntien rakennusasioita koskevan päätöksenteon tekee yleensä rakennuslautakunta ja ne rakennusvalvontaviraston viranhaltijat joille toimivaltaa on annettu. Vastuut voivat kunnittain vaihdella sen mukaan kuin kunnan hallintosäännössä ja johtosäännössä asia on määriteltä sekä kunnan perinteistä ja koosta riippuen. Kuitenkin kuntalain 23§:n mukaan kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, josta johtuen kunnanhallituksella on keskeinen rooli kuntien sopimustoiminnasta vastaavana ja sitä valvovana toimielimenä. Kuntien hallinto-organisaation kehittämisestä eräs näkyvimmistä esimerkeistä on ollut tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto. Tällä on pyritty hallintorakenteiden muuttamiseen ja toimintojen markkinaehtoistumiseen. Tilaaja-tuottajamallissa osa kuntien toimielimistä edustaa tilaajaorganisaatiota ja osa tuottajia. Tämän mallin luoma uusi hallinnon organisointitapa on myös suosinut kunnallisten liikelaitosten perustamista. (RIL 2013a, s.47-54)

Kunnan rakennushankkeiden käytännön toteuttamisesta vastaavat lautakuntien alaiset virastot tai muut toimintayksiköt. Nämä tulee kuitenkin erottaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnan rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojeluviranomaisista. Rakennushankkeiden läpiviennin kannalta organisointi on järkevä toteuttaa siten, että päätöksen teko on

viranomaistasolla ja että vain merkittävimmät ratkaisut viedään luottamushenkilöiden ratkaistavaksi.

### **2.3 Rakennushankkeen hankintaprosessi**

Hankinnan huolellinen suunnittelu, hankintaprosessin hallinta ja hankinnan toteuttaminen edellyttävät julkisten hankintojen huolellista suunnittelua. Hankintaprosessilla tarkoitetaan hankkeen kilpailuttamisen eri vaiheita ja siinä noudatettavia menettelytapoja ja käytäntöjä. Hankintaprosessi käynnistyy tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankinnasta ilmoittamisella ja prosessi päättyy hankintasopimuksen tekemiseen. Kuntien vuosittain teettämiä korjauksia ovat muun muassa rakennusten peruskorjaukset, joiden lisäksi tehdään paljon muuta pienempää korjaustoimintaa kuten vuosikorjauksia, kunnossapitokorjauksia ja huoltokorjauksia. Kunnallisissa korjaushankkeissa ei riitä että korjaustyöt suoritetaan suunnitelmien ja laatuvaatimusten mukaan vaan töiden ohella täytyy hallita myös lakien edellyttämät menettelyt ja prosessit. Käytännössä hankintojen suunnittelu on olennaisin vaihe koko hankintaprosessissa (Eskola & Ruohoniemi 2011, s.124).

Kuusniemi-Laine & Takalan (2008) mukaan hankintalain mukainen hankintaprosessi on noin viisitoistavaiheinen. Hankintaprosessin onnistumisen takana on aina huolellinen valmistautuminen ja suunnittelu. Seuraavassa on esitetty kunnallisen hankintaprosessin vaiheet Kuusniemi-Laine & Takalan (2008) mukaan:

#### Hankinnan suunnittelu ja valmistelu

1. Hankintasuunnitelman laatiminen
2. Ennakoilmoitus
3. Avoin ja syrjimätön markkinakartoitus/julkaistu tietopyyntö tai ilmoitustietopyynnöstä
4. Hankinnan suunnittelu ja menettelyn valinta

#### Tarjousprosessi

1. Hankintailmoituksen julkaiseminen/tarjouspyynnön lähettäminen tarjoajille
2. Tarjouspyyntöön liittyvät lisäkysymykset tarjoajilta
3. Lisäselvitysten antaminen tarjoajille tasapuolisesti
4. Tarjousten jättöpäivä
5. Mahdollisten myöhästyneiden tarjousten hylkääminen
6. Tarjousten avaaminen ja kirjaaminen, sekä tarjousten sisällön yleistarkastus
7. Tarjoajien arviointi ja niiden hylkääminen, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia
8. Mahdollisten täsmennyspyyntöjen lähettäminen tarjoajille
9. Mahdolliset täsmennykset tarjoajilta
10. Tarjouspyyntöä vastaamattomien tarjousten hylkääminen
11. Tarjousvertailun tekeminen ja perusteluiden kirjaus, liikesalaisuuskyseymykset huomioiden
12. Hankintapäätöksen tekeminen
13. Hankintapäätöksen, sen perusteluiden ja hakemusosoituksen lähettäminen tarjoajille
14. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintasopimuksen allekirjoitus aikaisintaan 14 päivää hankintapäätöksen tiedoksiannosta tarjoajille.
15. Jälki-ilmoitus (30 päivän kuluttua hankintasopimuksen tekemisestä. Ei pakollinen EU-kynnysarvot alittavissa menettelyissä)

Hankintaprosessi käynnistyy hankinnan huolellisella suunnittelulla ja valmistelulla. Suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa selvitetään muun muassa käytössä olevat varat kunnan talousarviosta, suoritettavan hankinnan elinkaaren kokonaiskulut sekä huolto- ja ylläpitokustannukset sekä tuotteen käyttöikä ja poistokulut (Eskola & Ruohoniemi 2011, s.137). Oleellinen osa tätä vaihetta on toimittajamarkkinoihin tutustuminen ja mahdollinen markkinavuoropuhelu. Markkinavuoropuhelussa käydään vapaamuotoista vuoropuhelua potentiaalisten tarjoajien kanssa, missä kartoitetaan markkinoilla olevaa tarjontaa ja erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Markkinoilla olevat toimittajat tietävät parhaiten, mikä on mahdollista ja järkevää nykyisellä teknologialla, tuotteilla ja osaamisella (Nieminen 2016, s.58-59). Tämä korostuu erityisesti monimutkaisten ja poikkeuksellisten hankkeiden valmistelussa. Näin voidaan lisätä hankintayksikön ymmärrystä ja tietoutta, jotta hankinnalle voidaan asettaa oikeat tavoitteet ja pystytään havainnoimaan hankintaan liittyviä riskejä paremmin. Kustannusohjaus ja suunnittelun ohjaus on hankkeen kannalta ensi arvoisen tärkeää, että pystytään tietämään hankkeen todellinen kustannustaso. Kustannuksia tulee pystyä päivittämään muuttuvien suunnitteluratkaisujen myötä. Suunnitteluvaihe valmistelee kilpailutuksen toteutusta sekä linjaa pääperiaatteet ja tavoitteet sopimuksenaikaiseen toimintaan (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, s.386-387).

Hankinnan huolellisen valmistelun ja suunnittelun jälkeen hankintayksikkö laatii hankinnasta tarjouspyynnön. Tarjouspyynnön laatiminen on hankintaprosessin tärkein vaihe. Hankintalain 67 §:n mukaisesti julkisissa hankinnoissa saatuja tarjouksia on pystyttävä vertailemaan keskenään, mikä asettaa tarjouspyynnön laatimiselle oman haasteensa. Tarjouspyynnössä ilmoitettuja valintakriteereitä tulee noudattaa tarjouksen valitsemisessa, eikä kriteerejä saa muuttaa tai lisätä kesken hankintaprosessin (Oksanen 2010, s.50). Heikosti tai epäselvästi laadittu tarjouspyyntö voi johtaa tarjousvertailun mahdottomuuteen. Tämän lisäksi epäselvää tarjouspyyntöä voidaan käyttää myös valitusperusteena, jonka perusteella markkinaoikeus voi kumota tehdyn hankintapäätöksen. Pääsääntöisesti hankintayksikkö on velvoitettu epäselvän tai puutteellisen tarjouspyynnön kohdalla järjestämään kilpailutuksen uudelleen (Eskola & Ruohoniemi 2011, s.250). Huolellisella tarjouspyynnön laadinnalla vältetään mahdollisilta valituskierroksilta, mitkä vaikuttavat oleellisesti kokohankkeen läpivientiaikaan.

Tarjouspyynnön laatimisvaiheessa päätetään myös hankinnassa käytettävä hankintamenettely. Näitä ovat hankintalain luvun 5 mukaan avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suorahankinta, innovaatiokumppanuus, sähköinen huutokauppa, puitejärjestely, dynaaminen hankintajärjestelmä ja suunnittelukilpailu. Käytettävä menettely valitaan sen mukaan mikä soveltuu parhaiten hankinnalle, markkinatilanteeseen ja kunnan käytössä oleviin resursseihin. Menettelyä valitessa on huomioitava, että kyseisen hankinnan kilpailutuksessa toteutuu hankintalain 2 §:n mukainen tasapuolisuus. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin (JulkHankL 29.12.2016/1397). Tarjouspyynnön sisällössä on esitettävä hankintalain (2016) 68 §:n mukaisesti seuraavat asiat:

- 1) hankinnan kohteen määrittely tai hankekuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset;
- 2) viittaus julkaistuun hankintailmoitukseen;
- 3) määräaika tarjousten tekemiselle;
- 4) osoite, johon tarjoukset on toimitettava;

- 5) kieli tai kielet, joilla tarjoukset on laadittava;
- 6) tarjousasiakirjojen esittämistä ja muotoa koskevat muut vaatimukset;
- 7) kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä neuvottelujen alkamispäivä sekä neuvotteluissa käytettävä kieli tai kielet;
- 8) ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä soveltuvuutta ja ammatillista pätevyyttä koskevat ja muut vaatimukset sekä pyyntö täydentää yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja ja luettelo asiakirjoista, joita ehdokkaan tai tarjoajan sekä tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan on soveltuvuuden arviointia varten toimitettava;
- 9) kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet ja niiden suhteellinen painotus, kohtuullinen vaihteluväli tai poikkeuksellisissa tapauksissa vertailuperusteiden tärkeysjärjestys;
- 10) tarjousten voimassaoloaika;
- 11) keskeiset sopimusehdot;
- 12) muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjousten tekemisessä.

Hankintayksiköllä on hankintalain 58 §:n mukainen velvollisuus ilmoittaa hankinnoista. Hankintailmoitukset on tehtävä käyttäen EU-vakiolomakkeita ja yhteistä viitenimikkeistöä (CPV) (JulkHankL 29.12.2016/1397, 59 §). Hankintailmoitus on julkaistava sähköisesti internet-osoitteessa [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi) eli HILMAssa. Hankintayksiköllä on mahdollisuus julkaista hankintailmoitus HILMAN lisäksi myös tarkoituksenmukaisessa tiedotusvälineessä, kuten sanoma- tai ammattilehdessä taikka omilla internet-sivuillaan (JulkHankL 29.12.2016/1397, 60 §). Hankintailmoituksessa on oltava ainakin seuraavat tiedot (JulkHankL 29.12.2016/1397, 102 §):

- 1) hankintayksikön virallinen nimi ja yhteystiedot;
- 2) hankintayksikön luonne;
- 3) hankintayksikön hankinnalle antama nimi ja hankinnan kuvaus;
- 4) hintahaarukka tai ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa taikka tieto siitä, onko hankinnan
- 5) ennakoitu arvo vähintään 25 §:ssä tarkoitetun kansallisen kynnysarvon suuruinen;
- 6) hankintalaji;
- 7) hankintamenettelyn kuvaus;
- 8) kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste;
- 9) tieto siitä, hyväksytäänkö osatarjoukset tai vaihtoehtoiset tarjoukset;
- 10) tieto siitä, varataanko hankinta työkeskuksille tai vastaaville toimittajille taikka toteutettavaksi työohjelmien yhteydessä;
- 11) hankinnan kokoon ja laatuun nähden kohtuullinen määräaika, johon mennessä tarjoukset tai osallistumishakemukset on viimeistään toimitettava hankintayksikölle.

Hankintailmoituksen julkaisun yhteydessä on hankintayksikön julkaistava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa (JulkHankL 29.12.2016/1397, 69 §). Tämä tarkoittaa sitä että hankintaa koskevien suunnitelmien ja asiakirjojen on oltava valmiita ennen kuin hankintailmoitusta voidaan julkaista.

Hankintailmoituksen määräajan umpeuduttua on ehdokkaiden ja tarjoajien valinta sekä tarjouksen valinta. Valintoja tehtäessä on huomioitava tarjoajien osalta hankintailmoituk-

sessä ja hankinta-asiakirjoissa asetettujen vaatimusten täyttäminen. Hankintalain mukaisesti tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Hankintayksiköllä on kuitenkin mahdollisuus olla tekemättä hankintasopimusta kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen jättäneen tarjoajan kanssa, mikäli tarjous ei ole ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisten velvoitteiden mukainen (JulkHankL 29.12.2016/1397, 79 §). Tämän lisäksi annettuja tarjouksia voidaan sulkea pois kilpailusta hankintalain 80 §:n ja 81 §:n mukaisin perustein, joita ovat muun muassa tietyt rangaistut rikokset, päätöksen tekoon vaikuttaminen epäasianmukaisin keinoin, lainsäädännön rikkominen ja kilpailun vääristäminen. Johonkin edellä mainituista poissulkemisperusteista syylistynyt ehdokas voi kuitenkin esittää näyttöä luotettavuudesta, jolloin hankintayksikkö harkinnallaan voi pitää ehdokkaan mukana kilpailussa.

Kilpailun perusteella valikoituneen tarjoajan (tai valikoituneiden tarjoajien) kanssa laaditaan hankintasopimus kun hankintapäätös asiasta on tehty. Hankintayksikön tekemästä päätöksestä julkaistaan kirjallisena tiedoksianto jossa esitetään päätös perusteluineen sekä valitusosoitus ja oikaisuohje. Tärkeä on kuitenkin muistaa että rakennuttaminen ei ole pelkkää kilpailuttamista. Rakennuttaminen on vain pieni osa hankintaa. Hankintaprosessi tarkoittaa koko ketjua lähtien hankinnan suunnittelusta ja valmistelusta, ja jatkuen hankinnan kilpailutuksesta toimittajan sopimusaikaiseen yhteistyöhön. Lopullinen vastuu palveluiden järjestämisestä ja palveluiden laadusta on kuitenkin tilaajalla, eikä siis lopu hankintasopimuksen synnyttyä (RIL 2013a, s.16).

## **3 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016**

### **3.1 Lainsäädäntö**

Suomessa julkisia hankintoja sääntelevät hankintalaki (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397) ja erityisalojen hankintalaki (Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/31398), jotka pohjautuvat Eurooppalaisen valtioyhteisön (EY) perustamissopimukseen ja hankintadirektiiviin (2014/24/EU) sekä maailman kauppajärjestön julkisten hankintojen GPA-sopimukseen (GPA 1995). Julkisten hankintojen sääntely pohjautuu vuonna 1976 annettuihin Euroopan talousyhteisöä koskeviin hankintadirektiiveihin (Council directive 77/62/EEC 1976), joiden avulla pyrittiin hillitsemään järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption vaikutusta julkisissa hankinnoissa, sekä lisäämään vapaata kilpailua ja vähentämään syrjintää.

Suomessa julkaistiin julkisia hankintoja koskeva asetus ensimmäisen kerran 1994 (Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista 342/1994). Hankintalain kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 2007, jolloin voimaan asetettiin julkisia hankintoja koskeva laki (348/2007) eli hankintalaki ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) eli erityisalojen hankintalaki.

Vuonna 2016 Suomen hallitus esitti eduskunnalle säädettäväksi uuden lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (HE 108/2016), joka korvasi vuonna 2007 asetetun hankintalain 29.12.2016. Uudessa laissa toimeenpantiin Euroopan unionin uudet julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit (2014/24/EU), sekä Euroopan unionin tuomioistuimen julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. Uudistuksilla tavoitellaan viranomaisten ja kuntien hankintamenettelyjen yksinkertaistamista ja mahdollisuutta ottaa hankintojen laatu paremmin huomioon. (HE108/2016) Hankintalain tavoitteena tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (JulkHankL 29.12.2016/1397, 2 §).

### **3.2 Julkinen hankinta**

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa hankintalain mukaisesti. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden ostamista sekä rakennusurakoiden ostamista julkisilla varoilla. Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintojen kilpailuttamisella ja sääntelyllä pyritään tehostamaan julkisten varojen käyttöä niin, että rajallisilla resursseilla pystyttäisiin hankkimaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluita (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, s.1-2). Hankintalaissa hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista ja liisausta, rakennusurakan tilaamista sekä käyttöoikeussopimuksien hankintaa (JulkHankL 29.12.2016/1397, 4 §).

Julkisissa hankinnoissa edellytetään hankintayksikköä toteuttamaan hankintansa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti, ja suunnitelmallisesti olemassa olevia kilpailuolosuh-

teita hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen (JulkHankL 29.12.2016/1397, 2 §). Asetettujen toimintavelvoitteiden takana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaiset periaatteet ja Euroopan unionin direktiivit. (HE 108/2016, s.6) Hankinnat tulee toteuttaa tarkoituksen mukaisina kokonaisuuksina huomioiden että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Julkisissa hankinnoissa kehoitetaan hyödyntämään puitejärjestelyjä ja yhteishankintoja hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi. Hankintatoimen kustannusten vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 2 §.)

Tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu tarkoittaa, että kaikkia ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla samoissa tilanteissa. Vaikka tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön omistama yhteisö tai toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia (JulkHankL 29.12.2016/1397, 3 §). Avoimuus tarkoittaa julkisissa hankinnoissa, että hankinnoista ilmoitetaan julkisesti, hankintaa koskeva aineisto on julkista ja kaikkien saataville sekä päätöksistä tiedotetaan. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintaa koskevat vaatimukset ja kriteerit ovat oikeassa suhteessa hankittavan kohteen laajuuteen ja vaatimustasoon. Vaatimusten ja kriteerien asettamisella ja muilla toimenpiteillä tulee suhteellisuusperiaatteen mukaan taata tavoitteen toteutuminen, eikä niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi. Ehdokkailta vaadittavia edellytyksiä ja kelpoisuusperusteita voivat olla esimerkiksi ehdokkaan talouteen, tekniseen suorituskykyyn tai ammatilliseen pätevyyteen liittyviä. (HE 108/2016, s.73, HE 50/2006 s.101.)

Julkisia hankintoja koskevia poikkeuksia on säädetty hankintalain (2016) 8-12 §. Tällaisia hankintoja voivat olla tietyt salassa pidettävät hankinnat, julkiset puolustus- ja turvallisuushankinnat sekä tietyt kansainvälisten toimijoiden hankinnat, joita koskevat muut menettelysäännöt.

### **3.3 Hankintayksiköt**

Hankintalaissa hankintayksiköllä tarkoitetaan toimijaa, joka on velvollinen noudattamaan hankinnoissaan hankintalakia. Hankintayksikköjä ovat hankintalain (2016) 5 §:n mukaisesti:

- 1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;
- 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
- 3) valtion liikelaitokset;
- 4) julkisoikeudelliset laitokset; julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:
  - a. jota rahoittaa pääasiallisesti 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;
  - b. jonka johto on 1–4 kohdassa tarkoitettun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka
  - c. jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet; sekä
- 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä.

Suomessa toimivia julkisoikeudellisia laitoksia (julkisyhteisöjä) ovat muun muassa Kansaneläkelaitos, ylioppilaskunta ja osa yliopistoista. Lisäksi eräät yleishyödylliset yhdistykset sekä elinkeinotoiminnan edellytysten parantamiseksi perustetut yhtiöt ovat julkisoikeudellisia laitoksia.

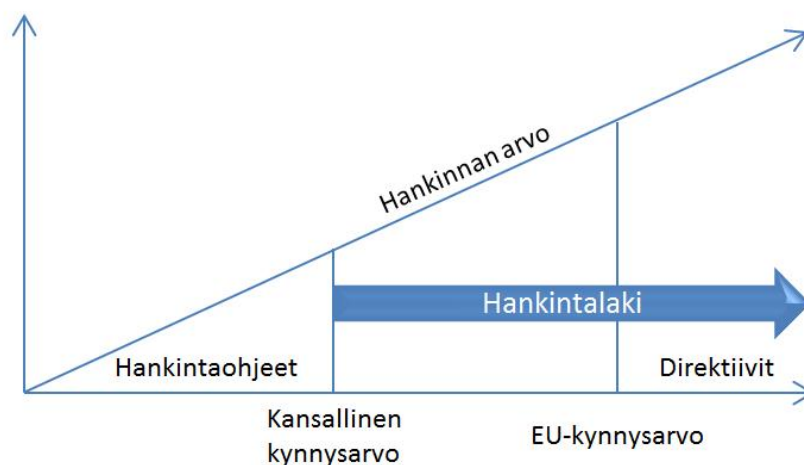
### 3.4 Hankintojen kynnyksisarvot

Hankinnat jakaantuvat hankintalaissa niiden taloudellisen arvon perusteella kolmeen eri ryhmään. Nämä ovat hankintalaissa tarkoitettujen kansalliset kynnyksisarvot alittavat eli pienhankinnat, kansalliset kynnyksisarvot ylittävät eli kansalliset hankinnat ja EU-kynnyksisarvot ylittävät eli EU-hankinnat. Hankintalaki koskee ainoastaan hankintoja, mitkä ylittävät kansalliset kynnyksisarvot (Kuntaliitto, 2010 s.27). Hankintalain 2016/1397 mukaiset kynnyksisarvot on esitetty taulukossa 1.

Hankintalain mukaiset kynnyksisarvot					
Kynnyksisarvot	Tavarat ja palvelut, suunnittelukilpailu	Sosiaali- ja terveyspalvelut	Erityiset palvelut	Rakennusurakat	Käyttöoikeussopimukset
Kansalliset kynnyksisarvot	60 000 €	400 000 €	300 000 €	150 000 €	500 000 €
EU-kynnyksisarvot	Keskushallinnon yksiköt 134 000 € Muut 207 000 €	-	-	5 186 000 €	-

**Taulukko 1. Hankintalain mukaiset kynnyksisarvot (JulkHankL 2016/1397, 5-6 §)**

Hankintalaissa asetettujen kynnyksisarvojen lisäksi kuntien hankintoja ohjaavat kuntien sisäiset hankintaohjeet, joita sovelletaan kaikkiin kunnan hankintoihin. Erityisesti ohjeiden merkitys korostuu kansalliset kynnyksisarvot alittavien hankintojen kohdalla, joihin ei sovelleta hankintalain velvoitteita.



**Kuva 2. Kolmen tason hankinnat hankintalain mukaisesti**

Kunnassa julkiset hankinnat jaetaan yleensä kolmeen ryhmään hankinta-arvon mukaisesti. Hankinta-arvon vaikutus hankintaa ohjaavaan ohjeistukseen ja lainsäädäntöön on esitetty kuvassa 2. Hankinta-arvoltaan pienimmät eli pienhankinnat, mitkä jäävät hankintalain ulkopuolelle. Näiden hankintojen kynnyksarvot eivät ylitä hankintalain mukaista kansallista kynnyksarvoa, jolloin kilpailutukset toteutetaan kunnan hankintaohjeiden mukaisesti. Tällaisia hankintoja voivat olla korjausrakentamisessa pienten korjauskohteiden suunnittelu ja selvitystöiden hankinnat tai alle 150 000 euron rakennusurakat. Tällaisia pieniä rakennusurakoita voi olla yksittäisten tilojen muutostyöt, osittaiset rakennuksen korjaustyöt ja sisäilmakorjaukset. Yleisimpiä ovat kansalliset hankinnat, mitkä ylittävät kansallisen kynnyksarvon, mutta jäävät alle EU-kynnyksarvon. Tähän ryhmään kuuluu suurin osa kunnan teettämistä korjaushankkeen hankinnoista, mitä ovat muun muassa rakennusten peruskorjaukset ja -parannukset, rakennusten sisäilmakorjaukset ja tilojen käyttötarkoituksen muutostyöt. Hankinta-arvoltaan suurimmat ovat EU-hankintoja, joiden arvo ylittää EU-kynnyksarvon. Kunnallisissa korjausrakennushankkeissa EU-kynnyksarvion ylittäviä hankintoja on määrällisesti vähän suhteessa muihin hankintoihin. Tällaisia hankkeita voivat olla muun muassa laajat peruskorjaus ja -parannus hankkeet sekä arvorakennusten korjaustyöt.

### **3.5 Määräajat**

Hankintalaissa on säädetty hankintamenettelyille vähimmäismääräaikoja hankinnan laadullisten tavoitteiden ja monitahoisuuden mukaan sekä huomioon ottaen tarjousten laatimisen ja toimittamisen vaatiman ajan. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä, kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä, innovaatiokumppanuudessa ja dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisvaiheessa osallistumishakemuksen jättämiselle on varattava vähintään 30 päivää. Avoimessa menettelyssä tarjousajan on oltava vähintään 35 päivää ja rajoitetussa menettelyssä vähintään 30 päivää. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 56 §) Tarjousaikaa on mahdollista lyhentää julkaisemalla ennakoilmoitus vähintään 52 päivää ja enintään 12 kuukautta ennen hankintailmoituksen julkaistavaksi toimittamista. Tällöin avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä voidaan käyttää 22 päivän tarjousaikaa.

Näistä poikkeuksena on mahdollisuus käyttää hankintalain 57 §:n mukaista nopeutettua menettelyä mikäli määräaikojen noudattaminen on rajoitetussa tai neuvottelumenettelyssä kiireen vuoksi mahdotonta. Tällöinkin avoimen menettelyn tarjousaika voi vähintään olla 10 päivää. Rajoitetussa ja neuvottelu menettelyssä tarjousaika voi vähintään olla 10 päivää. Nopeutettu menettely edellyttää että hankinnasta on julkaistu ennakoilmoitus. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 56 §)

Määräajat asettavat kuntien korjausrakennushankkeille oman haasteensa. Kunnan vuosisuunnitelman ja korjausohjelmien mukaisiin korjauksiin pystytään ennalta varautumaan ja varaamaan kilpailutuksille riittävä aika, mutta ongelmaksi muodostuvat yllättäen ilmenevät tilamuutostarpeet tai sisäilmaongelmat.

### **3.6 Hankintamenettelyt**

Julkinen hankinta tulee toteuttaa noudattamalla jotain hankintalaissa esitetystä kilpailuttamismenettelyistä. Hankintamenettelyillä tarkoitetaan hankinnan kilpailuttamisen järjestämiseen liittyvää menettelyä. Hankinnan sisältö, luonne, laatu ja arvo ratkaisevat millaista kilpailuttamismenettelyä on tarkoituksen mukaista käyttää kussakin hankinnassa. Osaltansa myös hankintalaissa menettelyille säädetyt määräajat saattavat vaikuttaa valittavaan hankintamenettelyyn. Hankintalain luvun 5 mukaisia menettelyjä ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suorahankinta,

innovaatiokumppanuus, sähköinen huutokauppa, puitejärjestely, dynaaminen hankintajärjestelmä ja suunnittelukilpailu. (JulkHankL 29.12.2016/1397) Hankintayksikön tulee menettelyä valitessaan huomioida hankintalain 3 §:n mukaisten julkisissa hankinnoissa noudatettavien periaatteiden toteutuminen.

#### *Avoim menettely*

Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Kilpailuun osallistuvien tarjoajien määrää ei ole rajoitettu. Soveltuu erityisesti käytettäväksi silloin, kun hankitaan selkeästi määriteltäviä tuotteita tai palveluita, joiden laatuvaatimukset ilmenevät tarjouspyyntöasiakirjoista. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 32 §.)

#### *Rajoitettu menettely*

Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Ainoastaan hankintayksikön valitsemat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen. Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa valitaan kilpailuun kelpuutettavat tarjoajat ja toisessa vaiheessa kilpailuun mukaan päässeet tarjoavat. Todellinen kilpailu rajoitetussa menettelyssä on varmistettava kutsumalla riittävä määrä tarjoajia hankinnan kokoon ja laatuun nähden. Hankintalaissa on määritelty vähintään viisi ehdokasta, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 33 §.)

#### *Neuvottelumenettely*

Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen, johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintailmoituksessa on määriteltävä kuvaus tarpeistaan ja hankittavilta tavaroilta, palveluilta tai rakennusurakoilta vaadittavista ominaisuuksista sekä ilmoitettava kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet. Hankintayksikkö voi määritellä ennalta ehdokkaiden määrän jotka kutsutaan neuvotteluihin. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää hankinnoissa joissa tarjouspyyntöä ei voida laatia riittävän tarkasti, jotta tarjous voitaisiin käsitellä avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Lisäksi palveluhankinnassa, kuten rahoituspalvelujen, rakennusten suunnittelupalvelujen sekä muiden asiantuntija- ja osaamispalvelujen hankinnassa, jossa hankinnan luonteen vuoksi tarjouspyyntöä tai tehtävämäärittelyä ei voida laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Neuvottelumenettely voidaan myös valita mikäli avoimessa menettelyssä, rajoitetussa menettelyssä tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä on saatu tarjouksia, jotka eivät sisällöltään vastaa tarjouspyyntöä. Neuvottelu menettelyssä todellisen kilpailun varmistamiseksi on ehdokkaita kutsuttava vähintään kolme, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 34-35 §.)

#### *Kilpailullinen neuvottelumenettely*

Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon kaikki halukkaat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö voi ennalta rajata neuvotteluihin kutsuttavien ehdokkaiden määrää. Hankintailmoituksessa kuvataan hankkeen tavoitteita ja sisältöä. Neuvotteluissa ehdokkaiden kanssa kartoitetaan ja määritellään keinot, jolla hankintayksikön tarpeet voidaan parhaiten täyttää. Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään monimutkaisissa hankinnoissa joista ei voida laatia tarjouspyyntöä ilman asiantuntemuksen erityistä arviointia, hankinta sisältää suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja tai hankinta yksikön tarpeita ei voida täyttää olevia ratkaisuja mukauttamatta. Tarjousten valintaperusteena on oltava kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä kokonaistaloudellinen edullisuus. Ehdokkaita on kut-

suttava hankintalain mukaisesti vähintään kolme, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän (JulkHankL 29.12.2016/1397, 36-37 §.)

#### *Innovaatiokumppanuus*

Menettelyä voidaan käyttää innovatiivisten tavarain, palvelun tai rakennusurakan kehittämisessä. Hankintayksikkö määrittelee hankintailmoituksessa tarpeensa ja vähimmäisvaatimuksena ehdokkaille mahdollisimman tarkasti. Tarve on oltava tyypiltään sellainen jota ei voida täyttää markkinoilla jo olevilla tavaroilla, palveluilla tai rakennusurakoilla. Innovaatiokumppania ei voida valita alustavien tarjouksien perusteella vaan kaikkien vaatimukset täyttävien osallistujien kanssa on neuvoteltava. Ehdokkaan valintaperusteena käytetään parasta hinta-laatusuhdetta. Innovaatiokumppanuuteen voidaan valita neuvottelujen perusteella useita kumppaneita. Kehitetyn tuotteen hankintaan ei tarvitse käydä järjestää uutta tarjouskilpailua mikäli hankinta tehdään valituilta kumppaneilta. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 38-39 §.)

#### *Suora hankinta*

Suoran hankinta on hankinta ilman kilpailutusta. Suorat hankinnat ovat mahdollisia mikäli avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai osallistumishakemuksia sekä silloin kun hankinnan arvo on vähäinen tai kilpailuttaminen on muutoin epätarkoituksenmukaista. Vähäisen hankinnan suuruutta ei ole hankintalaissa määritelty. Käytännössä näitä hankintoja ohjaavat kunnan sisäiset hankintaohjeet. Myös silloin kun sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Suora hankinta tulee myös kyseeseen kun hankinta tehdään suunnittelukilpailun voittajan kanssa. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 41 §.)

#### *Puitejärjestely*

Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja valitsee toimittajat avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Puitejärjestely on usean toimittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Puitejärjestely voidaan kerralla sopia olemaan voimassa enintään neljä vuotta ja se voidaan sopia yhden tai useamman toimittajan kanssa. Mikäli hankintayksikkö tekee puitejärjestelyn yhden toimittajan kanssa, tulee hankinnat tehdä puitejärjestelyssä sovittujen ehtojen mukaisesti. Valitulla toimittajalla on mahdollista tämentää ja täydentää omaa tarjoutaan, mikäli hankintayksikkö näin pyytää. Usean toimittajan kanssa tehdyssä puitejärjestelyssä voidaan hankintoja tehdä ilman kilpailuttamista puitejärjestelyn ehtojen mukaisesti. Puitejärjestelyssä tehtävien hankintojen osalta pyydetään toimittajilta aina kirjalliset tarjoukset ja valinta tehdään kokonaistaloudelliseen edullisyyteen perustuen. Hankintayksikkö voi määritellä tarjousajan, mutta sen tulee olla riittävä hankkeen luonteen huomioiden. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 42-43 §.)

#### *Sähköinen huutokauppa*

Hankintayksikkö voi käyttää sähköistä huutokauppaa mikäli hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön sisältö voidaan laatia riittävän tarkasti. Sellaiset rakennusurakat ja sellaiset palveluhankinnat, joiden sisältönä ovat aineettomat suoritukset, joita ei voida asettaa järjestykseen automaattisilla arviointimenetelmillä, eivät voi olla sähköisen huutokaupan kohteena. Sähköistä huutokauppaa on mahdollista käyttää osana kilpailutusta ja eri menettelyjä. Menettelyä voidaan käyttää toistuvissa hankinnoissa, joissa uusia alennettuja hintoja tai tarjouksen sisältämiä uusia arvoja esitetään sähköisesti. Käytön edellytyksenä on, että tar-

jousten luokittelut voidaan tehdä automaattisen arviointi järjestelmään pohjautuen. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 44-48 §.)

#### *Dynaaminen hankintajärjestelmä*

Dynaaminen hankintajärjestelmä on täysin sähköinen hankintamenettely tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Menettelyssä on edettävä rajoitetun menettelyn sääntelyä kaikissa vaiheissa. Hankintayksikkö voi jakaa dynaamisen hankintajärjestelmän tavaroiden, palvelujen tai rakennusurakoiden luokkiin, jotka on määriteltävä objektiivisesti hankinnan eri ominaisuuksien perusteella. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 49-52 §.)

#### *Suunnittelukilpailu*

Hankintayksikkö voi rajoittaa suunnittelukilpailuun osallistuvien ehdokkaiden määrää ennalta ilmoitetuin perustein. Suunnittelukilpailussa hankintayksikkö voi hankkia esimerkiksi kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin tai kaavoitukseen liittyvän suunnitelman. Suunnittelukilpailuihin nimetään tuomaristo, joiden on oltava kilpailuun osallistuvista riippumattomia luonnollisia henkilöitä. Kilpailussa saatuja ehdotuksia arvioidaan nimettöminä ja niiden arviointi perustuu julkaistun hankintailmoituksen perusteisiin. (JulkHankL 29.12.2016/1397, 54-55 §.)

Rakentamishankkeissa kilpailuttamistarve ja siihen käytettävä menettely on arvioitava aina tapauskohtaisesti kiinnittäen huomiota muun muassa hankkeen luonteeseen, suunnittelu- tarpeeseen, toimintaympäristöön ja markkinatilanteeseen. Eri menettelyihin liittyy erilaisia määräaikoja, mitkä omalta osaltaan voivat vaikuttaa käytettävän menettelyn valintaan.

## 4 Hankintamallit

### 4.1 Hankintamallin valinta

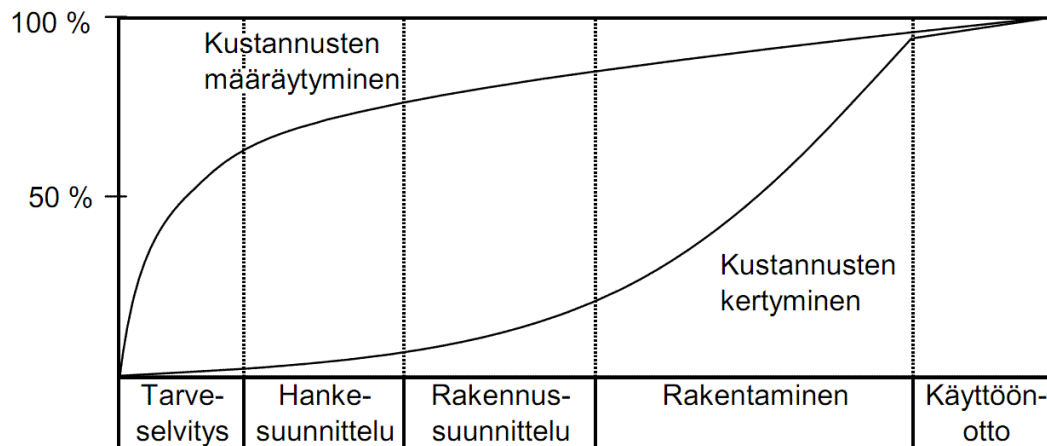
Julkisissa rakennushankkeissa sovelletaan useita erilaisia hankintamalleja. Uuden hankintalain ja kuntien rakennuttamisen uudelleen organisoimien myötä rakennushankkeiden hankinta on siirtynyt entistä enemmän kokonaisvaltaisten palveluiden hankintaan. Näissä on kuitenkin suuria eroja käytännöissä ja poliittisissa linjanvedoissa kuntien kesken. Rakennushanke on ainutkertainen kokonaisuus, jonka toteutusmuodon valintaan vaikuttavat markkinaympäristö, rakennuskohteen ominaisuudet ja rakennuttajan resurssit (Kiiras 2001, s.767). Hankintamallin valintaan liittyy myös tietoista riskinsiirtoa ja -jakoa tilaajan ja palveluntarjoajan kesken. Tässä on erityistä merkitystä sillä, miten pitkälle rakennussuunnittelu ja rakennustyöt on erotettu toisistaan, miten kyseisten palvelujen hankinta tapahtuu ja kuka vastaa sopimuksen valvonnasta (SCI-Network 2012, s.16). Perinteinen projektinhallinnan rautakolmio keskittyy hankkeen osalta kolmeen peruskriteeriin rahaan, aikaan ja laatuun. Nämä ovat liian lyhyen tähtäimen näkökulmia ja rajoittavia pitkän aikavälin onnistumista kestävästä kehitystä ajateltaessa. Eriksson ja Westerberg (2011) tuovat tutkimuksessaan esille kolme uutta näkökulmaa pitkän tähtäimen onnistumisiin, mitkä huomioivat kaikki hankkeen osalliset: ympäristövaikutukset, työympäristö ja innovaatio. Näitä asioita on nostettu esille myös uudessa hankintalaissa (2016), joihin kuntarakennuttajan tulisi kiinnittää huomioita hankintaa suunnitellessaan ja hankintamalla valitessaan.

Hankintamallin valinnassa keskeistä on että lopputuloksena saavutetaan hankkeelle alussa asetetut tavoitteet. Vastuun pilkkominen ja suunnittelu- ja rakennustiimien välisen yhteistyön puute lisäävät yleisestikin riskiä, että tavoitteet jäävät saavuttamatta. Korjausrakentamisen toteutus voi olla erittäin monimutkaista, tämä korostuu erityisesti suuremmissa hankkeissa, joissa hankkeen läpiviennin aikana tarvitaan useita eri palvelun tuottajia. Tiimien välisen vuorovaikutuksen tehostaminen parantaa rakennussuunnittelun laatua ja toteutettavuutta, auttaa tunnistamaan toimitusketjun pullonkaulat ja luotettavuusriskit sekä hallitsemaan niitä (SCI-Network 2012, s.16). Hankintalaki on tähän asti asettanut painetta julkisille rakennuttajilla hankkia toteutus halvimmalla tarjouksen mukaan joka ei yleensä johda rakennuksen elinkaarikustannusten kannalta parhaaseen lopputulokseen. Vuoden 2016 lopussa voimaan tulleen uuden hankintalain myötä julkisten hankintojen vertailuprusteena voidaan käyttää kokonaisedullisuutta, joka tukee rakentamisen kestävästä kehityksen mukaisia periaatteita. Rakentamisen laadukkaan tuotannon ja osapuolten välisen yhteistyön merkitystä voidaankin näin ollen entistä paremmin ottaa nyt huomioon julkisissa kilpailutuksissa.

Hankintamalliin vaikuttaa keskeisesti hankkeen toteutusmuodon valinta. Toteutusmuoto kattaa hanketta koskevien rakennuttamis-, suunnittelu- ja rakentamispalveluiden hankintatavat sekä luo pohjan hankkeen osapuolten suhteiden, roolien ja vastuiden muodostumiselle (Kankainen & Junnonen 2001). Niin ikään toteutusmuoto ohjaa hankkeessa tilaajan ja palveluntuottajien välille syntyvän asiakkuuden luonnetta vaikuttaen myös hankkeen yhteistyömahdollisuuksiin (Pekkanen 2005). Kunnan rakennuttamisen organisoimien ja käytettävät resurssit ohjaavat monesti rakennushankkeen hankintamallin ja sitä kautta toteutusmuodon valintaa. Tilaaja asettaa rakennushankkeelle tavoitteita, mitkä yleisesti ryhmitellään kustannuksia, aikaa ja laatua koskeviksi. Edellä mainittujen lisäksi ovat myös hankkeen hallinnollisia ominaisuuksia ja niistä aiheutuvaa työmäärää sekä riskiä koskevat tavoitteet, joiden rooli urakkamuodon lopullisessa valinnassa on käytännössä huomattava (Kiiras 2001, s.766).

Perinteiset hankintamallit, joissa tilaajaa vastaa hankkeen suunnittelusta, suunnittelun ohjauksesta kilpailuttamisesta ja työn aikaisesta projektinjohtamisesta sitovat paljon kunnan rakennuttamisen resursseja ja vaativat aktiivista päätöksentekoa läpi koko hankkeen. Tällaisia malleja käytettäessä kunnalta vaaditaan resurssien lisäksi myös osaamista ja ammattitaitoa. Kunnat ovat ottaneet enenemissä määrin käyttöön kokonaisvaltaisempia malleja, joissa tilaaja voi jäädä selvästi passiivisempaan rooliin. Kuitenkin osallistumisaktiivisuuden vähentyessä, pienenevät usein myös vaikutusmahdollisuudet ja joustavuus muutoksiin. (Pekkanen 2005) Tällaisia malleja ovat muun muassa erilaiset projektinjohto-, KVR- ja ST/SR -mallit. Näissäkin malleissa kunnat voivat määrittellä sopimusasiakirjoissa osallistumis- ja vaikutusmahdollisuutensa kohteen riskialttiuden ja muutostarpeiden mukaan.

Kustannusohjaus on korjausrakennushankkeen kannalta yksi keskeisimmistä asioista. Kuntien rakennushankkeita ohjaa taloudellisesti kauden talousarvio ja taloussuunnitelma, joissa on määritelty vuosittaiset määrärahat yksiköittäin ja hankkeittain. Kuntatalouden kannalta on tärkeää, että asetuissa raameissa pysytään, ettei tarvitsisi hakea lisärahoitusta hankkeille. Rakennushankkeen kustannuksista suurin osa määräytyy hankkeen alkuvaiheessa tehtyjen päätösten mukaisesti. Tämän vuoksi onkin ensi arvoisen tärkeää, että kuntarakennuttajat hyödyntäisivät markkinoiden osaamista ja tietämystä jo hankkeen selvitys- ja suunnitteluvaiheissa. Kuvassa 3 on esitetty rakennushankkeen kustannusten kertyminen ja määräytyminen hankkeen eri vaiheissa.



**Kuva 3.** Kustannusten kertyminen ja määräytyminen rakennushankkeissa (Haahtela Y., Kiiras J. 2015, s.42)

Perinteisissä hankintamalleissa kuntarakennuttaja vastaa hankkeen selvitys- ja suunnittelu- vaiheen läpiviennistä sekä määrittelee hankkeen kustannukset kunnan sisäisenä laskentana ennen kilpailuttamista. Hankkeen todellinen hinta määräytyy vasta kilpailutuksen jälkeen kun tarjoukseen osallistuvat ehdokkaat antavat tarjouksensa. Kustannusohjauksen näkökulmasta olisikin tärkeää tuoda markkinoilta saatavaa osaamista ja kokemusta mahdollisimman aikaisin mukaan hankkeeseen. Kustannusohjauksen tehtävänä on estää sellaisten päätösten ja valintojen toteutuminen, jotka aiheuttavat tarpeettomia ja kohtuuttomia kustannuksia hankkeelle (Lindholm M. 2009, s.8). Ideaalisessa korjausrakentamisen hankintamallissa kuntarakennuttaja, suunnittelijat ja toteuttava organisaatio yhdessä miettivät hankkeelta kannalta kustannustehokkaat, laadullisesti tavoitteet täyttävät ja toimivat ratkaisut. Parhaassa tapauksessa eri vaihtoehtojen ja ratkaisujen kustannusvaikutuksia voidaan jo

aikaisessa vaiheessa määritellä markkinahintojen mukaan, jolloin yllätyksiltä vältytään kilpailutusvaiheessa.

Sopimusten, valitun toteutusmuodon ja vapaamuotoisten käytäntöjen tulisi mahdollisimman hyvin tukea tilaajan ja loppukäyttäjän tarpeiden välittymistä hankkeen toteuttajille. Kyse ei enää ole pelkästä rakentamisen teknisestä osaamisesta tai kustannustehokkuudesta vaan asiakkaan liiketoiminnan ymmärtämisestä ja sen tukemisesta kokonaispalvelulla. Keskeistä on mahdollisuus ottaa asiakkaan tarpeet ja vaatimukset kokonaisvaltaisesti huomioon tuotteissa ja palveluissa. Onnistumisen edellytyksinä ovat hyvä asiakkuudenhallinta ja vuorovaikutusta asiakkaan kanssa tukeva sopimuskokonaisuus ja rakennushankkeen toteutusmuoto (Pekkanen J. 2005, s.3). Hankintamenettely taas määrittää tarjousten hankintatavat vaikuttaen selvästi tarjoajien määrään, tilaajan resurssien käyttöön ja hankintavaiheen kestoon. (Kankainen & Junnonen 2001, Linstedt et al. 2011.)

## **4.2 Perinteiset hankintamallit**

### **4.2.1 Suunnittelun ja rakentamisen erottaminen**

Suunnittelun ja rakentamisen erottaminen on edelleen yleisin hankintamalli korjausrakennushankkeiden toteutukselle julkisella sektorilla. Yhdysvalloissa tästä käytetään nimitystä DBB-malli (design-bid-build). Tässä mallissa ensin kilpailutetaan hankkeen rakennussuunnittelu, jonka jälkeen valmiisiin suunnitelmiin perustuvalla tarjouskilpailulla valitaan rakennustöiden toteuttaja (pääurakoitsija). Kunta vastaa rakennussuunnittelun ohjauksesta, kilpailutusten järjestämisestä ja on toteutusvaiheessa vahvasti läsnä päätöksen teossa ja töiden valvonnassa. Rakennustöiden toteuttaja vastaa yleensä suunnitelmien mukaisten töiden toteutuksesta sekä yleensä myös aliurakoitsijoiden ja materiaalien hankinnasta. Mahdolliset sivu-urakoitsijat ja erillishankinnat yleensä alistetaan toteutuksen koordinoimisessa rakennustöiden toteuttajalle (Kiiras 2001, s.2).

Tämän mallin etuna on se, että hanke on koko ajan rakennuttavan viranomaisen tiiviissä valvonnassa ja ohjauksessa. Kuitenkin suunnittelun ja rakennustöiden toteuttajan välinen yhteistyö ja vuorovaikutus voivat jäädä vähäiseksi vastuun pilkkomisen johdosta. Kilpailutuksissa voidaan kuitenkin korostaa yhteistyön merkitystä erilaisin hankekohtaisin kannustein, mitkä voivat liittyä esimerkiksi laatuun, taloudellisiin onnistumisiin ja aikatauluun. Malli edellyttää kuntarakennuttajalta hankkeen aktiivista ohjausta ja sitoo resursseja läpi koko hankkeen. Suunnitelmien ohjausvastuu on kunnalla, mutta myös markkinatietoutta voidaan hankkia alkuvaiheen päätösten teon tueksi markkinakartoitusten avulla. Täytyy kuitenkin huomioida etteivät mahdolliset tarjoajaehdokkaat voi olla liian tiiviisti suunnitteluvaiheessa ja valmistelussa mukana. Tätä voidaan käyttää hankintalain (2016) 81 §:n mukaan tarjoajaehdokkaan poissulkemisperusteena. Tästä esimerkkinä 81 §:n kohta 8, jossa todetaan että tarjouskilpailun ulkopuolelle voidaan sulkea ehdokas, jonka osallistuminen hankintamenettelyn valmisteluun on vääristänyt kilpailua.

Käytännössä toteuttavien töiden sisältö, ratkaisut ja laajuus on päätetty suunnittelijoiden ja kuntarakennuttajan toimesta, jolloin toteuttajaehdokkaat tarjoavat työn valmiiden suunnitelmien mukaisesti. Tämä voi heikentää innovatiivisten ratkaisujen käyttöä. Lahdenperän (2001) mukaan vähäisempi yksityiskohtaisuus johtaa yleensä innovatiivisempiin ehdotuksiin. Suunnittelun ja toteutuksen välisen yhteistyön puuttuessa on olemassa riski, etteivät tehdyt suunnitelmat ole täysin sellaisenaan toteutuskelpoisia tai kustannustehokkaita. Tämä voi aiheuttaa korjaushankkeessa ylimääräisiä suunnittelu- ja toteutuskustannuksia ja aika-

taulullisia haasteita hankkeen edetessä. Hankkeen arvo arvioidaan kunnan sisäisessä laskennassa, joka pyritään tarveselvitys- ja suunnitteluvaiheessa ohjamaan vastaamaan taloussuunnitelmassa varattuihin hankkeen määrärahoihin. Markkinahinta määräytyy kuitenkin tässä mallissa vasta kilpailutusten jälkeen. Tyypillisesti urakkahinta ei kuitenkaan jää hankkeen lopulliseksi hinnaksi. Muutokset voivat kasvattaa hintaa ja aiheuttaa erimielisyyksiä omistajan, suunnittelijoiden ja urakoitsijan välillä (Ohrn & Rogers 2008). Tarjoaja ehdokkaan on työn saatuaan mahdollisuus esittää vaihtoehtoisia ratkaisua ja tuotteita tehokkuuden ja toteutettavuuden parantamiseksi. Kuitenkaan käytännössä suuriin muutoksiin ei ole enää toteutusvaiheen käynnistyessä aikaa vaan edetään kunnan laatimien suunnitelmien mukaisesti. Kuntarakennuttajan kannalta kustannusohjaus ei ole enää kilpailuttamisen jälkeen rakennuttajan vahvasti ohjattavissa.

Korjausrakennushankkeet ovat tyypillisesti monimutkaisia ja sisältävät useita eri hankkeen osapuolia. Perinteinen kilpailutukseen keskittyvä hankinta soveltuu parhaiten yksinkertaisiin ja selkeästi määriteltäviin kokonaisuuksiin, joissa muutosriski on pieni (Eriksson 2008). Korjaushankkeissa nämä määritelmät eivät yleensä täyty, mikä voi johtaa vaihteittain kilpailutetun hankkeen osalta tiukkoihin keskusteluihin töiden sisällöstä ja lähtötiedoista sekä urakoiden rajapinnoista. Suunnittelun ja rakentamisen hankinnassa noudatetaan julkista hankintalakia mikäli niiden ennakoitujen arvot ylittävät julkisessa hankintalaissa määritellyn kansalliset kynnyksarvot. Hankkeen eri vaiheet kilpailutetaan ja niistä tehdään vaihekohtaiset sopimukset. Korjaushankkeen läpiviennin kannalta tämä voi aiheuttaa aika- ja taloudellisia haasteita, mikäli rakennuksen korjaustarve ilmenee yllättäen. Läpiviennin kannalta tällä mallilla toteutettu korjaushanke edellyttää suunnitteluvaiheen loppuun saattamista ennen kuin rakennustöitä päästään kilpailuttamaan. Hankkeen käynnistymiseen voi vaikuttaa myös mahdolliset viivästykset ja yllätykset suunnitteluvaiheessa sekä kilpailutuksiin liittyvät ongelmat, joiden johdosta koko hankkeen aikataulu voi venyä. Hankintalain mukaan toteutettujen kilpailutusten perusteella valikoituu kuhunkin hankkeen vaiheeseen palvelun tuottaja. Hankkeen pilkkominen osiin ja jatkuva kilpailuttaminen voi vaikuttaa osapuolten väliseen yhteistyöhön ja herkästi ajaudutaan tilanteeseen, jossa jokainen tavoittelee ja ajaa omaa etuaan. Yhteistyön merkitystä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen tähtävä toimintaa kannattaisi kuitenkin sopimuksissa korostaa esimerkiksi avoimilla malleilla ja hankekohtaisilla kannusteilla.

Korjausrakennushankkeissa tyypillistä on rakennustöiden aikana ilmenevät piilevät yllätykset, jotka johtavat yleensä suunnitelmamuutoksiin ja toteutuksen osalta lisä- ja muutostöihin. DBB-mallia ei yleensä perustella parhaan laadun saavuttamisella; halpa tarjous voi johtaa suorituksen minimointiin (Molenaar et al. 2012). Tarkoituksen mukaisella suunnittelulla, täsmällisellä tavoitteiden asettamisella ja ajantasaisilla lähtötiedoilla näihin voidaan kuitenkin vaikuttaa ja vähentää merkittävästi. Kuntarakennuttajalla on tässä mallissa näiden huomioinnissa suuri rooli ja onnistuneet hankkeet edellyttävät vahvaa ammattitaitoa ja kokonaisuuden aktiivista hallintaa kunnan puolelta.

#### **4.2.2 Suunnittelun ja rakentamisen yhdistäminen**

Suunnittelun ja rakentamisen yhdistäviä ST- tai SR -malleja on alettu käyttää kuntarakentamisessa enenemissä määrin. Yhdysvalloissa tämä malli tunnetaan nimellä DB-malli (design-build). Kunnat hankkivat palveluja keskitetysti yhdeltä toimittajalta, jolloin ei tarvita useita erillisiä kilpailutuksia. Tässä mallissa kilpailutetaan koko hanke rakennuttajan asettamien tavoitteiden perusteella. Näitä voivat olla esimerkiksi laatu-, edullisuus ja hintakilpailu. Kunnallisissa korjaushankkeissa tällaisten mallien kilpailutus tapahtuu usein kunnan

teettämään hankesuunnitelmaan tai tilaohjelmaan perustuen. Kilpailutuksen kautta valittu kokonaisedullisin hankkeen toteuttaja vastaa yleensä toteutussuunnittelun ja rakennustöiden toteuttamisesta kokonaisuudessaan. Sopimusmallista riippuen suunnittelun ohjaus vastuu voidaan pitää kunnalla tai vastuuttaa rakennustöiden toteuttajalle. Malliin sisältyy huomattavasti vuorovaikutusta suunnittelu- ja rakennustiimien välillä, mutta viranomaisella on vain vähän mahdollisuuksia valvoa prosessia suoraan (Eriksson & Westerberg 2011). Suunnittele ja rakenna -mallista on olemassa monia muunnelmia, joissa pyritään suunnittelun ja rakentamisen integrointiin sekä vähentämään viranomaisen riskiä. Erityisesti korjausrakentamisessa käytettyjen suunnitteluratkaisujen ja toteutuksen laadun riskejä voidaan suunnittelun sisältävissä malleissa siirtää ja jakaa hankkeen palvelun tuottajan kesken.

Suunnittele ja rakenna -mallissa työn toteuttava palvelun tuottaja hankitaan hankkeeseen varsin varhaisessa vaiheessa, minkä jälkeen toimittaja on vastuussa myös suunnittelusta. Tämän mallin etuna on se, että suunnittelu tuottaa usein hyvin toteutuskelpoisen suunnitelman (Hale et al. 2009). Yleensä kilpailuvaiheessa ei kaikkia yksityiskohtia käytettävistä tuotteista ja ratkaisusta ole lyöty lukkoon vaan tarjoukset perustuvat tilaajan asettamiin vaatimuksiin ja tavoitteisiin. Lähtöoletuksena on yleensä, että ammattimaisella rakennuttajaorganisaatiolla on enemmän asiantuntemusta organisoida projekti kuin omistajalla. Tällöin asiakkaan edun mukaista on valita toteuttajaksi vain sellaisia yrityksiä, joiden laaduntuoton, asiakaspalvelukyvyyn ja vastuullisuuden voidaan perustellusti olettaa olevan riittävä hankkeen menestykselliseksi toteuttamiseksi (Lahdenperä 1988, s.16). Kilpailutuksen kriteereissä tuleekin painottaa ehdokkaiden henkilöstön ammattitaitoa ja osaamista sekä yrityksen referenssejä vastaavanlaisista hankkeista. Mallia käytetään myös tilanteissa, joissa omistajalla on vähän henkilöresursseja projektin johtoon (Rosli et al. 2006).

Korjaushankkeen läpiviennin kannalta suunnittele ja rakenna -malli tuo aikataulullista varmuutta, lisää osapuolten välistä yhteistyötä ja vähentää kilpailutuksiin liittyviä riskejä, joka korostuu erityisesti kunnallisissa hankkeissa. Kuntien korjaushankkeissa kilpailutustarpeen vähentyminen vaikuttaa oleellisesti hankkeen läpivientiaikaan. Toteutusvaihe voidaan käynnistää huomattavasti nopeammalla aikataululla, koska suunnitteluvaihetta ei täydy viedä loppuun, jotta rakennustöitä voitaisiin alkaa kilpailuttaa. Rakennustyöt voidaan käynnistää kun toteuttaja katsoo suunnitelmatason olevan riittävä korjaushankkeen käynnistämiseksi. Suunnitelmat tarkentuvat rakennustöiden edetessä, jolloin voidaan välttyä arvoa tuottamattomalta suunnittelulta. Suunnitteluratkaisujen valinnassa voidaan selvittää myös ratkaisujen toteutettavuus ja tuotteiden saatavuus, joka pienentää aikatauluriskiä. Suunnittelun ja rakentamisen koordinointi on tässä mallissa vastuutettu yleensä rakennustöiden toteuttajalle, joten hankkeen tehokas läpivienti on pitkälle kiinni toteuttajan ammattitaidosta hallita kokonaisuutta. Täytyy kuitenkin huomioida, että mikäli rakennustöitä lähdetään viemään liian nopeasti eteenpäin, eikä suunnittelulle varata riittävästi aikaa, ajaututaan tilanteeseen jossa ensin rakennetaan ja sitten suunnitellaan. Tämä ei yleensä johda hankkeen kannalta kustannustehokkaaseen tai laadullisesti ja toiminnallisesti hyvään lopputulokseen.

Lahdenperä (2001) esittää suunnittele ja rakenna -mallin olevan yleensä hyvin kustannus-orientoitunut. Korjaushankkeen todellista kustannustasoa voidaan seurata ja vertailla jo aikaisessa vaiheessa, koska toteuttaja on sidottu hankkeeseen. Suunnittelun ohjaus tulee toteuttaa siten, että tilaajan asettamat vaatimukset ja tavoitteet toteutuvat ja taloudellisesti pysytään hankkeeseen varatuissa määrärahoissa. Tilaajan asettamista tavoitteista ja vaatimuksista on myös mahdollisesti keskustella ja muokata laajuuksia mikäli hankkeelle asete-

tut määrärahat ovat vaarassa ylittyä. Tämä ei kuitenkaan ole tavoitetila vaan tarkoituksena on luoda ratkaisut joilla tilaajan asettamiin tavoitteisiin päästään tinkimättä töiden laadusta tai laajuudesta. Malli kannustaa myös osapuolia pitkäjänteiseen kehitystyöhön ja luo hankkeisiin mahdollisuuden innovatiivisiin ratkaisuihin

### **4.2.3 Suunnittelu, rakentaminen ja käyttö**

Monet viranomaiset pyrkivät nykyään siirtymään perinteisistä rakennustöiden hankintamalleista vaihtoehtoihin hankintajärjestelyihin, joissa yhdistyvät kiinteistön ylläpito ja huolto sekä sen suunnittelu- ja rakennustyöt. Tällaista mallia voidaan kutsua muun muassa elinkaarimalliksi tai PPP-malliksi (Public Private Partnership). Rakennusteollisuuden (2004) mukaan rakentamisen elinkaarihankkeilla tarkoitetaan hankkeita, joissa tilaaja ja palveluntuottaja tekevät tavanomaista pidemmäksi ajaksi sopimuksen toimitilojen suunnittelusta, toteuttamisesta ja ylläpidosta. Määritelmän mukaan sopimukseen voi kuulua myös hankkeen rahoituksen järjestäminen ja tilojen käyttäjille suunnattujen palveluiden järjestäminen. Sopimuksen sisältö räätälöidään aina kunnan tarpeiden mukaan, samoin kuin palvelujaksojen pituudet. Tarkoitus on löytää yhdessä kunnan kanssa kokonaistaloudelliset ratkaisut käyttäen kohteen elinkaariajattelua. Suomessa elinkaarimallilla toteutetut kohteet ovat keskittyneet moottoritie- ja toimitilahankkeisiin sekä koulu- ja päiväkotihankkeisiin.

Kuntatalouteen kohdistuvien paineiden vuoksi on alettu etsiä vaihtoehtoisia keinoja rahoittaa rakennushankkeita. Suunnittelu, rakentaminen ja käyttö -mallissa on palveluntuottajalla vapaus päättää, miten hankintakokonaisuus toteutetaan. Kunta määrittelee kilpailutuksessa tarpeensa ja siirtää vastuun hankkeen suunnittelemisesta, rakentamisesta, rahoittamisesta ja mahdollisesta operoinnista (tilan hallinta ja ylläpito) yksityiselle toimijalle. Kiinteistön omistamisen sijaan kunta maksaa projektityhtiölle kiinteistön käytöstä mahdollisine palveluineen. Koko hankkeen läpiviennin ja käytön aikaisen palveluiden siirtäminen yhdelle toimijalle on katsottu tuottavan laadukasta ja kestäväää rakentamista. Palvelun toimittajalla on yleensä vastuu rakennustöiden jälkeisestä ylläpito- ja kiinteistönhoitopalveluista, jolloin rakennusvaiheessa tehdyt laadukkaat ratkaisut ja käyttötehokkuudet pienentävät rakennuksen elinkaaren aikana syntyviä kustannuksia. Rakennushankkeita varten perustettaviin kumppanuuksiin tulisi sisällyttää hankkeen yleisen kestävyuden arviointiin käytettävät mittarit, tehokkuustavoitteet, referenssihankkeet sekä viranomaiselle taattavat mahdollisuudet vetäytyä hankkeesta. Mittareiden tulisi olla osa yksityisen kumppanin valintaprosessia ja ne tulisi sisällyttää sopimukseen (SCI-Network 2012, s.22).

## **4.3 Tutkittavat hankintamallit**

### **4.3.1 Kohdekohtainen kilpailutus**

Niin sanotussa perinteisessä hankintamallissa hankintayksikkö kilpailuttaa ja tekee sopimukset hankkeen jokaisesta vaiheesta hankintalain mukaisesti. Puhuttaessa korjausrakennushankkeista ovat ne yleensä hankintamielessä kaksi- tai kolmivaiheisia. Nämä vaiheet ovat hankesuunnittelu, rakennussuunnittelu ja rakennusurakointi. Näiden lisäksi hankintayksikölle voi tulla hankittavaksi myös urakoiden ulkopuolisia erillishankintoja tai muita hankkeeseen liittyviä asiantuntijapalveluita. Hankkeita voidaan toteuttaa useilla erilaisilla malleilla kuten ST/SR- ja KVR -mallilla, jolloin kilpailutetaan kerralla kohteen suunnittelu ja rakennuttaminen. Tällöin myös suunnittelun ohjaus ja hankinta vastuuta voidaan siirtää kunnalta palvelun tuottajalle. Perinteisissä kiinteissä malleissa käytetään niin sanottua kolmivaiheista kilpailutusta, jossa edellisen vaiheen on oltava valmis ennen kuin seuraavaa vaihetta voidaan kilpailuttaa. Tämä tarkoittaa korjaushankkeen läpiviennin pilkkoutumista,

joka voi johtaa hankkeen läpiviennin kannalta aikataulullisiin haasteisiin, mikäli jonkin vaiheen edistymisessä ilmenee viivästyksiä tai kilpailutukset eivät etene suunnitellulla tavalla.

Kohdekohtaisessa kilpailutuksessa tärkeäksi tekijäksi muodostuu kunnan puolelta hankkeiden koordinointi ja suunnitelmallisuus. Malli soveltuu korjaushankkeisiin, joissa hankkeiden korjaustarpeet voidaan hyvissä ajoin havainnoida ja suunnitella kilpailutukset niin ettei siitä synny kohtuuttomia kiinteistön tyhjällään olo tai väistöilakustannuksia. Kuntien taloussuunnitelmassa on yleensä esitetty korjaushankkeiden toimintasuunnitelma ja hankkeiden jakautuminen tuleville vuosille. Näiden ennalta aikataulutettujen hankkeiden toteuttaminen kohdekohtaisella kilpailutuksella voi olla perusteltua, mikäli hankkeeseen ei kohdistu suurta muutosriskiä ja tilaajan tarpeet ovat niissä selkeästi määriteltävästi tai kunnalla on vastaavista hankkeista aiempaa kokemusta. Suunniteltujen korjaushankkeiden lisäksi ohi listojen tulee yllättäen ilmeneviä tilamuutostarpeita, sisäilmaongelmia ja kiinteistöjen vaurioitumisia, joiden kilpailutus kohdekohtaisesti ei enää aikataulu syistä ole tarkoituksen mukaista ja aiheuttaa kiinteistölle turhaa tyhjillään oloa. Näiden toteuttaminen tehokkaasti ja nopealla aikataululla onkin koettu kunnissa haasteena, johon on etsitty vaihtoehtoisia kilpailutusratkaisuja. Tämä asettaakin vaatimuksia kunnan viranomaisille olemaan aktiivisia kiinteistöjen ylläpidon ja kiinteistökannan kunnan seurannan osalta, jotta tarpeisiin ja ongelmiin pystytään reagoimaan ajoissa.

Korjaushanke on aina ainutkertainen kokonaisuus, johon vaikuttaa markkinaympäristö, korjaushankkeen ominaisuudet ja kuntarakennuttajan resurssit. Kohdekohtaisesti kilpailutetuissa hankkeissa nämä tulee käsiteltyä ja sitä kautta valittua hankkeelle kunnan kannalta parhaiten soveltuma toteutusmalli. Hankkeen kustannustaso ja tarjoajaehdokkaat määräytyvät aina valitsevan hintasuhdanteen ja rakennuttamis-, suunnittelu- ja urakointipalveluiden sekä rakennustuotteiden ja rakentamispalveluiden saatavuuden mukaan. Tämä voi aiheuttaa kustannusvaihtelua ja vaikeuttaa tekijöiden saatavuutta eri hankkeiden välillä, joka vaikeuttaa hankkeiden taloudellista ennustettavuutta ja voi aiheuttaa epävarmuutta kilpailutusvaiheissa.

Kohdekohtaisessa kilpailussa hankkeen osapuoliksi valikoituu aina hankintalain mukainen kokonaisedullisimmat palveluntuottajat. Hankkeen kannalta tämä asettaa osapuolten yhteistyölle oman haasteensa. Hankkeen aikana rakennettu osapuolten välinen luottamus ja yhteiset toimintatavat ovat aina hankekohtaisia. Oppimista ja toimintatapojen kehitystä tapahtuu mukana olevien yritysten sisällä, mutta yhteinen kehittyminen pysähtyy ja alkaa aina uudestaan seuraavan hankkeen kilpailutuksen jälkeen. Kohdekohtaisesti kilpailutettu hanke ei tue osapuolten tehokkaiden toimintatapojen ja syvän yhteistyön kehittymistä. Myöskään uusien ja innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ei kohdekohtainen kilpailutus ole ideaalinen malli, koska osapuolet näkevät hankkeen yleensä yksittäisenä kokonaisuutena, eikä pitkän aikavälin kaikkia osapuolia hyödyttävänä tavoitteena. Hankkeen osapuolilla voi olla myös yksittäin toteutettavissa hankkeissa eriävät tavoitteet. Tilaajan intresseissä on yleensä mahdollisimman hyvän laadun ja toimivuuden tavoittelu kun taas muut osapuolet pyrkivät tyydyttämään tilaajan tarpeet toteuttaen samalla omat taloudelliset tavoitteensa optimoimalla resurssien käyttösä sekä tekemällä vaatimukset täyttävän minimityön. Tällaiset tilaajan ja osapuolten eriävät sisäiset tavoitteet aiheuttavat kestäättömän yhtälön, joka aiheuttaa ongelmia hankkeen aikana. (Lahdenperä, Koppinen 2003) Yhteisten tavoitteiden luomiseen ja tavoittelemiseen tulisikin kannustaa erilaisin kannustimin. Kannustimilla voidaan myös parantaa kohdekohtaisesti kilpaillussa hankkeissa innovaati-

oiden syntyä. On esitetty, että innovatiivisiin ratkaisuihin kannustaminen on mahdotonta ilman, että hankkeeseen kehitetään perusteet, joilla innovatiivisten ratkaisujen tuomat hyödyt tai säästöt jaetaan. (Lahdenperä 2007).

### 4.3.2 Puitejärjestely

Puitejärjestelynä hankintalaissa tunnettu hankintamenettely vastaa pääsääntöisesti perinteistä puitesopimusten kilpailuttamista. Puitejärjestelyjen mukaiset sopimukset ovat eräntäisiä raamisopimuksia, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot (JulkHankL 29.12.2016/1397, 42 §). Puitejärjestelyä käytettäessä sopimuskauden aikana voidaan tarkistaa esimerkiksi palveluiden tai tuotteiden hinta kilpailuttamalla (ns. mini- eli jatkakilpailutus) puitejärjestelyssä mukana olevat yritykset. Puitejärjestelyn kesto saa olla hankintalain mukaisesti enintään neljä vuotta. Korjausrakentamisessa yleisimmät puitejärjestelyt liittyvät suunnittelu- ja asiantuntijapalveluiden käyttöön, pienien ja keskisuurten korjausurakoiden toteuttamiseen sekä ylläpito- ja kunnostustöiden järjestämiseen.

Puitejärjestely kilpailutetaan samalla tapaa kuin muutkin julkiset hankinnat. Kilpailutuksessa tulee käyttää jotain hankintalaissa säädettyä menettelyä ja hankintayksikön on valittava puitejärjestelyyn yksi tai useampi toimittaja. Kilpailutuksessa haettavien toimittajien määrä on ilmoitettava ennalta hankintailmoituksessa (JulkHankL 29.12.2016/1397, 42 §). Yhden toimittajan kanssa tehty puitejärjestely mahdollistaa hankintojen suorittamisen ilman erillisiä kilpailutuksia. Näissä hankinnoissa noudatetaan puitejärjestelyssä vahvistettuja ehtoja, joita voidaan kuitenkin täsmentää ja täydentää sopimuskauden aikana. Useamman toimittajan kanssa tehdyssä puitejärjestelyssä voidaan hankinta tehdä ilman erillistä kilpailutusta mikäli tehtävien hankintojen perusteet ja ehdot on sovittu puitejärjestelyn kilpailutuksessa. Tällainen ehto voi olla muun muassa että tilaaja voi antaa toimeksiannon suoraan soveltuvimmaksi katsomalleen urakoitsijalle tai toimeksiantoa tarjotaan aina ensimmäiseksi puitejärjestelyn kilpailutuksen voittaneelle ehdokkaalle. Näiden lisäksi sopimuksessa voidaan määritellä esimerkiksi kevennetyn kilpailutuksen ehdot, jossa puitejärjestelyssä olevien toimijoiden kesken käytävän kilpailun perusteella valitaan hankinnalle toimittaja. Mikäli useamman toimittajan puitejärjestelyssä ei ehtoja ja perusteita ole kirjattu, täytyy kunnan tehdä kilpailutus hankintalain menettelyjen mukaisesti puitejärjestelyssä toimijoiden kesken. Tämän vuoksi onkin ensiarvoisen tärkeää esittää järjestelyn sisällä tapahtuvan kilpailutuksen ehdot, jotta puitejärjestelyllä saavutettava joustavuus ja hankintanopeus toteutuvat.

Puitejärjestelyssä sopimuskaudet ovat yleensä useamman vuoden mittaisia, jolloin se korostaa vahvasti osapuolten välisen yhteistyön merkitystä ja tukee yhteisten toimintatapojen kehittämistä. Tällaiset pitkäaikaiset yhteistyösuhteet tarjoavat joustavuutta, jossa kumppanit pyrkivät hakemaan optimiratkaisua sen sijaan, että huomio olisi vain hanketason sopimuspaperissa ja niiden lyhyen tähtäimen tavoitteiden kirjaimellisessa toteuttamisessa (Lawther & Martin 2005, s.212-220). Yhteisen oppimisympäristön luominen ja avoin tiedonvaihto ovat innovaatioiden syntymisen ja projektin onnistumisen kannalta kriittisiä tekijöitä (Kumaraswamy et al. 2004, s.323-334). Järjestelyyn valittavien toimittajan määrä riippuu hankinnan laajuudesta, arvioidusta työmäärästä ja niiden aikataulutuksesta. Tilaajan vastuut ja veloitteet hankinnoissa määritellään puitesopimuksessa. Puitejärjestelyllä toteutettavien korjaushankkeiden toteutusmuoto voi vaihdella suunnittelun sisältävistä urakoista kiinteähintaisiin urakoihin.

#### **4.4 Hankintamallien vertailu**

Korjausrakentaminen on siirtymässä yhä enemmän palvelutoiminnaksi. Julkinen sektori on entistä enemmän osoittanut kiinnostusta pitkäjänteisempään toiminnankehittämiseen ja yhteistyömalleihin. Tästä esimerkkinä erilaiset korjausrakentamisen puitejärjestelyt ja urakointisopimukset, joita HILMA -järjestelmässä esiintyy. Rakentaminen on pitkää koettu projektiluonteisena ja hyvin prosessimaisena, joka näkyy hankkeiden pilkkomisena ja osapuolten vaihtuvuutena. Toistuva osapuolten vaihtuminen asettaa erityisiä haasteita asiakkuuden ja asiakaslähtöisyyden luomiselle rakennushankkeissa (Pekkanen J. 2005, s.1-2). Tiimien välisen vuorovaikutuksen tehostaminen parantaa rakennussuunnittelun laatua ja toteutettavuutta, auttaa tunnistamaan toimitusketjun pullonkaulat ja luotettavuusriskit sekä hallitsemaan niitä. Onnistuneessa hankkeessa sovelletaan hankintamallia, jossa rakennussuunnittelun ja rakennustöiden välinen vuorovaikutus on taattu (SCI-Network 2012, s.16).

Tekesin teettämässä Korjausrakentamisen kehittäminen raportissa todetaan, että tilaajien tulisi käyttää rohkeammin puitesopimustoimittajia myös peruskorjaamisessa ja niputtaa yksittäisiä hankkeita suuremmiksi kokonaisuuksiksi tai hankintaoptioiksi (Tekes, 2015). Molemmissa malleissa on kuitenkin etunsa. Kaikkea ei voida, eikä ole kannattavaa toteuttaa hyödyntäen tehtyä puitejärjestelyä. Puitejärjestely soveltuu kilpailutuksen keveytensä vuoksi hyvin pieniin ja keskisuuriin korjaushankkeisiin joissa on toistuvuutta. Kohdekohtainen kilpailutus taas on perusteltua laajoissa peruskorjauksissa ja ainutlaatuisten korjaushankkeiden toteutuksessa. Molemmissa malleissa oleellista on tarkastella hankkeen kokonaisuutta ja tavoitteita ja luoda parhaat edellytykset näiden toteuttamiselle. Hankintamallin valinnassa oleellisia tekijöitä ovat kunnan koko, kunnan hallinto-organisaation perinteet, vallitseva markkinatilanne ja maantieteellinen sijainti (RIL 2013a, s.48). Puitejärjestelyn hyödyntäminen korjausrakennushankkeissa mahdollistaa kunnalle pienemmän resurssien käytön kun taas kohdekohtaisella kilpailutuksella toteutetut hankkeet sitovat resursseja enemmän kilpailutusten määrän takia. Näissä myös hankkeen valmisteluihin kuuluu enemmän aikaa kuin puitejärjestelyllä käynnistettäviin hankkeisiin.

Hankkeille valitulla toteutusmuodolla on myös suuri vaikutus yhteistyö ja innovatiivisten ratkaisujen synnylle. Jos hankkeessa tavoitellaan muutakin kuin kustannusten minimointia, hankinnan kilpailuttaminen hinnalla ei kannata. Usein tähän vaihtoehtoon kuitenkin päädytään, kun hankinnan valmisteluun ja suunnitteluun ei varata riittävästi aikaa tai kun ei haluta ottaa riskiä julkisen hankinnan epäonnistumisesta (Vison Alliance Partners Oy 2015, s.21). Hankintamallien sisällä tulisikin kiinnittää erityistä huomiota toteutusmallin valintaan. Korjausrakentamisessa avoimet ja yhteistyöhön kannustavat mallit tuovat yleensä suunnitelmallisesti toimivan ja toteutuksen kannalta tehokkaan ratkaisun. Kilpailutuksissa tulisin huomioida paremmin tarjousten vertailuperusteiden painottaminen sen mukana millaista mallia korjaushankkeessa on ajateltu käytettäväksi. Nykyiset vertailuperusteet avoimienkin mallien kilpailutuksissa keskittyvät lähinnä hintatekijöiden painottamiseen. Kehitystyön kannalta oleellista onkin, että tarkan palvelusisällön sijasta palvelusopimuksissa pyritään sopimaan enemmän esimerkiksi toimeksiannon laajuudesta ja yhteistyön tavoitteista sekä erilaista mittareista, joilla näiden tavoitteiden toteutumista valvotaan (Tieva, Junnonen 2007, s.8).

Korjausrakentaminen on suunnittelun osalta vaativaa sekä toteutuksen ja kustannushallinnan kannalta usein kompleksista. Soveltuvan hankintamallin tulee vastata näihin haasteisiin muuntojoustavuudella sekä kannustamalla osapuolia tiiviiseen yhteistyöhön parhaiden ratkaisujen löytämiseksi. Korjaushankkeiden hankintojen kilpailutusten pilkkominen vie

aikaa ja resursseja, mutta voi selkeiden kokonaisuuksien ja suurien hankkeiden kilpailutuksissa luoda kunnalle kustannussäästöjä. Laajempien kokonaisuuksien kilpailuttaminen siirtää ohjausvastuuta ja riskejä kunnalta palvelun toteuttajalle sekä sitouttaa palvelun tuottaja enemmän hankkeeseen. Pitkäjänteiseen kumppanuuteen perustuvat hankintamallit ovat kirjallisuuden mukaan joustavia ja luovat yhteisen oppimisympäristön kun taas yksittäisissä hankkeissa keskitytään lähinnä lyhyen tähtäimen tavoitteiden toteuttamiseen. Aiempien tutkimusten ja kirjallisuuden perusteella kunnallisia korjausrakentamisen hankintamallien toimivuutta ei juuri ole tutkittu käytännössä. Myöskään palvelun tuottajan laajan kokonaisvastuun sisältävän puitejärjestelyn joustavuutta ja toimivuutta ei aiemmin ole tutkittu.

## 5 Tapaustutkimus

### 5.1 Tutkittava tapaus

Tapaustutkimuksessa tutkitaan Vantaan kaupungin ja NCC Suomi Oy:n välistä vuonna 2012 alkanutta korjausrakoinnin puitejärjestelyä. Vantaan kaupungin ja NCC Suomi Oy:n välisen puitejärjestelyn piiriin kuuluvat tehtävät ovat Vantaan kaupungin keskisuuret perusrankaus- tai peruskorjaushankkeet, joiden vuosittainen kokonaisarvo on 1,0 - 4,0 miljoonaa euroa ja yksittäisten hankkeiden arvo 0,2 - 1,0 miljoonaa euroa. Puitejärjestelyllä toteutettujen kohteiden toteutusmuotona oli projektinjohtourakka tavoite- ja kattohinnalla sisältäen suunnittelun eli niin sanottu kokonaisvastuurakentaminen (KVR) tyyppinen toteutus. Puitejärjestelyllä toteutettavista korjaushankkeista lähetetään aina kohdekohtaisesti tarjouspyyntö rakennuttajan hankesuunnitelmaan perustuen. Hankesuunnitelma sisältää kohteelle asetetut tilaohjelmalliset, tekniset ja laatuolosolliset tavoitteet. Rakennuttaja vertaa saatua tarjousta sisäiseen laskelmaansa ja varattuihin määrärahoihin. Tarjoushinnan ylittäessä määrärahat, voidaan työn laajuudesta ja sisällöstä käydä avointa neuvottelua, jonka perusteella palvelun tuottaja voi päivittää tarjoustaan. Mikäli hankkeen hinnasta ei päästä yhteisymmärrykseen, on rakennuttajalla mahdollisuus kilpailuttaa hanke hankintalain mukaisilla menettelyillä. Tarjouksen hyväksymisen jälkeen palvelun tuottaja suunnittelee tarvittavat toteutussuunnitelmat ja ohjaa suunnittelua, jotta hankesuunnitelmassa kohteelle esitetyt tavoitteet saavutetaan. Suunnitteluttamisen jälkeen palvelun tuottaja vastaa myös korjaushankkeen rakentamisesta tekemiensä suunnitelmien mukaisesti.

Vantaan kaupunki ja RAKLI ry käynnistivät syyskuussa 2010 hankintaklinikka työskentelyn, jonka tavoitteena oli Vantaan kaupungin korjausrakentamispalvelujen ulkoistus. Ulkoistamisen tarkoituksena oli luopua asteittain Vantaan kaupungin omasta korjausrakentamisen yksiköstä, jolla tavoiteltiin kaupungin talouden vakauttamista sekä uusien tehokkempien tuotantotapojen löytämistä (RAKLI 2010). Vantaan kaupunki on budjetoinut vuodelle 2016 yhteensä 22,8 miljoonaa euroa peruskorjaus- ja muutostyöhankkeisiin. Tämän lisäksi sisäilmaongelmien poistamiseen on varattu 2,3 miljoonaa euroa ja muihin pienempiin korjauksiin 6,9 miljoonaa euroa (Vantaa 2015, s.288). Puitejärjestelyn piiriin kuuluvia perusrankaus- ja peruskorjaushankkeita sekä pienempiä muutos- ja korjaustöitä on toteutettu yhteensä noin 70 hanketta vuosien 2013 - 2016 aikana.

Seuraavassa on esitetty korjausrakentamisyksikön ulkoistuksella tavoiteltavia hyötyjä (RAKLI 2010):

- Pääoman vapauttaminen
  - o omista tukikohdista ja korjausrakentamiseen käytettävästä kalustosta luovutaan
- Teknologiaetu
  - o valitaan palveluntuottajat, joiden käytössä on nykyaikaiset toiminnanohjausjärjestelmät, korjausrakentamisen kalusto ja työmenetelmät
- Keskittymisen tuomat edut
  - o tehostetaan kiinteistöjen kunnan seuranta ja kunnossapidon pitkän tähtäimen suunnittelua vapauttamalla resursseja ja osaamista korjausrakentamisesta kiinteistöjen hallintaan
- Markkinavoimien hyödyntäminen
  - o valitaan kokonaistaloudellisesti edullisin ja pätevin palveluntuottaja kuhunkin osatehtävään

- Joustavuus
  - o tilattavan palvelun määrä ja tilauksen sitovuusaste sovitetään kaupungin taloudellisiin reunaehtoihin palvelusopimuksella
  - o kunnan omien resurssien tasainen käyttö
- Laatu- ja aikataulu
  - o tilaajan asettama laatutaso ja työaikataulut määritellään palvelusopimuksessa ja niiden toteutuminen varmistetaan sanktio- ja kannustinmekanismilla

Tutkimuksessa selvitetään tilaaja osapuolen (Vantaan kaupungin) kokemuksia käytetystä korjausrakoinnin puitejärjestelymallista. Lisäksi selvitetään tyytyväisyyskyselyllä kuinka kiinteistöjen loppukäyttäjät on huomioitu puitejärjestelyn korjausprosessissa ja kuinka he ovat kokeneet korjausten onnistuneen.

## **5.2 Tapaustutkimuksen suorittaminen**

Tämä tutkimus on tyypiltään tapaustutkimus (case study). Tapaustutkimuksen tyyppinä on intensiivinen eli klassinen tapaustutkimus, joka selvittää millä logiikalla juuri tämä ainutlaatuinen ja erityinen puitejärjestely toimii. Näin ollen itse tapaus, sen sisäinen maailma (toimijoiden oma näkökulma) ja tämän maailman logiikka on tutkimuksessa pääasiallisena mielenkiinnon kohteena. (Dyer & Wilkins 1991.)

Tutkimusmenetelmänä käytettiin kyselytutkimusta, jossa tutkimusaineistoa kerättiin verkkokyselyjen ja kyselykaavakkeiden avulla. Kyselytutkimus pidettiin Vantaan kaupungin korjausrakoinnin puitejärjestelyn osapuolille, joita olivat Vantaan kaupungin tilakeskuksen ja VTK Kiinteistöjen rakennuttajat sekä korjauskohteiden loppukäyttäjät. Vantaan kaupungin korjausrakennuttajilta kysyttiin rakennuttajapalautekysely ja loppukäyttäjiltä kerättiin käyttäjäpalautekysely.

Vantaan kaupungin rakennuttajia ovat tässä kyselytutkimuksessa kohteiden rakennustöidenvalvojat, rakennus- ja rakennuttajapäälliköt sekä hankepäälliköt. Heiltä kysyttiin rakennuttajapalaute, missä selvitetään kokonaisuutena hankkeiden onnistumista ja palvelun tuottajan toimintaa hankkeissa. Rakennuttajapalautteen kysymykset on esitetty tarkemmin liitteessä 2. Kohteiden loppukäyttäjillä pidettiin käyttäjäpalautekysely. Kysely lähetettiin hankkeeseen nimetyille käyttäjäedustajalle. Käyttäjäpalautteessa selvitettiin loppukäyttäjän mielipidettä korjaustöiden toteuttamisesta, palveluntuottajan toiminnasta ja hankkeen onnistumisesta heidän näkökulmastaan. Käyttäjäpalautteen kysymykset on esitetty tarkemmin liitteessä 3. Lomakekyselyjen kysymysten muoto ja järjestys on täysin ennalta määrätty. Kyselylomakkeiden avulla voidaan kerätä tietoa vastaajien käyttäytymisestä, tiedoista, arvoista ja asenteista (Hirsijärvi et al. 2007, s.192). Kysymykset olivat asteikollisia kysymyksiä lukuun ottamatta muutamaa avointa kysymystä, jotka liittyivät hankkeiden kehitysehdotuksiin, onnistumisiin ja vapaaseen palautteeseen. Asteikollisten kysymysten etuna on helppo vertailtavuus ja erilaisten tilastollisten analyysien laatiminen. (Hirsijärvi et al. 2007, s.196).

## **5.3 Aineiston käsittely ja analysointi**

Kyselytutkimuksen kvalitatiivista eli laadullista aineistoa on käsitelty tilastotieteen menetelmillä. Aineiston analysointiin on käytetty kuvailevia ja tilastollisia menetelmiä. Tilastotieteen menetelmillä voidaan tehdä päätelmiä empiirisestä aineistosta (Metsämuuronen 2006, s.25).

Kyselytutkimuksena pidetty rakennuttajapalautekysely lähetettiin viidelletoista Vantaan kaupungin korjausrakennuttamisesta vastaavalla edustajalle, joista kymmenen henkilöä vastasi kyselyyn. Rakennuttajapalautteen kysymyksiin vastattiin asteikolla 1 - 10, missä kymmenen on parhain ja yksi on huonoin arvostelu. Kysymyksiin vastaaminen tapahtui kymmenportaisella asteikolla. Kyselyn alussa esitettiin palvelun tuottajaa koskeva suositte-  
 lijuuskysymys, minkä arvioinnissa käytettiin NPS (Net Promoter Score) mukaista arvoste-  
 lua. NPS kysymyksen perusteella vastaajat luokitellaan kolmeen ryhmään: kriittiset (0-6),  
 neutraalit (7-8) ja suosittelevat (9-10). Lopullinen NPS-luku lasketaan vähentämällä suosit-  
 telijoiden suhteellisesta osuudesta kriittisten suhteellinen osuus. NPS-luvulla mitataan vas-  
 taajien asiakasuskollisuutta.

Käyttäjäpalautteella kerättiin tietoa loppukäyttäjien mielipiteistä koskien korjaushankkeen  
 sujuvuutta ja läpivientiä heidän näkökulmastaan. Käyttäjäpalautteekysely lähetettiin viidelle-  
 toista puitejärjestelyllä toteutetun korjaushankkeen loppukäyttäjälle. Vastauksia saatiin  
 yhteensä seitsemän kappaletta korjaushankkeiden loppukäyttäjiltä. Käyttäjäpalautteen väit-  
 tämissä vastausasteikkona käytettiin Likert-asteikkoa, missä vastaavat vastasivat väittämiin  
 viisiportaisella asteikolla. Vastaukset annettiin asteikolla 1 - 5 missä, viisi on parhain ja  
 yksi on heikon arvostelu. Väittämiin oli myös mahdollisuus vastata 'en osaa sanoa', mikäli  
 vastaajalla ei ollut kysytystä asiasta kokemusta tai mielestään perusteita vastata väittä-  
 mään. Kyselyn lopussa esitettiin suosittelevuutta koskeva NPS-kysymys.

Vastaukset koottiin kysymyksittäin taulukoiksi vastausten yhtäläisyyksien ja eroavaisuuksien  
 analysoimiseksi. Koottuihin taulukoihin kerättiin tietoa Vantaan kaupungin ja NCC  
 Suomi Oy:n puitejärjestelyn aikana tehdyistä vastaavista kyselytutkimuksista kehittymisen  
 seurantaa ja analysointia varten. Tässä tutkimuksessa ei esitetä tutkimusaineistoa kokonai-  
 suudessaan, vaan ainoastaan yhteenveto aineistosta.

## **5.4 Tapaustutkimuksen tulokset**

### **5.4.1 Rakennuttajapalaute**

Rakennuttajapalautekyselyyn vastasi kymmenen rakennuttajan edustaa, vastausprosentin  
 ollessa hyvä 67 %. Taulukossa 2 on esitetty annettuja vastauksia kysymyksistä koskien  
 palvelun tuottajan toimintaa sekä aikataulujen ja kustannusten pitävyyttä. Kyselyyn vas-  
 tanneet rakennuttajan edustajat olivat erittäin tyytyväisiä palvelun toimittajan toimintaan,  
 sillä väittämän 'Kokonaistyytyväisyyteni NCC:n toimintaan' oli 8,1. Annettujen vastausten  
 kesken ei syntynyt suurta hajontaa. Palvelun toimittajaan liittyvää kyselyä ei ole aikaisem-  
 pina puitejärjestelyvuosina pidetty, joten sen kehittymistä puitejärjestelyn aikana ei voida  
 tässä tutkimuksessa arvioida. Vastanneet arvioivat puitejärjestelyllä toteutettujen korjaus-  
 hankkeiden sovitujen aikataulujen pitäneen erittäin hyvin. Vastaajien keskiarvo väittämäs-  
 sä 'Sovitut NCC:n aikataulut pitivät hyvin' oli 8,0. Väittämään vastanneiden kesken oli  
 pientä hajontaa arvioiden vaihdellessa kuuden ja yhdeksän välillä. Heikoimmat arvioinnit  
 olivat yksittäisiä vastauksia, jotka yksittäisten hankkeiden aikataulullisista haasteista. Puo-  
 let vastaajista koki aikataulujen pitäneen erittäin hyvin ja yksi koki niiden pitäneen erin-  
 omaisesti. Verrattaessa saatuja tuloksia aikaisempien puitejärjestelyvuosien kyselyjen tu-  
 loksiin on kokemus aikataulujen pitävyydestä pysynyt erittäin hyvällä tasolla läpi puitejär-  
 jestelyn. Väittämässä 'NCC:n kanssa sovitut kustannukset pitivät' vastaajien keskiarvo oli  
 7,9 eli kustannukset olivat pitäneet puitejärjestelyllä toteutetuissa korjaushankkeissa hyvin.  
 Vastaajien kesken syntyi kuitenkin suurta hajontaa vastausten vaihdellessa arvosteluas-  
 teikolla viiden ja kymmenen välillä. Yli puolet vastaajista koki korjaushankkeiden kustan-

nusten pitäneen erittäin hyvin tai erinomaisesti. Kolme kyselyyn vastanneista koki kustannusten pitäneen kohtuullisesti. Hankkeiden kustannuksia koskevaa kysymystä ei ole aiemmissa rakennuttajapalautteissa kysytty, joten sen kehittymistä puitejärjestelyn aikana ei voida tässä tutkimuksessa arvioida.

	Kokonaistyytyväisyyteni NCC:n toimintaan	Sovitut NCC:n aikataulut pitivät hyvin	NCC:n kanssa sovitut kustannukset pitivät
N	10	10	10
Keskiarvo	8,1	8	7,9
Keskihajonta	0,7	0,89	1,45

**Taulukko 2. Rakennuttajapalautteen vastauksia palvelun tuottajan toiminnasta sekä korjaushankkeiden aikataulun ja kustannusten pitävyydestä**

Puitejärjestelyn työmaa-aikaiseen toimintaan liittyvien kysymysten vastauksia on esitetty taulukossa 3. Vastaajien keskiarvo oli 7,8 väittämässä 'Kohteiden toteutuksen laatutaso vastasi odotuksiani' eli vastaajat kokivat laatutason vastanneen odotuksiaan hyvin. Annettujen vastaukset kesken syntyi hajontaa vastausten vaihdellessa arvoasteikolla viiden ja yhdeksän välillä. Yli puolet vastanneista koki kuitenkin toteutuksen laatutason vastanneen odotuksiaan lähes erinomaisesti. Kolme vastaajaa koki hankkeiden laatutason vastanneen odotuksia kohtuullisesti. Laatutaso on pysynyt rakennuttajan mielestä samalla hyvällä tasolla koko puitejärjestelyn ajan kun verrataan saatuja tuloksia aikaisempien vuosien kyselyihin. Kysyttäessä työmaiden ympäristöasioiden hoidosta vastaajien keskiarvo oli 7,9 eli vastaajat kokivat ympäristöasioiden olleen hoidetun hyvin. Annetut vastaukset vaihtelivat arvoasteikolla kuuden ja kymmenen välillä. Kaksi vastaajaa koki ympäristöasioiden olleen hoidettu kohtuullisesti kun taas muut vastaajat arvostelivat ympäristöasioiden hoidon olleen erittäin hyvin tai erinomaisesti hoidettu. Aikaisempien vuosien keskiarvoihin verrattuna tulokset ovat pysyneet samalla hyvällä tasolla. Korjauskohteiden työturvallisuusasioiden hoitamisen katsottiin olevan erittäin hyvällä tasolla, vastaajien keskiarvon ollessa tässä kysymyksessä oli 8,1. Annetut vastaukset vaihtelivat kuuden ja kymmenen välillä. Yksi vastaajista koki työturvallisuuden olleen hoidettu kohtuullisesti. Suurin osa vastaajista koki turvallisuusasioiden hoidon olleen hyvällä tai erittäin hyvällä tasolla. Puitejärjestelykausien aikana työturvallisuusasiat ovat olleet rakennuttajan näkökulmasta erittäin hyvällä tasolla. Väittämässä 'Työmaiden viestintä ja vuorovaikutus toimi hyvin' vastaajien keskiarvo oli 7,8 eli sen koettiin olevan hyvällä tasolla. Annettujen vastausten arvot vaihtelivat välillä viisi ja yhdeksän. Yksi vastaajista arvio väittämän toimineen kohtuullisesti, mikä viittaa yksittäisen hankkeen osalta tiedonkulun ja vuorovaikutuksen puutteeseen. Suurin osa vastaajista koki viestinnän ja vuorovaikutuksen toimineen hyvin tai erittäin hyvin. Verrattaessa saatuja tuloksia aikaisempina vuosina pidettyihin kyselyihin ovat rakennuttajan arviot pysyneet hyvällä tasolla läpi puitejärjestelyn.

	Kohteiden toteutuksen laatu- taso vastasi odotuksiani	Työmailla hoidettiin ympäristöasiat hyvin	Työmaiden työturvallisuusasiat hoidettiin hyvin	Työmaiden viestintä ja vuorovaikutus toimi hyvin
N	10	10	10	10
Keskiarvo	7,8	7,9	8,1	7,8
Keskihajonta	1,33	1,14	0,94	1,17

**Taulukko 3. Rakennuttajapalautteen vastauksia työmaa-aikaisesta toiminnasta**

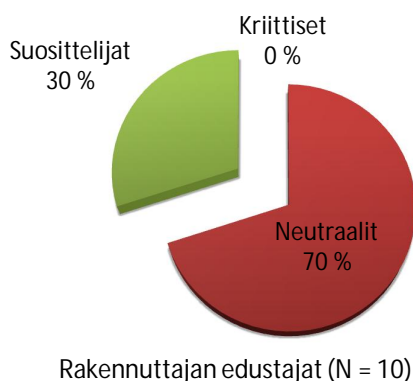
Kyselytutkimuksen palvelun toimittajan toimintaa ja arvoja koskevista väittämistä on esitetty vastauksia taulukossa 4. Väittämässä asiakkaan tarpeiden siirrosta rakennussuunnitelmiin keskiarvo oli 7,6 eli asiakkaan tarpeiden huomioimisen ja niiden viemisen suunnitelmiin koettiin olevan hyvällä tasolla. Vastausten kesken syntyi jonkin verran hajontaa vastausten arvostelujen vaihdellessa viiden ja yhdeksän välillä. Yli puolet vastaajista koki kuitenkin asiakkaan tarpeiden siirron rakennussuunnitelmiin onnistuneen erittäin hyvin. Kahden vastaajan mielestä tilaajan tarpeet oli huomioitu rakennussuunnitelmissa kohtuullisesti. Verrattaessa tuloksia aikaisempien vuosien kyselyihin on keskiarvo hieman laskenut, mutta pysynyt kuitenkin hyvällä tasolla läpi puitejärjestelykauden. Kysyttäessä palvelun tuottajan toiminnan paremmuudesta verrattuna muihin kilpailoihin oli vastausten keskiarvo 7,2. Vastaajat pitivät siis palvelun tuottajan toimintaa hieman muita kilpailijoita parempana. Vastaukset jakaantuivat tasaisesti arvosteluasteikolla kuuden ja yhdeksän välille. Kilpailijoihin verrattua toimintaa ei ole aiemmissa kyselyissä kysytty, joten sen kehittymistä ei tässä tutkimuksessa voida arvioida. Väittämässä 'NCC:n toimintaa kuvaa edistyksellisyys' oli vastaajien keskiarvo 7,4 eli vastaajat kokivat toiminnan olevan kohtuullisen edistyksellistä. Annetuissa vastauksissa oli jonkin verran hajontaa vastausten vaihdellessa viiden ja yhdeksän arvostelun välillä. Yli puolet vastaajista koki palvelun tuottajan toiminnan olevan hyvin tai erittäin edistyksellistä. Edistyksellisyyttä ei ole aikaisempina vuosina kysytty, joten sen kehittymistä ei voida arvioida. Kysyttäessä kestävän kehityksen näkymisestä palvelun tuottajan toiminnassa oli vastaajien keskiarvo 7,1, mikä tarkoittaa sen olevan kohtuullisesti mukana vastaajien näkökulmasta. Kolme vastaajista arvosteli kestävän kehityksen olevan kohtuullisesti mukana toiminnassa kun taas kahdeksan vastaajaa koki sen olevan hyvin mukana palvelun tuottajan toiminnassa. Kestävän kehityksen mukana oloa palvelun tuottajan toiminnassa ei ole aiemmissa kyselyissä kysytty, joten sen kehittymistä ei voida tässä tutkimuksessa arvioida.

	NCC onnistui siirtämään asiakkaan tarpeet rakennussuunnitelmiin	NCC:n toiminta on kilpailijoita parempaa	NCC:n toimintaa kuvaa edistyksellisyys	Kestävä kehitys on vahvasti mukana NCC:n toiminnassa
N	10	10	10	10
Keskiarvo	7,6	7,2	7,4	7,1
Keskihajonta	1,28	0,98	1,28	1,37

**Taulukko 4. Rakennuttajapalautteen vastauksia palvelun tuottajan toiminnasta ja arvoista korjaushankkeissa**

Rakennuttajapalautteessa kysyttiin NPS-kysymys eli palvelun tuottajan (NCC Suomi Oy:n) suositeltavuutta rakennuspalveluiden toimittajaksi. Saadut vastaukset vaihtelivat seitsemän ja yhdeksän välillä. Rakennuttajan edustajien vastaukset on esitetty ryhmiteltynä kriittisiin,

neutraaleihin ja suosittelijoihin kuvassa 3. Vastaajista yksikään ei ollut kriittisessä ryhmässä (0-6). Seitsemän vastaajaa sijoittui neutraaliin ryhmään (7-8) ja kolme vastaajista oli suosittelija ryhmässä (9-10). Näiden perusteella saatiin NPS-luvuksi 30, mikä tarkoittaa käytetyn puitejärjestelymallin asiakaslähtöisyyden ja asiakasuskollisuuden olleen hyvällä tasolla vuonna 2016 rakennuttajien mielestä. NPS-kyselyä ei ole tehty rakennuttajille aikaisempina puitejärjestelyvuosina, joten sen kehittymistä ei voida tässä tutkimuksessa arvioida.



**Kuva 3. Rakennuttajapalautteen vastaukset NPS-kysymykseen ryhmiteltynä**

Avoimessa kysymyksessä kysyttiin vastaajilta toimintatapojen kehittämistä ja pyydettiin kertomaan erityisen hyvin onnistuneista asioista. Vastauksissa nousi esille suunnittelun ja suunnittelun ohjauksen kehittäminen perusparannuskohteissa. Suunnitteluun tulisi vastaajien mielestä kiinnittää enemmän huomioita ja suunnittelijoiden välisessä yhteistyössä olisi parannettavaa. Avoimesta kysymyksestä nousi myös esille yhteistyön parantaminen työmailla talotekniikkaurakoitsijoiden kanssa, joiden ohjaamiseen yksi vastaajista kaipasi määrätietoisempaa otetta. Vastannut koki tämän olevan keino parantaa asiakkaan asettamien tavoitteiden saavuttamista. Tilaajan asettamien tavoitteiden viemiseen suunnitelmiin ja niiden toteuttamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomioita. Palautteessa kuitenkin kuvattiin yhteistyön helppoutta ja tilaajan toiveiden toteuttamisen onnistuneen pääosin. Palvelun tuottajan henkilöstön ammattitaito ja luotettavuus nousi kahdessa avoimessa palautteessa esille. Vastaajat myös kokivat loppukäyttäjien olleen huomioitu töiden suunnittelussa ja että tiedottaminen toteutetuissa korjauskohteissa oli toiminut hyvin.

#### 5.4.2 Käyttäjäpalaute

Käyttäjäpalautekyselyyn vastasi seitsemän puitejärjestelyllä toteutettujen korjaushankkeiden loppukäyttäjää, vastausprosentin ollessa 23,08 %. Kyselyn ensimmäisessä osiossa vastaajat arvioivat korjaustöiden toteuttamista, jonka vastauksia on esitetty taulukossa 5. Kysyttäessä tiedottamisesta korjaustöiden toteuttamisen aikana vastaajien keskiarvo oli 4,57. Tämä tarkoittaa työnaikaisen tiedottamisen sujuneen lähes erinomaisesti käyttäjien näkökulmasta. Vastaajista neljä vastaajaa koki tiedottamisen sujuneen erinomaisesti kun taas kolme vastaajaa koki sen olleen erittäin hyvää. Käyttäjien tiedottamisen onnistuminen käy myös ilmi annetuista vapaista palautteista. Tiedottamisessa on tapahtunut puitejärjestelyn aikana tasaista kehittymistä verrattaessa aikaisempien vuosien kyselytutkimuksen tuloksia saatuihin arvoihin. Käyttäjien tiedottamisen on koettu olevan kuitenkin lähes erinomaisella tasolla läpi koko puitejärjestelyn. Puitejärjestelyllä toteutetut korjaustyöt etenivät loppu-

käyttäjien mielestä lähes erinomaisesti sovitun aikataulun mukaisesti. Vastaajien keskiarvo oli väittämässä 4,14. Kyselyyn vastanneiden kesken oli pientä hajontaa. Yksi vastaajista koki aikataulun pitäneen hyvin, kun taas hieman yli puolet koki aikataulun pitäneen korjaushankkeen erittäin hyvin. Kahden vastaajan kohdalla korjaushanke oli edennyt sovitun aikataulun mukaisesti erinomaisesti. Sovitun aikataulun pitävyys on myös aikaisemmissa kyselytutkimuksissa ollut lähes erinomaisella tasolla. Korjaushankkeiden työmaahenkilöstön ystävällisyys oli vastaajien mielestä erinomaisella tasolla keskiarvon ollessa 4,71. Viisi vastaajista koki ystävällisyyden olleen erinomaista ja kaksi vastaajaa koki sen olleen erittäin hyvällä tasolla. Työmaahenkilöstön ystävällisyys on ollut erittäin korkealle arvosteltua läpi koko puutejärjestelyn kun katsotaan kyselyistä aiempina vuosina saatuja tuloksia. Käyttäjien mielestä korjaustyöhankkeen aikana annetuista lupauksista pidettiin kiinni lähes erinomaisesti. Vastaajien keskiarvo kysymyksessä oli 4,43. Vastaajista neljä koki lupaus-ten pitämisen olleen erittäin hyvää kun taas kolmen vastaajan kohdalla lupaus-ten pitäminen oli ollut erinomaista. Lupaus-ten pitäminen on ollut korkealle arvostettua loppukäyttäjien näkökulmasta koko puutejärjestelyn ajan. Luovutusvaiheen opastus tilojen ja laitteiden käyttöön koettiin olevan erittäin hyvällä tasolla. Vastaajien kesken syntyi kuitenkin hajontaa vastausten vaihdellessa kolmen ja viiden arvostelun välillä. Suurin osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että käytönopastus oli onnistunut erittäin hyvin. Yksi vastaajista koki, ettei hänellä ollut perusteita vastata tähän väittämään. Tätä väittämää ei ole kysytty aikai-  
sempien vuosien käyttäjäpalautteessa, joten sen kehitystä puutejärjestelyn aikana ei voida arvioida. Käyttäjäpalautekyselyyn vastanneet olivat erittäin tyytyväisiä korjaushankkeiden onnistumiseen kokonaisuutena keskiarvon ollessa 4,43. Neljä vastaajista arvioi hankkeen onnistumisen arvosanalla neljä ja kolme vastaajaa piti korjaushankkeen onnistumista erin-  
omaisena. Verrattaessa saatuja tuloksia puutejärjestelyssä aikaisempina vuosina pidettyihin kyselytutkimuksiin on korjaushankkeiden koettu onnistuvan vuosi vuodelta hieman pa-  
remmin. Puutejärjestelyllä toteutettujen korjaushankkeiden onnistuminen on loppukäyttäji-  
en mielestä ollut läpi puutejärjestelyn erittäin hyvällä tasolla.

	Tiedottaminen	Työn etenemi- nen sovitussa aikataulussa	Työmaahenkilös- tön ystävällisyys	Lupaus- ten pitäminen	Opastus tilojen ja laitteiden käyttöön	Hankkeen onnis- tuminen kokonai- suutena
N	7	7	7	7	7	7
Ei vastausta	0	0	0	0	1	0
Keskiarvo	4,57	4,14	4,71	4,43	4	4,43
Keskihajonta	0,49	0,64	0,45	0,49	0,58	0,49

**Taulukko 5. Käyttäjäpalautekyselyn vastauksia korjaustöiden toteuttamisesta**

Käyttäjäpalautteen toisessa osiossa kysyttiin vastaajilta tilojen kuntoa luovutushetkellä. Annettuja vastauksia toisesta osiosta on esitetty taulukossa 6. Vastaajat kokivat korjaus-  
kohteen tilojen puhtauden ja siisteyden olleen erittäin hyvällä tasolla keskiarvon ollessa 4,00. Annetuissa vastauksissa oli paljon hajontaa vastausten vaihdellessa kahden ja viiden arvostelun välillä. Yhden korjaushankkeen loppukäyttäjä koki puhtauden ja siisteyden ol-  
leen kohtalaisella tasolla kun taas hieman alle puolet loppukäyttäjistä koki sen olleen erin-  
omaisella tasolla. Verrattaessa saatuja tuloksia aikaisempien puutejärjestelyvuosien tulok-  
siin on tilojen puhtaus ja siisteys loppukäyttäjien mielestä mennyt vuosi vuodelta parem-  
paan suuntaan. Tilojen puhtaus ja siisteys luovutushetkellä on kuitenkin ollut läpi puutejär-  
jestelyn erittäin hyvällä tasolla. Kysyttäessä tilojen kunnosta ja valmiudesta luovutushet-

kellä vastaajat kokivat niiden olleen erittäin hyvällä tasolla. Keskiarvo kysymyksessä oli 4,29. Kaksi vastaajista koki niiden olleen erinomaisia ja viisi vastaajaa arvosteli tilojen kunnan ja valmiuden erittäin hyväksi. Puitejärjestelyllä toteutettujen korjaushankkeiden tilojen kunto ja valmius on ollut erittäin hyvällä tasolla koko puitejärjestelyn ajan. Vastaajat kokivat korjaushankkeiden työnjäljen ja viimeistelyn laadun olleen lähes erinomaisella tasolla keskiarvon ollessa 4,5. Annetut vastaukset jakaantuivat tasan erittäin hyvän ja erinomaisen välille. Yksi vastaajista koki, ettei hänellä ollut perusteita vastata väitteeseen. Verrattaessa saatuja tuloksia aikaisempien vuosien käyttäjäkyseluihin on työnjälki ja viimeistelyn laatu kehittynyt puitejärjestelyssä toteutetuissa korjaushankkeissa.

	Tilojen puhtaus ja siisteys	Tilojen kunto ja valmius	Työnjälki ja viimeistelyn laatu
N	7	7	7
Ei vastausta	0	0	1
Keskiarvo	4,00	4,29	4,5
Keskihajonta	1,07	0,45	0,5

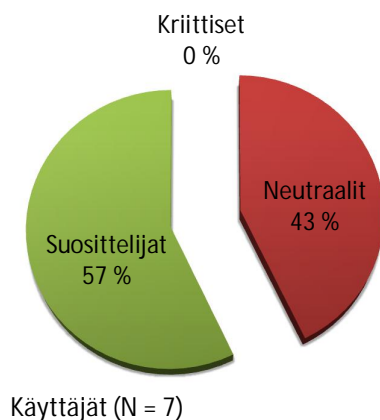
**Taulukko 6. Käyttäjäpalautekyselyn vastauksia tilojen kunnosta luovutushetkellä**

Käyttäjäpalautekyselyn kolmannessa osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan korjaushankkeissa käytettyjä suunnitteluratkaisuja. Suunnitteluratkaisuja koskevat vastaukset on esitetty taulukossa 7. Vastaajat arvioivat tilojen käytettävyyden olleen lähes erinomaisella tasolla keskiarvon ollessa 4,43. Hieman yli puolet eli viisi vastaajista koki tilojen käytettävyyden olevan erittäin hyvää ja kolme vastaajista koki niiden olevan erinomaista. Tilojen käytettävyys on käyttäjien näkökulmasta pysynyt lähes erinomaisella tasolla läpi puitejärjestelyn. Vastaajat arvioivat käytettyjen pintamateriaalivalintojen olleen erittäin hyviä. Vastaajista neljä piti niitä erittäin hyvinä kun taas kolme koki valittujen pintamateriaalien olleen erinomaisia. Pintamateriaalivalintojen on koettu kehittyneen käyttäjien mielestä puitejärjestelyn aikana kun saatuja tuloksia verrataan aiempiin puitejärjestelyn kyselyihin. Vastaajat kokivat käytettyjen kalusteiden ja varusteiden olleen erittäin hyviä. Yhdellä vastaajista ei ollut perusteita vastata kysymykseen. Kaluste- ja varustevalinnat ovat kehittyneet puitejärjestelyvuosien aikana. Vastaajien mielestä käytetyt talotekniikka ratkaisut ovat olleet erittäin hyviä. Annetut vastaukset vaihtelivat hyvän ja erinomaisen arvostelun välillä. Aikaisempien vuosien kyselytutkimusten perusteella suunnitellut talotekniikkaratkaisut ovat olleet käyttäjien mielestä erittäin hyviä läpi puitejärjestelyn.

	Tilojen käytettävyys	Pintamateriaalit	Kalusteet ja varusteet	Talotekniikka (lämmitys, vesi, ilmanvaihto, sähkö)
N	7	7	7	7
Ei vastausta	0	0	1	0
Keskiarvo	4,43	4,43	4,17	4,14
Keskihajonta	0,49	0,49	0,37	0,64

**Taulukko 7. Käyttäjäpalautekyselyn vastauksia käytetyistä suunnitteluratkaisuista**

Käyttäjäpalautekyselyn suljettujen kysymysten viimeisenä käyttäjiltä kysyttiin NPS-kysymys eli kuinka mielellään he suosittelisivat palvelun tuottajaa (NCC Suomi Oy:tä) rakennuspalveluiden toimittajaksi. Annetut vastaukset vaihtelivat seitsemän ja kymmenen arvostelun välillä. Kysymyksen vastaukset on esitetty ryhmiteltynä kriittisiin, neutraaleihin ja suosittelijoihin kuvassa 4. Vastaajista yksikään ei ollut kriittisessä ryhmässä (0-6). Kolme vastaajaa sijoittui neutraaliin ryhmään (7-8) ja neljä vastaajista oli suosittelija ryhmässä (9-10). Näiden perusteella saatiin NPS-luvuksi 40, mikä tarkoittaa käytetyn puitejärjestelymallin asiakaslähtöisyyden ja asiakasuskollisuuden olevan hyvällä tasolla. NPS-kyselyä ei ole tehty käyttäjille aikaisempina puitejärjestelyvuosina, joten sen kehittymistä ei voida tässä tutkimuksessa arvioida.



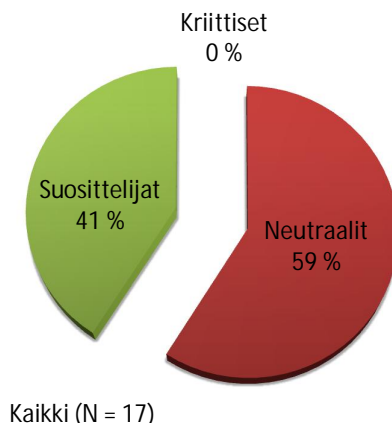
**Kuva 4.** Käyttäjäpalautekyselyn vastaukset NPS-kysymykseen ryhmiteltynä

Käyttäjäpalautteen lopussa oli avoimia kysymyksiä, joissa kysyttiin korjaushankkeen kehitystarpeista ja onnistumisista sekä vapaita kommentteja korjaushankkeeseen liittyen. Käyttäjät olivat tyytyväisiä hankkeen tiedottamiseen, joka oli toteutettu pääsääntöisesti osapuolille viikoittain lähetettävällä työma raportilla. Erityistä kiitosta sai työma raporttiin liitettyt kuvat työmaan etenemisestä ja työvaiheista. Käyttäjät kertoivat kokeneensa olleensa asiakkaita ja että heidät oli huomioitu hyvin koko hankkeen läpiviennin ajan. Myös käyttäjien esittämiin toiveisiin ja ajatuksiin oli toteuttavalta organisaatiolta saatu ammattimaisia kommentteja ja kannanottoja. Kehitettäväksi asiaksi yksi kyselyyn vastanneista koki hankkeprosessin ja organisaation esittämisen selkeämmin käyttäjille jotka yleensä ovat rakennusalan ulkopuolelta. Kyselyssä yksi vastaaja kuvasi hankkeen alussa syntyneitä luottamussuhdetta työmaajohdon kanssa ja että hankkeen aikana työmaan toimintaa oli pystytty muuttamaan asiakkaan tarpeiden mukaan.

## 5.5 Kyselytutkimusten yhdistely ja vertailu

Kyselytutkimuksen mukaan tutkitulla puitejärjestelymallilla toteutetut korjaushankkeet ovat olleet käyttäjien ja rakennuttajien näkökulmasta onnistuneita hankkeita. Rakennuttajan edustajien antamat vastaukset kokonaisuutena ja kohteiden käyttäjien vastaukset hankkeen onnistumiseen kokonaisuutena oli molemmissa kyselyissä koettu olleen erittäin hyvällä tasolla. Puitejärjestelyn osapuolten tyytyväisyyttä tukee myös tutkimuksessa selvitetty suosittelijuuden NPS-luku, joka molemmissa kyselyissä oli hyvällä tasolla. Rakennuttajan edustajien ja käyttäjien vastaukset NPS-kysymykseen ryhmiteltynä kriittisiin,

neutraaleihin ja suosittelijoihin on esitetty kuvassa 5. Tutkitun puitejärjestelymallin menestystekijöitä ovat kyselyiden perusteella osapuolten välinen vuorovaikutus ja viestintä sekä yhteistyön helppous.



**Kuva 5. Kyselytutkimuksen vastaukset NPS-kysymyksen ryhmiteltynä**

Loppukäyttäjät on onnistuttu huomioimaan puitejärjestelyssä erittäin hyvin, mikä käy ilmi niin rakennuttajapalautteesta kuin käyttäjäkyselyn tuloksista. Tätä oli myös korostettu käyttäjiltä saaduissa avoimissa palautteissa. Kuitenkin rakennuttajan edustajilta saadussa avoimessa palautteessa nousi esille yhteistyön parantaminen suunnittelijoiden ja talotekniikkaurakoitsijoiden kanssa. Yhteistyö tulisi ulottaa koskevaksi kaikkia osapuolia. Sujuva yhteistyö ja aktiivinen tiedonvaihto ovatkin kyselyiden perusteella mahdollisia riskitekijöitä tutkitussa puitejärjestelymallissa. Tilaaajan asettamien tavoitteiden ja ilmaisemien tarpeiden huomioiminen suunnittelu- ja toteutusvaiheessa on korjaushankkeiden onnistumisessa keskeistä. Usean vuoden kestävässä sopimusmallissa yhteisten toimintatapojen ja menettelyiden luominen on tässä avain roolissa. Palvelun tuottajan tulee kyetä säilyttämään palvelun laadun taso läpi puitejärjestelyn ja löytää keinot vastata tilaajan tarpeisiin. Tämä vaatii aktiivista toiminnan kehittämistä niin palvelun tuottajan kuin tilaajankin puolelta.

Kyselytutkimusten perusteella puitejärjestelyllä toteutettujen korjaushankkeiden kustannukset ja aikataulut ovat pitäneet hyvin. Yksittäisistä poikkeavista vastauksista käy kuitenkin ilmi, että yksittäisten korjaushankkeiden kohdalla on ollut aikataulullisia ja taloudellisia haasteita. Rakennuttajapalautteessa merkittävimmät erot vastaajien kesken syntyivätkin 'NCC:n kanssa sovitut kustannukset pitivät' kysymyksessä. Toinen vastauksissa eroja aiheuttanut kysymys oli 'Kohteiden laatutaso vastasi odotuksiani'. Tähän kysymykseen rakennuttajan edustajat antoivat kolme heikompaa vastausta kun taas loput vastaajista oli erittäin tyytyväisiä kohteiden laatutasoon. Tarkasteltaessa vastaajien antamia vastauksia tarkemmin, on havaittavissa, että yhden kysymyksen heikommista arvostelut näkyvät myös muissakin kysymyksissä heikompina arvioina. Tämä viittaa vahvasti siihen, että yksittäisen hankkeen osalta ei työn toteutuksessa ole onnistuttu samaan tapaan kuin muissa hankkeissa. Rakennuttajien ja käyttäjien vastauksissa oli selvää eroavaisuutta kohteen laatutasoa arvioitaessa. Käyttäjät arvostivat korjausten laadun lähes erinomaiseksi eikä vastausten kesken ollut suuria poikkeamia. Käyttäjäpalautteessa esitettyihin väitteisiin merkittävin ero vastaajien kesken syntyi väitteessä 'Tilojen puhtaus ja siisteys', jossa yksi vastaajista koki

tilojen olleen lähes huonossa kunnossa ja toinen vastaaja koki niiden olleen kohtuullisessa kunnossa. Tämä viittaa vahvasti rakennuttajapalautteessakin esiin tulleisiin yksittäisiin heikkoihin arvioihin tietyn korjauskohteen osalta. Käyttäjistä kuitenkin suurin osa koki tilojen olleen erinomaisessa kunnossa luovutushetkellä. Muiden kysymysten osalta käyttäjien antamat vastaukset olivat vahvasti samansuuntaisia, eikä niissä ollut suuria poikkeamia.

Puitejärjestelyn aikana teetettyjen kyselytutkimusten vastaukset olivat samansuuntaisia tämän tutkimuksen kyselytulosten tulosten kanssa. Puitejärjestelyn aikana on tapahtunut oppimista ja kehittymistä käyttäjiltä saatujen vastausten perusteella. Korjaushankkeet ovat heidän näkökulmastaan sujuneet vuosi vuodelta paremmin. Rakennuttajapalautteesta käy ilmi, että ensimmäisten puitejärjestelyvuosien aikana rakennuttajan edustajat kokivat palvelun tuottajan toiminnan olleen erinomaisella tasolla. Tämän jälkeen rakennuttajan edustajien vastauksissa on tapahtunut pientä laskua. Arvostelujen laskemiselle voi olla useita eri syitä, kuten palvelun tuottajan palvelutason heikentyminen, tilaajan odotusten kasvu tai uutuuden viehätysten katoaminen. Palvelutason heikentymisestä ei kuitenkaan käyttäjäpalautteessa ole ollut havaittavissa viitteitä. Kyselyiden perusteella voidaan kuitenkin todeta, että tilaajan tarpeisiin ei ole pystytty vastaamaan aivan samalla tasolla kuin puitejärjestelyn ensimmäisinä vuosina.

Kyselyissä käyttäjien antamat vastaukset ovat olleet kokonaisuudessaan paremmalla tasolla kuin rakennuttajan edustajilta saadut vastaukset. Tämä voi johtua siitä, että rakennuttajat näkevät koko korjaushankkeen prosessin ja saavat näin ollen laaja-alaisemman näkemyksen, jonka perusteella he arvioivat palvelun tuottajan toimintaa. Rakennuttajan edustajilla on myös enemmän vertailu kohteita aiemmista hankkeista, joten he voivat tarkastella suoritusta syvällisemmin kuin kertaluontoisesti hankkeessa mukana oleva käyttäjä. Tapaustutkimuksessa tutkittua korjausurakoinnin puitejärjestelyä voidaan kyselytutkimusten perusteella pitää varsin onnistuneena mallina pienten ja keskisuurien korjaustöiden toteuttamiseen rakennuttajien ja käyttäjien näkökulmasta.

## 6 Hankintamallien vertailu: haastattelututkimus

### 6.1 Haastattelumuoto ja haastateltavien valinta

Haastattelumuodoksi tähän tutkimukseen valittiin puolistrukturoitu teemahaastattelu. Teemahaastattelussa haastattelu etenee yksityiskohtaisten kysymysten sijaan kaikille haastateltaville samojen ennalta määrättyjen teemojen varassa. Haastattelumuodon tarkoitus on tukea tutkimuksen tavoitteita selvittää haastateltavien kuntarakennuttajien kilpailuttamisen toimintamalleja, hankintalain tulkintoja ja kuntien käytäntöjä. Näin ollen esitetyt kysymykset toimivat haastattelua ohjaavina tekijöinä, mutta jättävät tilaa haastateltavan kokemuksille, tunteuksille, muistoille, mielipiteille ja perusteluille (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Teemahaastattelussa ei käytetä yksityiskohtaista kysymysluetteloa, vaan teemoja, jotka kuvaavat tutkittua ilmiötä. Haastatteluissa näitä esitettyjä teemoja tarkennetaan tarvittaessa tarkentavilla kysymyksillä. Kuitenkin pääajatuksena on että haastateltava toimii kysymyksissä tarkentajana, jolloin saadaan selville kuinka tämä ilmiö juuri haastateltavan maailmassa ja hänen ajatuksissaan.

Haastattelu tutkimukseen valikoitui kolme pääkaupunkiseudun kuntaa, joilla kaikilla on oletusarvoisesti erilaiset pienten ja keskisuurten korjaushankkeiden hankintakäytännöt ja hankintamallit. Haastateltavia kuntia olivat Helsinki, Espoo ja Vantaa. Kuntien haastattelut kohdentuivat korjausrakennuttajiin, joita tässä tutkimuksessa olivat kuntien rakennuttajapäälliköt, hankepäälliköt, projektipäälliköt ja projektinjohtajat. Haastatteluihin vastasi yhteensä neljä kuntien korjausrakennuttajaa.

### 6.2 Haastatteluteemat

Haastatteluiden tavoitteena on selvittää eri pääkaupunkiseudun kuntien näkökulmia korjausrakennushankkeiden toteuttamista ja kilpailuttamista liittyviin malleihin ja kartoittaa näihin liittyviä ongelmia ja etuja. Lisäksi haastatteluissa oli tavoitteena selvittää kuntien eri käytäntöjä ja tulkintoja hankintalakiin liittyen.

Näiden tavoitteiden pohjalta kolmeksi haastattelun pääteemaksi muodostuivat:

1. Kuntarakennuttajalle ideaalisesti soveltuva hankintamalli korjausrakentamiseen
2. Korjausrakentamisen kohdekohtainen kilpailuttaminen
3. Korjausrakentamisen puitejärjestely

### 6.3 Aineiston analysointi

#### 6.3.1 Ideaalisesti soveltuva hankintamalli korjausrakentamiseen

Korjausrakentamisen hankintamallin valintaan vaikuttaa rakennuttajan käytössä olevat resurssit, kohteen laajuus ja koko sekä käytettävissä oleva aika. Näiden lisäksi haastatteluissa nousi esille hankkeen muutosriskin vaikutus hankintamallin valintaan, joka on tyypillistä erityisesti korjausrakennushankkeissa. Yksi haastateltavista kiteyttää hankimallin valinnan toteamalla: ”*Ideaalisti soveltuva hankintamalli on sellainen jolla hankintavaihe saadaan vietyä kohtuullisilla resursseilla ja kohtuullisessa ajassa läpi.*” Haastattelujen mukaan muuntojoustavuutta sallivia malleja tulisi korjausrakennushankkeiden kilpailutuksessa pyrkiä lisäämään. Muuntojoustavuuden ongelmaksi mainitaan tarjousvaiheen asiakir-

jojen laatimisen raskaus jotta kilpailutus voidaan viedä hankintalain mukaisesti lävitse ja että kilpailutukseen saadaan selkeät tarjousten vertailuperusteet. Yksi haastateltava kertoo, että *”Mitä vaikeampien työkalujen kanssa operoi, sitä pidemmäksi tarjouspyyntövaiheen auki kirjoittaminen muuttuu. Tästä johtuen ei viitsitä käyttää ihan pienissä hankinnoissa.”* Hankintalain mukaiseen kilpailutukseen liittyviä riskejä ovat haastateltavien mukaan aikataulun venymiset mahdollisten valitusten ja tarjouspyyntöihin tulevien tarkennusten osalta. Avoimien mallien kilpailutuksessa haasteena onkin ollut että tarjoukset on saatava selkeästi vertailukelpoisiksi keskenään. Yksi haastateltavista kuvaa nykyisiä malleja jäykiksi, joissa monesti jumiudutaan hankkeissa tuijottamaan sopimuksen pilkun jälkeistä pistettä enemmän kuin lähettäisiin yhdessä hakemaan ratkaisua ongelmaan.

Haastatteluissa käy myös ilmi, että osa haastateltavista kokee kunnan sisäisten hankintaohjeiden olevan hankintalain asettamia vaatimuksia tiukempi. Hankintalakia tiukemmilla sisäisillä ohjeistuksilla on haluttu ehkäistä virheellisen kilpailutuksen riskiä. Eräs haastateltavista toteaa: *”Hankintalain ajatuksen mukaisesti pieniin osiin pilkotussa hankkeessa kilpailutuksiin liittyvät riskit kasvavat. Mikäli kilpailutetaan hankkeessa useita eri osia ja jossain niistä osista tulee valitus ja asia joudutaan käsittelemään esimerkiksi markkinaoikeudessa, niin hankeaikataulu menee heti täysin uusiksi.”* Tämä onkin johtanut suurempien kokonaisuuksien kilpailutukseen kunnissa, jonka myös haastateltavat kertoivat olevan tämän hetken suuntaus hankintoja suunniteltaessa.

Hankintamallin sanotaan luovan vain reunaehdot ja edellytykset laadullisesti ja taloudellisesti onnistuneelle projektille, mutta automaattisesti se ei sitä takaa. Avoimilla ja perinteisillä malleilla voidaan yhtäläillä saavuttaa korjausrakennushankkeissa laadukastuote ja hallittua rakennushankkeen aikana ilmenevät muutokset. Haastateltavat nostavat esille hankintamallien ja toteutusmuodon ohitse henkilöiden ja yhteistyön merkityksen hankkeissa. Yksi haastateltava kertoo, että *”Hankkeisiin tulisi nimetä semmoisia ihmisiä, jotka pystyvät aikaan samaan ratkaisuja ja tulemaan keskenään toimeen, eikä pääällimmäisenä ole aikataulu- tai rahariita.”* Monesti nopea rytmisissä korjaushankkeissa, mikäli hankkeen henkilöiden yhteistyö ei toimi ja asioista ei päästä sopuun aiheuttaa se ongelmia oli hankintamalli avoin tai kiinteä muotoinen. Avoimilla malleilla voidaan kuitenkin yhteistyön merkitystä korostaa. Eräs haastateltava toteaa, että *”Vaikka hankkeen henkilöstö ei olisi yhteistyökykyistä, niin avoimet mallit antaisivat paremmat edellytykset muutosten ratkaisemiseen ja hallintaan.”*

Haastatteluissa käy myös ilmi etteivät kaikki rakennusliikkeet ymmärrä muuntojoustavien mallien sisältöä ja ovat epävarmoja, mikäli hankkeessa on liikkuvia osia. Tämä korostuu erityisesti pienempien rakennusliikkeiden osalta. Liikkuvat osat koetaan herkästi riskeinä jotka hinnoitellaan tarjoukseen. Haastateltava tuokin esille, että *”Voisiko syynä olla alaa vaivaava kulttuuriongelma?”* Haastatteluissa nousee myös vahvasti esille, ettei kaikkea voida tehdä allianssilla tai projektinjohtomallilla, mutta kyllä niitä avoimien mallien elementtejä pitää ruveta sisällyttämään ihan perusrakkoihinkin. Haastateltava pohtii, voisiko se tapahtua esimerkiksi hankekohtaisten kannusteiden kautta. Hän kertoo, että *”Onnistumiselle täytyisi pystyä luomaan painetta, jotta asetettuihin tavoitteisiin päästäisiin tehokkaasti.”* Tavoitteena olisi päästä sellaiseen maailmaan jossa suunnittelijat ja toteuttajat yhteistyössä ratkoisivat ja kehittäisivät toimivia ja tuotannollisesti tehokkaita ratkaisuja. Jo hankesuunnitteluvaiheessa ja erityisesti suunnitelmaa laadittaessa olisi tärkeää saada näkemystä markkinoilta ja toteuttajalta. Alkuvaiheen yhteistyöllä voitaisiin päästä pois turhasta ja toteutuksen aikaisesta uudelleen suunnittelusta.

### 6.3.2 Korjaushankkeiden kohdekohtainen kilpailuttaminen

Kohdekohtaisesti kilpailutettujen keski suurten korjaushankkeiden suunnitteluttamiseen ja kilpailutuksiin haastateltavat arvioivat menevän nopeimmillaan noin 4 - 6 kuukautta. Tämä on niin sanottu optimitilanne, mikäli hankkeen vaiheissa ei aiheudu viivästyksiä tai tule ongelmia kilpailutusten kanssa. Kuntien laatimien vuosikorjausaikataulujen kerrotaan olevan alustavia, mitkä sitten tarkentuvat vuoden mittaa kun hanketta viedään eteenpäin. Tyyppillistä kohdekohtaisessa kilpailutuksessa kerrotaan olevan että hankkeiden käynnistämisiin tulee muutaman kuukauden heittoja.

Kohdekohtaisessa kilpailussa kerrotaan myös syntyvän yhteistyötä ja osapuolten tuntemista. Vaikka hankintalain mukaisesti hankkeet kilpailutetaan ja valitaan kokonaisedullisin toimittaja, niin samat urakoitsijat tuntuvat pyörivän kuntahankkeiden parissa ja pärjäävät kilpailuissa. Haastateltava kertookin, että *”Samat urakoitsijat pyörivät myös muissa kunnissa, sen näkee niiden referensseistä.”* Yhteistyön ja yhteisen oppimisen kannalta ratkaisevan tekijänä sanotaan olevan tilaajan ja palveluntuottajan kulttuuri.

Korjaushankkeiden kustannusohjauksen ja budjetin kerrotaan olevan vahvasti tilaajan omissa käsissä kohdekohtaisesti kilpailuissa hankkeissa. Hankesuunnittelu ja toteutus suunnittelussa kuntarakennuttaja ohjaa suunnittelua ja jokaisen vaiheen jälkeen hankkeen kustannuksia määritetään sisäisesti. Haastateltavat tuovat esille, että hankkeen lopullinen hinta määräytyy kuitenkin vasta kilpailutuksessa saatujen tarjousten perusteella. Kilpailutuksessa saatujen tarjoushintojen ollessa yli hankkeen hankinta-arvon on rakennuttajalla enää vähän keinoja neuvotella sisällöstä ja laajuudesta, jotta päästäisiin budjettiin. Suoraan halvimman tarjouksen antaneen kanssa ei voida alkaa neuvotella vaan täytyy kysyä uudelleen kaikilta tarjoajilta. Tähän yksi haastateltavista toteaa, että *”Pahimmassa tapauksessa joudutaan tekemään kilpailutus ja osa suunnitelmista uudelleen, mikä syö paljon henkilöresursseja kunnan puolelta ja aiheuttaa hankkeen aikataulun viivästymisen.”* Lisäksi hän kertoo, että *”On hankalaa saada hintaa pois enää tässä vaiheessa hankkeen laadun kärsimättä.”* Alkuvaiheen kustannusohjauksen tärkeyttä korostettiin kaikissa haastatteluisissa. Tähän syynä on se että ennen kilpailutusta on hankesuunnittelun pohjalta määritetty kustannusarvio joka on hyväksytetty poliittisissa päätöselimissä. Näin ollen sen asettamissa raameissa täytyisi pysyä läpi koko hankkeen. Urakoitsijan sitouttamista hankkeeseen jo alku vaiheessa pidettiin hyvänä keinona hallita kustannuksia ja luoda suunnittelijoiden kanssa toimivia ja tehokkaita ratkaisuja toteutuksen kannalta. Haasteena urakoitsijan mukaan ottamiseen jo hankkeen alkuvaiheessa pidettiin hankintalain mukaista kilpailutusta. Tämä on käytännössä mahdollista vain suunnitteluvastuun sisältävissä korjaushankkeissa. Pelkällä hankesuunnitelmalla ei sanota olevan kilpailutettu suunnittelua ja toteutusta erikseen, joka mahdollistaisi toteuttajan mukaan ottamisen jo alkuvaiheessa. Käytössä oleva tapa on kilpailuttaa ensin suunnittelu, jonka jälkeen kilpailutetaan toteuttaja suunnitelmiin perustuvalla kilpailutuksella.

Korjaushankkeiden laajuus ja muutokset ovat kohtuullisesti kunnan hallittavissa kohdekohtaisella kilpailutuksella toteutetussa hankkeessa. Muutoksiin varaudutaan jo aikaisessa vaiheessa arvioimalla hankkeen riski- ja muutosalttius, mikä huomioidaan hankinta-arvoa määriteltäessä. Kiinteällä mallilla toteutetussa hankkeessa muutostenhallinta voi aiheuttaa enemmän vääntöä osapuolten kesken kuin avoimessa mallissa. Avoimessa mallissa sanotaan olevan paremmat elementit kuin kiinteässä mallissa, jolloin osapuolet pystyvät olemaan samalla puolella pöytää ja hakemaan ratkaisuja yhdessä. Kohdekohtaisen kilpailutuksen etuja kerrotaan olevan kilpailutuksen räätälöinti juuri siihen hankkeeseen sopivaksi.

Tällä pystytään myös varmistamaan parhaiten kohteeseen käytössä olevat resurssit. Kilpailutusten hankemuotoa valittaessa täytyy huomioida kohteen laajuus ja koko sekä hankkeen mahdolliset tarjoajat. Haastateltavat toteavat, että suunnittelun sisältäviä malleja tehdään pääsääntöisesti uudisrakentamisen puolella. Korjausrakentamisessa ne ovat jääneet vähemmälle. Syyksi kerrotaan tarjousten vertailun vaikeus, koska tarjousten sisällöt vaihtelevat toisistaan todella paljon.

### 6.3.3 Korjausrakentamisen puitejärjestely

Puitejärjestelyllä toteutettavien hankkeiden käynnistämisen kerrotaan olevan nopeampaa kuin kohdekohtaisen kilpailutuksessa. Hankkeita on mahdollista saada käyntiin jopa muutamassa kuukaudessa. Käynnistämisen nopeus tulee kilpailutuskierrosten poisjäännistä ja mallin joustavuudesta. Kilpailutuksia voidaan toteuttaa puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kesken ja heidän kanssa voidaan käydä neuvotteluja töiden laajuudesta. Tämä mahdollistaa myös toimittajan resurssien varaamisen ja aikataulutuksen. Kaikki haastateltavat kertoivat käyttävänsä suunnittelupalveluiden hankinnassa puitejärjestelyjä ja yksi haastateltavista totesikin, että *”Suunnittelun puitesopimus auttaa suunnittelun läpiviennissä nopeasti.”* Rakennuttajat kertovat että puitejärjestelyllä ja kohdekohtaisella kilpailutuksella toteutettavat hankkeet määritellään vuoden työohjelmassa hyvissä ajoin. Näiden lisäksi voi vuoden aikana tulla kohteita toteutettavaksi puitejärjestelyllä, mikäli jonkun kilpailutukseen tarkoitettun kohteen kanssa tulee ongelmia tai esimerkiksi laajuus pieneneekin soveltuvasi puitejärjestelyn piiriin.

Puitejärjestelyjen pitkäkestoisuuden kautta voidaan yhdessä hakea monistettavia ratkaisuja, mitkä ovat kustannustehokkaita ja täyttävät niille asetetut laadulliset vaatimukset. Parhaimmassa tapauksessa puitejärjestelyssä voidaan vaikuttaa toisten työskentelytapoihin ja myös tilaajan tapaaman toimia hankkeissa. Avoimiin malleihin perustuvan puitejärjestelyn kerrotaan lisäävän ajattelua ja innovaatioiden syntyä kun sopimusmalli ei ole niin tiukkaan lyöty kiinni. Yhteistyön edellytykset ovat näissä malleissa paremmat. Haastateltava kertoo, että *”Suunnittelun puitesopimuskumppanit tietävät mitä tilakeskus haluaa ja me olemme oppineet tietämään mikä on kenenkin osaamisaluetta.”* Toteuttajan laajempaan vastuuseen perustuvat muodot lisäävät toteuttajan halukkuutta vaikuttaa käytettäviin ratkaisuihin sekä luoda tehokkaita ja laadullisesti kestäviä ratkaisuja. Yksi haastateltavista kertoo, että *”Yhteistyötä on urakoitsijoiden kanssa käytetty suunnitteluvaiheessa toteutuksen suunnittelussa. Suunnittelija ei välttämättä tiedä toteutuksen kannalta parasta ratkaisua.”* Tämä auttaa vähentämään niin sanottua turhaa suunnittelua hankkeen alkuvaiheessa ja luo toteutuskelpoisia suunnitelmia.

Puitejärjestelyyn valittavien toimittajien määrästä oli haastateltavien välillä eroavaisuuksia. Kaikki haastateltavat olivat samaa mieltä pienempien hankintojen kuten asiantuntijapalveluiden ja selkeiden kokonaisuuksien kuten kattourakoitsijan määrästä. Näihin heidän mielestään sopii hyvin useampi kumppani, jolloin töitä voidaan tasaisesti jakaa eikä kuormiteta liikaa yhtä toimittajaa ja olla vain yhden toimittajan varassa. Eroavaisuuksia muodostui keskisuurten korjaushankkeiden toteuttajien määrästä. Yksi haastateltavista epäili puitejärjestelyn kiinnostavuutta toimittajien keskuudessa jos puitejärjestelyn sisällä on useita toimittajia ja hankkeista järjestetään aina niin sanottu minikilpailu puitejärjestelyssä mukana olevien toimittajien kesken. Heillä käytössä oleva yhden toimittajan puitejärjestely tuo helpotusta heidän omaan resurssitarpeeseen, koska useita hankkeita voidaan teettää ilman raskasta kilpailutusta. Haastateltava kertoi, että *”Minikilpailutus lisää kunnan puolelta resurssien käyttöä ja vie hankkeessa ylimääräistä aikaa.”* Muut haastateltavat kokivat mi-

nikilpailutuksen hyvänä keinona pitää kustannuksia kontrollissa ja epäilivät yhden toimittajan resurssien riittävyyttä toteuttaa kaikkia tulevia korjaushankkeita. Esille tuli myös hankintalain tulkinnat joista osa haastateltavista koki yhden toimijan puitejärjestelyn olevan hankintalain vastainen ja että se sulkee pois pienemmät urakoitsijat kilpailusta. Haastateltavat olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä että toimittajien määrä on katsottava arvioidun työmäärän mukaan.

Puitejärjestelyllä toteutettujen hankkeiden muutosten hallittavuus koettiin olevan helpompaa kuin kohdekohtaisessa kilpailutuksessa. Tämän syyksi esitettiin, että puitejärjestelyssä on yleensä yksikköhinnat ennalta sovittu ja koska yhteistyö on jatkuvaa ja osapuolet tuntevat toisensa niin muutosten ratkaisut syntyvät helpommin. Valitun toteutusmallilla kerrottiin vaikuttavan muutosten hallittavuuteen. Kiinteät mallit puitejärjestelyssä eivät muutostenhallinnan kannalta poikkea juuri kohdekohtaisesti kilpailluista kiinteistä malleista. Puitejärjestelyllä toteutetuissa hankkeissa kerrottiin tilaajalla olevan parempi mahdollisuus vaikuttaa muutosten läpivientiin ja käytettäviin ratkaisuihin.

Kustannusohjauksen näkökulmasta puitejärjestelyn katsottiin toimivan hyvin. Puitejärjestelyn katsottiin lisäävän toteuttajan ja suunnittelijoiden välistä yhteistoimintaa. Haastateltavat kokivat että on tarvetta saada toteuttajan näkemys suunnitelmien ja ratkaisujen toteutavuudesta jo hankkeen alkuvaiheessa. Parhaimmillaan pystytään ratkaisuvaihtoehtojen käsittelyssä pitämään todelliset kustannukset kokoajan pöydällä, jolloin pystytään arvioimaan niiden vaikuttavuutta koko hankkeen budjettiin. Tämän lisäksi haastateltavat kokivat puitejärjestelyn mahdollistavan paremman neuvotteluyhteyden toimittajien välillä. Urakan laajuudesta ja sisällöstä ja sen vaikutuksesta loppuhintaan on mahdollista käydä keskustelua, jotta päästään hankkeelle asetettuun budjettiin. Haastateltavat toivat myös ilmi että mikäli puitejärjestelyn kautta tulevat tarjoushinnat nousevat liian korkeiksi niin aina on mahdollista kilpailuttaa hanke hankintalain mukaisesti, jolloin saadaan markkinoilta hankkeelle hinta. Osa haastateltavista koko että ajan myötä puitejärjestelyllä toteutettujen hankkeiden kustannukset voivat lähteä nousemaan. Tämän kontrolloimiseksi on kuitenkin kunnan sisäinen laskenta ja minikilpailutukset, joiden avulla tiedetään ollaanko oikealla hintatasolla. Tämän lisäksi puitejärjestelyllä toteutettavat hankkeet ovat yleensä samankaltaista jolloin kustannuksia pystytään seuramaan ja vertaamaan aiemmin toteutettuihin hankkeisiin.

#### **6.4 Yhteenveto haastatteluista**

Kuntarakennuttajien haastatteluissa kävi ilmi, että tarve avoimille ja joustaville malleille on olemassa. Haasteena tällä esitettiin tarjousten vertailuperusteiden luonti, jotta saaduista tarjouksista pystytään hankintalain mukaisesti valitsemaan kokonaisedullisin palvelun toimittaja. Haastateltavat tiedostavat hyvin hankintalain mukaisiin kilpailutuksiin liittyvät riskit ja niiden vaikutukset hankkeen läpimenoaikaan. Pienten ja keskisuurien korjaushankkeiden toteuttaminen hyödyntäen puitejärjestelyjä koettiin olevan tehokas keino vähentää kilpailutusten määrää ja niihin liittyviä riskejä. Puitejärjestelyn ja kohdekohtaisen kilpailutuksen välillä ei koettu hankkeen toteutusvaiheen ja laatutason kannalta olevan juurikaan eroavaisuuksia. Eroavaisuudet hankintamallien välille tulivat hankkeen suunnitteluvaiheeseen ja käynnistämiseen liittyvissä asioissa. Suunnitteluvaiheessa haastateltavat olivat hyödyntäneet enemmän toteuttavan organisaation näkemyksiä ja ratkaisuehdotuksia puitejärjestelyllä toteutetuissa hankkeissa. Tähän samaan päästään myös kohdekohtaisella kilpailutuksessa valitsemalla suunnitteluvastuuta sisältävä toteutusmuoto. Haastateltavilla oli yhteinen näkemys siitä että toteuttava organisaatio tulisi pystyä tuomaan hankkeeseen

mahdollisimman aikaisessa mukaan. Suunnitteluvaiheessa suunnittelijoiden, toteuttajan ja tilaajan yhteistyöllä voitaisiin päästä pois turhasta ja toteutuksen aikaisesta uudelleen suunnittelusta. Tämä mahdollistaisi myös paremmin tuotannollisesti tehokkaiden ja laadukkaiden ratkaisujen syntymisen. Tällä on suoravaikutus myös hankkeen kustannuksiin.

Puitejärjestelyssä hankkeiden käynnistämisen katsottiin onnistuvan huomattavasti nopeammin kuin kohdekohtaisessa kilpailutuksessa. Ennalta kilpailutetun puitejärjestelyn perusteella kunnat pystyvät tilaamaan rakentamisen palveluita ja töitä ilman laajempaa kilpailutusta puitejärjestelyyn valituilta toimittajilta. Toimittajia valitessa tulee noudattaa puitejärjestelyssä sovittuja kilpailutusehtoja. Tämä helpottaa myös kunnan resurssitarvetta, koska vältetään hankintalain mukaiselta kilpailutuksen läpiviemiseltä. Suunnitteluvastuuta sisältävissä puitejärjestelyissä hankkeen suunnittelu- ja toteutusvaihetta pystytään jonkin verran limittämään, mikä lisää hankkeen käynnistämisen nopeutta.

Kunnan korjaushankkeen kustannusohjauksen kannalta markkinanäkemyksen tuominen hankkeeseen aikaisessa vaiheessa loi varmuutta hankkeen taloudelliselle onnistumiselle. Hankkeiden yhteistyön korostaminen ja yhteistyökykyisten henkilöiden valitsemisen katsottiin olevan hankkeen onnistumisen kannalta tärkeässä roolissa. Hankintamalli, suunnitelmat ja toteutusmuoto luovat raamit toteutettavalle hankkeelle, mutta hankkeeseen valikoituneet osapuolet ratkaisevat sen sisällön laadun ja toimivuuden.

## 7 Johtopäätökset

### 7.1 Tulosten tarkastelu

Kuntien rakennetun ympäristön korjaukseen ja ylläpitoon liittyy merkittäviä haasteita. Kasvava korjausvelka ja toimitilojen kuten päiväkotien ja koulujen rakennusten kosteus- ja sisäilmaongelmat ovat uhka kuntalaisten arjen toimivuudelle ja palveluiden järjestämiselle. Toimivan, turvallisen ja viihtyisän ympäristön luomisen on koettu olevan kunnille myös tärkeä vetovoimatekijä. Kuntien rakennettu ympäristö luokin edellytykset sille, kuinka kunta voi menestyä ja säilyttää toimintakykynsä myös tulevaisuudessa. (RIL 2013a s.15.)

Vaikka tutkimuksessa vertaillut hankintamallit korjausrakentamiseen ovat suhteellisen selkeitä kokonaisuuksia voivat ne mallien sisällä saada hyvinkin erilaisia kombinaatioita valitun toteutusmuodon, maksuperusteiden, hankintamenettelyjen ja kannustimien käytöllä. Tässä tutkimuksessa kyseisistä tekijöistä muodostuvia eroja ei ole tarkemmin lähdetty vertailemaan johtuen erilaisten vaihtoehtojen huomattavasta määrästä vaan on keskitytty tuomaan esille mallien etuja ja haittoja yleisemmällä tasolla. Kohdekohtaisesti kilpailutetut kiinteät mallit toimivat hyvin hankkeissa, mitkä ovat tarpeeltaan kiinteästi määriteltyjä ja suunniteltua tarkasti integroitua. Lisäksi nämä hankkeet tulee voida suunnitella ja aika-auluttaa hyvissä ajoin. Kohdekohtaisen kilpailutuksen käyttö on myös perusteltua korjauspalvelun hankinta-arvon noustessa riittävän suureksi, jolloin se herättää riittävän kiinnostuksen tarjoajien keskuudessa. Puitejärjestely taas soveltuu hyvin korjaushankkeisiin, joissa on monistettavuutta, mikä mahdollistaa oppimisen ja kustannustehokkaiden ratkaisujen kehittymisen. Puitejärjestelyjen hyödyntäminen soveltuu erityisen hyvin kun korjaustarve ilmenee yllättäen tai hanke on muista syistä käynnistettävä mahdollisimman nopealla aikataululla. Mitä monimutkaisempaa ja haasteellisempaa tulevaisuuden tarpeen hahmottaminen on, sitä enemmän rakentajan näkemyksestä on hyötyä hankkeen alkuvaiheessa. Rakentajan tieto ja taito varhaisessa suunnittelun vaiheessa säästää yleensä hankkeen kustannuksia ja luo toteutuskelpoisia ratkaisuja. Monesti useita hankkeita käsittävät puitejärjestelyt tarjoavat kuitenkin mahdollisuuden luoda toimittajien kanssa strategisia kumppanuuksia ja siten tilaisuuden kehittää ja soveltaa innovatiivisia ratkaisumalleja sekä luoda kustannustehokkaita monistettavia ratkaisuja. Suomen rakennusinsinöörien liiton RIL:n julkaisemassa Taitava kuntarakennuttaja oppaassa todetaankin, että kuntien laadukas rakennettu ympäristö turvataan kestäväällä tavalla koko maassa käyttämällä kuntien erilaistuviin toimintaympäristöihin soveltuvia ratkaisuja ja innovaatioita (RIL 2013a, s.17). Yhteistyön ja henkilöstön osaamisen koettiin haastattelujen perusteella olevan merkittävä tekijä korjaushankkeiden onnistumiselle. Tältä osin kuntahankkeiden kilpailutuksissa olisikin kehittämisen varaa vertailuperusteita ja niiden painotuksia luotaessa, sillä nykyiset kilpailutukset perustuvat edelleen suurilta osin hintakilpailuun.

Vantaan kaupungilla käytössä olevasta puitejärjestelymallista, jossa palvelun tuottajalla on toteutuksen lisäksi suunnitteluvastuu, on erittäin hyviä kokemuksia niin käyttäjien kuin rakennuttajan puolelta. Vantaan kaupunki on kyennyt toteuttamaan useita kymmeniä hankkeita vuodessa suhteellisen pienillä resursseilla sekä pystynyt tahdistamaan omien resurssien työkuormaa pienten ja keskisuurien korjaushankkeidensa toteuttamisessa. Vastaavalaisten laajempien kokonaisuuksien hankinnan katsottiin rakennuttajienkin haastatelussa olevan tulevaisuuden suunta ja samalla keino jakaa vastuuta tilaajan ja palvelun tuottajan kesken.

Kuntien tulisikin hyödyntää enemmän erilaisten hankintamallien ja niiden sisältämien toteutusmuotojen moninaista käyttöä korjausrakennuspalveluiden hankinnassa. Korjausrakentaminen on tyypillisesti tiukka tempoista ja vaatii nopeaa päätöksentekoa niin kuntarakennuttajilta kuin palvelun tuottajilta. Usein korjausrakentamisessa törmätään myös toteutuksen aikaisiin muutoksiin ja suunnitellun korjauksen laajuuden kasvamiseen. Korjausrakentamisessa käytössä olevat hankintamallit eivät nyky muodossaan juuri huomioi korjausrakentamisessa esiintyviä erityispiirteitä vaan ne ovat lähinnä perintöä uudistuotannosta. Avoimet, yhteistyöhön ja osapuolten väliseen luottamukseen nojautuvat mallit luovat oikeanlaiset edellytykset kunnille hankkia ja toteuttaa korjaushankkeitaan menestyksekkäästi nyt ja tulevaisuudessa.

## **7.2 Työn tulosten arviointi suhteessa tutkimuksen tavoitteisiin**

Työn luvussa 1 esitettiin tutkimuksen päätavoite ja sitä tukevat tutkimuskysymykset, joiden saavuttamista tässä kappaleessa arvioidaan. Ensimmäinen tutkimuskysymys oli ”Mitkä ovat eri hankintamallien edut ja haitat korjausrakennusrakentamisessa?”. Tähän tutkimuskysymykseen on pääasiassa vastattu työn luvuissa 4 ja 6. Luvussa 4 käsitellään hankintamallien jaottelua sekä eri hankintamallien etuja ja haittoja suhteessa muihin malleihin. Luvussa 6 on haastatteluilla selvitetty pääkaupunkiseudun kuntarakennuttajien käytännön kokemuksia ja mielipiteitä vertailluista hankintamalleista sekä selvitetty kuntien korjaushankkeisiin ideaalisesti soveltuvaa hankintamallia. Hankintamallien etuja ja haittoja on koottu kuntien korjaushankkeiden näkökulmasta taulukoon 8. Taulukossa on myös esitetty hankintamallien soveltuvuus erityyppisiin korjausrakentamisen hankintoihin.

Toinen tutkimuskysymys oli ”Mitkä ovat tyypillisiä erityispiirteitä kuntien korjaushankkeissa?”. Tähän kysymykseen on esitetty kirjallisuudesta esiin tulleita asioita luvussa 4 ja luvussa 6 on selvitetty kuntarakennuttajien haastatteluista esiin nousseita erityispiirteitä. Kuntien korjaushankkeet ovat tyypillisesti nopeatempoisia ja aikataulullisesti haasteellisia niin kilpailutusten kuin toteutuksenkin osalta. Korjaushankkeisiin liittyy myös suunnitelmien muutosalttiutta ja riskejä suoritettavien korjaustöiden laajuuden kasvusta. Nämä yhdessä voivat aiheuttaa korjaushankkeen taloudelliselle ja aikataululliselle onnistumiselle haasteita, mikäli niitä ei ole ennalta pystytty arvioimaan riittävällä tarkkuudella. Korjaushankkeessa on usein myös mukana useita osapuolia eri aloilta, jonka vuoksi tiedonkulun takaaminen hankkeen läpiviennin aikana on onnistumisen kannalta erittäin tärkeää.

Kolmas tutkimuskysymys oli ”Poikkeavatko kuntien käyttämät hankintalain tulkinnot toisistaan olennaisesti?”. Tätä tutkimuskysymystä on käsitelty kuntarakennuttajien haastatteluissa luvussa 6. Kuntien sisäiset hankintaohjeistukset koettiin kuitenkin osassa kuntia tiukemmiksi kuin mitä hankintalaki edellyttää. Puitejärjestelyyn valittavien toimittajien määrästä oli kunnilla eriäviä näkemyksiä. Yhden toimittajan mallin hankintalain mukaisuutta epäiltiin yhden kunnan ohjeistuksen osalta. Kuitenkaan kuntarakennuttajien haastatteluissa ei noussut esiin oleellisia poikkeamia hankintalain tulkinnoissa.

Perinteiset hankintamallit	Puitejärjestely
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ kustannustehokas selkeästi määriteltävissä hankinnoissa</li> <li>+ enemmän tarjoajia</li> <li>+ kilpailutettu markkinahinta</li> <li>+ vahva kunnan ohjausmahdollisuus</li> <li>+ kunnan hankintaosaaminen korostuu ja hankintavastuu kunnan organisaatiolla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ nopea hankkeiden käynnistäminen ja alkuvaihe</li> <li>+ joustava muutoksille ja vaihtoehdoille</li> <li>+ jatkuva neuvotteluyhteys ja yhteisen edun tavoittelu</li> <li>+ kunnan resurssitarve on pienempi</li> <li>+ kohdekohtaiset sopimukset on suurilta osin sovittu valmiiksi</li> <li>+ pitkäjänteisyys, toistuvuus ja oppiminen mahdollista</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- hidas hankkeiden käynnistäminen ja alkuvaihe</li> <li>- suunnitelmat ja päätökset oltava pitkälle tehtyinä</li> <li>- sitoo enemmän kunnan resursseja rakentamiseen ja suunnittelun ohjaukseen</li> <li>- kilpailutusten riskit joka kohteessa ja hankinnassa</li> <li>- yhteistyötä, toistuvuutta ja yhteistä oppimista vähemmän</li> <li>- sopimusmielessä enemmän vastakkainasettelua</li> <li>- muutosten ja vaihtoehtojen käsittely hankalampaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- puite-/raamisopimuksen kilpailutus raskasta</li> <li>- sidottu valittuihin palvelun toimittajiin</li> <li>- toimittajien hinnoitteluriski</li> </ul>
Hankintamalleihin soveltuvat korjausrakentamisen hankinnat	
<ul style="list-style-type: none"> <li>o laajat peruskorjaukset ja perusparannukset</li> <li>o suunnittelu- ja asiantuntijapalveluiden hankinnat suuremmissa hankkeissa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o pienemmät peruskorjaukset ja perusparannukset</li> <li>o pienet korjausrakentamiset</li> <li>o sisäilma- ja tiivistyskorjaukset</li> <li>o suunnittelu- ja asiantuntijapalveluiden hankinnat pienemmissä hankkeissa</li> </ul>

**Taulukko 8. Hankintamallit kuvattuna positiivisin ja negatiivisin ominaisuuksin sekä mallien soveltuvuus korjausrakentamisen hankintoihin**

Tutkimuksen päätavoite oli ”Mikä on suositeltava hankintamalli kuntien korjausrakennushankkeiden toteuttamiseen?”. Päätavoitteeseen on vastattu työn luvussa 7, jossa esitetty kirjallisuustutkimuksesta, haastattelututkimuksesta ja tapaustutkimuksesta esiin nousseisiin asioihin perustuen tietyyppisiin korjaushankkeisiin soveltuva hankintamalli. Kohdekohtaisen kilpailutuksen ja puitejärjestelyn käyttö tulee korjauspalveluiden hankinnoissa arvioida aina hankintakohtaisesti. Yksiselitteisesti ei voida sanoa, mikä vertailtavista hankintamalleista soveltuu tietyn tyyppiseen korjaushankkeeseen. Puitejärjestelyjen käyttö on kuitenkin suositeltavaa kun kunnalla on tarve toteuttaa useita samankaltaisia hankkeita kevyin omin resurssein ja saavuttaa niissä pitkäjänteisellä yhteistyöllä osapuolia hyödyttäviä taloudellisia ja tehokkaita ratkaisuja. Pienten ja keskisuurien korjauspalveluiden hankinta puitejärjestelyjä hyödyntäen on myös suositeltavaa, koska silloin ei tarvitse sitoa kilpailutuksiin ylimääräistä aikaa ja resursseja. Kohdekohtaisen kilpailutuksen käyttö on suositeltavaa kun korjaushanke halutaan pitää kuntarakentajan vahvassa ohjauksessa, ja kun hankittava kokonaisuus on sen verran suuri, että se herättää markkinoilla kiinnostuksen. Kohdekohtainen kilpailutus on myös perusteltua kun hankittavan korjauspalvelun sisältö voidaan tarkkaan määritellä, eikä palvelun hankintaan liity suurta riski- tai muutosalttiutta.

### **7.3 Tutkimuksen rajoitteet ja virhemahdollisuudet**

Tutkimuksen merkittävimmät rajoitteet ja virhemahdollisuudet liittyvät saatujen tulosten tulkintaan ja käytettyjen tutkimusten luotettavuuteen liittyviin tekijöihin. Tapaustutkimus- ja haastatteluaineiston tulkinta oli tutkimuksen tekijän vastuulla. Tapaustutkimuksen heikkoutena voidaan pitää sen kapea-alaisuutta, minkä vuoksi saadut tulokset eivät välttämättä ole yleistettävissä. Tutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää kuinka juuri tämä tietty tarkasteltu tapaus toimii, eikä luoda yleistettäviä tuloksia. Haastattelututkimuksessa luotettavuuden vaikuttaa haastatteluihin valitut haastateltavat. Tehdyt haastattelut keskittyivät pääkaupunkiseudun suurien kuntien korjausrakennuttajiin. Suuremmalla otannalla olisi luotettavuutta saatu kasvatettua. Lähteiden valinnassa käytettiin lähdekritiikkiä ja ensisijaisesti käytettiin primäärilähteitä. Lähteistä saatuja tietoja on vertailtu keskenään ja tietoja on myös haettu myös kansanvälisistä lähteistä, jotta voitiin varmistaa niiden yhdenmukaisuus. Rajoitteena ja virhemahdollisuutena voidaan myös pitää, että tutkimuksen tekijä työskentelee tapaustutkimuksessa tutkitussa palvelun tuottajan organisaatiossa, mikä saattaa osaltaan aiheuttaa ongelmia objektiiviselle havainnoinnille.

### **7.4 Jatkotutkimuskohteet**

Tämän diplomityön tavoitteena oli tunnistaa soveltuvia hankintamalleja kuntien korjausrakennushankkeiden toteuttamiseen. Hankintamallien vertailussa oli tarkoituksena tuoda esiin näkökulmat ja tekijät, jotka kuntarakennuttajien tulisi hankintamallia valitessa huomioida. Jotta voitaisiin esittää yksiselitteisesti niiden eroja ja toimivuutta, tulisi jatkotutkia niiden sisältämien toteutusmuotojen vaikutusta mallien toimivuuteen. Tämä edellyttäisi erittäin kattavaa eri toteutusmuodoilla ja hankintamalleilla toteutettujen hankkeiden tulosten analysointia.

Kuntien toteuttamia korjausrakennushankkeita on määrällisesti paljon ja ne poikkeavat sisällöltään ja tavoitteiltaan toisistaan erittäinkin paljon. Lisäksi hankintamallin valintaan vaikuttaa keskeisesti kunnan hankintakäytännöt ja resurssitilanne. Tämän vuoksi yleispätevää hankintamallia, joka täysin soveltuisi tietyn tyyppiseen korjausrakentamisen hankintaan, on lähes mahdotonta määrittää. Hankintamallien soveltuvuudesta tietyn tyyppiin korjaushankkeisiin voidaan kuitenkin antaa suosituksia ja tuoda esiin niiden hyviä ja huonoja elementtejä, jotka kuntarakennuttajien tulisi huomioida käytettävää mallia valitessa, kuten tässä diplomityössä on tehty.

## Lähdeluettelo

Crown Commercial Service. (2016). The Public Contracts Regulations 2015 & The Utilities Contracts Regulations 2016: Guidance on framework agreements.

Eriksson, P. E. (2008). Procurement Effects on Competition in Client-Contractor Relationships, 134 (2), 103-11.

Eriksson, P.E. & Westerberg, M. (2011). Effects of cooperative procurement procedures on construction project performance: A conceptual framework, 29, 197–208.

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. (2011). Julkiset hankinnat. 2. uud. p. Helsinki: WSOYpro Oy.

Haahtela Y. & Kiiras J. (2015). Talonrakennuksen kustannustieto. Tammer-print Oy. Tampere. Haahtela-kehitys Oy. s. 42.

Hale, D.R., Shrestha, P.P., Asce, P.E.M., Gibson Jr, G.E., Asce, P.E. & Asce, G.C.M. (2009). Empirical comparison of design/build and design/bid/build project delivery methods, 135. s.135; 579–587.

HILMA - Julkiset hankinnat. (2015). Hankintailmoitusten tilastot. [Viitattu 12.12.2016]. Saatavissa: <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/-Tilastot2015.pdf>.

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2015). Hankintojen johtaminen - Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. 4. uud. p. Tallinna:Tietosanoma.

Kiiras, J. (2001). Toteutusmuodon valinta ”Tehtävatarjotin ja toteutusmuotokorit”. Rakentajain kalenteri 2001. Helsinki: Rakennustieto Oy. s. 766-767.

Kumaraswamy, M., Love, P., Dulaimi, M. & Rahman, M. (2004). Integrating procurement and operational innovations for construction industry development. Engineering, Construction and Architectural Management, 11(5), s. 323-334.

Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. (2008). Julkiset hankinnat käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki. s. 1–2.

Lahdenperä, P. (1999). Ajatuksia ST-urakasta: Suomalaisen suunnittelu- ja toteutusmenettelyn kehittäminen amerikkalaisten oppien pohjalta. VTT tiedotteita 1988.

Lahdenperä, P. & Koppinen, T. (2003). Kannustavat maksuperusteet rakennushankkeessa. Osa 1. Kansainvälinen kartoitus. VTT tiedotteita T2191.

Lawther, W. & Martin, L. (2005). Innovative practices in public procurement partnership: The case of the United States, 11. s. 212-220.

Lindholm, M. (2009). Kustannushallinta rakennushankkeessa. Helsinki: Suomen Rakennusmedia Oy.

Local Government Association. (2016). National Construction Category Strategy for Local Government: Effective Construction Frameworks.

Metsämuuronen, J. (2006). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä 2. Opiskelijalaitos. Helsinki. International Methelp. s. 884.

Molenaar, K., Harper C. & Tran, D. (2012). Guidebook for Selecting Project Delivery Methods and Alternative Contracting Strategies. Technical Memorandum #1, Next-Generation Transportation Construction Management Transportation Pooled Fund Program Study TPF-5(260). University of Colorado Boulder. Colorado.

Nieminen, S. (2016). Hyvä hankinta - parempi bisnes. Helsinki: Talentum.

Pekkanen, J. (2005). Asiakkuuden menestys- ja uhkatekijät rakennushankkeessa. Väitöskirja, Teknillinen korkeakoulu, Rakennus- ja yhdyskuntatekniikan osasto, Rakentamistalouden laboratorio, Helsinki.

RAKLI Hankintaklinikan loppuraportti, Vantaan kaupungin korjausrakentamispalvelujen ulkoistaminen

Ross, J. (2006). Project alliancing. Practitioners guide. The Department of Treasury and Finance, State of Victoria, Melbourne.

Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL. (2013). RIL 262-2014 Taitava kuntarakennuttaja. ISSN 0356-9403

Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL. (2013). ROTI - Rakennetun omaisuuden tila 2013. [Viitattu 4.6.2016]. Saatavissa: [www.roti.fi](http://www.roti.fi). s. 6.

Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL. (2015). ROTI - Rakennetun omaisuuden tila 2015. [Viitattu 15.8.2016]. Saatavissa: [www.roti.fi](http://www.roti.fi).

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV- Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Verkkojulkaisu. [Viitattu 2.10.2016]. Saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/mene-telmaopetus/kvali/index.html>.

Tekes. (2014). Korjausrakentaminen - palveluja ja teollista toimintaa. S. 2. ISSN 1797-7347.

Tieva A. & Junnonen J-M. (2007). Kiinteistöpalveluiden kumppanuussopimukset. Teknillinen korkeakoulu. Espoo. s. 8

Vainio, T., Jaakkonen, L., Nuutila, H. & Nippala, E. (2006). Kuntien rakennuskanta 2005. Kuntaliitto. Helsinki. ISBN 952-213-110-5

Vison Alliance Partners Oy. (2015). Korjausrakentaminen muuttuu palveluksi. s. 21

### **Virallislähteet**

Finlex. Kuntalaki N:O 410/2015. [Viitattu 5.5.2016]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>.

Finlex. Laki julkisista hankinnoista ja palvelusopimuksista N:O 1397/2016. [Viitattu 3.1.2017]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/-20161397>.

HE 50/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. s. 101.

HE 108/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. s. 73.

TEM. (2011). Suomen toinen kansallinen energiatehokkuuden toimintasuunnitelma NEEAP-2. Energiapalveludirektiivin (32/2006/EY) 14 artiklan mukainen raportointi Euroopan komissiolle 27.6.2011.

WTO:n julkisten hankintojen sopimus, Government Procurement Agreement (GPA), 1995.

## **Liiteluettelo**

- Liite 1. Teemahaastattelun tutkimuskysymykset. 1 sivu.
- Liite 2. Rakennuttajapalautekysely. 2 sivua.
- Liite 3. Käyttäjäpalautekysely. 3 sivua.

## Liite 1. Teemahaastattelun tutkimuskysymykset

Haastateltavat: pääkaupunkiseudun kuntarakennuttajat

Teemat tarkentavina kysymyksineen:

4. Millainen olisi kuntarakennuttajalle ideaalisesti soveltuva hankintamalli korjausrakentamiseen?
  - a. Mitkä tekijät vaikuttavat korjausrakentamisen toteutusmuodon valintaan?
  - b. Millaisia erityisvaatimuksia kunnalliset korjaushankkeet asettavat hankintamallille?
  - c. Kuinka korjaustöiden laajuus ja lähtötiedot vaikuttavat hankintamallin valintaan?
  - d. Millainen hankintamalli tukee parhaiten korjaushankkeen laadullisia ja taloudellisia tavoitteita?
  - e. Millainen hankintamalli tukee parhaiten osapuolten yhteistoiminnan ja innovatiivisten korjausratkaisujen kehittymistä?
  - f. Miten hankintalaki vaikuttaa toteutusmuodon valintaan?
5. Korjausrakentamisen kohdekohtainen kilpailuttaminen
  - a. Kuinka kohdekohtainen kilpailutus vaikuttaa korjaushankkeen läpimenoaikaan?
  - b. Onko kohdekohtaisella kilpailutuksella vaikutusta korjaushankkeen osapuolten yhteistyöhön?
  - c. Millaiset mahdollisuudet kohdekohtaisesti kilpaillussa korjaushankkeessa on vaikuttaa hankkeen kustannusohjaukseen ja hankkeen budjettiin?
  - d. Kuinka hallittavissa korjaushankkeessa ilmenevät muutokset ovat kohdekohtaisesti kilpailluissa hankkeissa?
  - e. Mitkä ovat kohdekohtaisen kilpailutukset ongelmat ja edut korjaushankkeissa?
6. Korjausrakentamisen puitejärjestely
  - a. Kuinka puitejärjestely vaikuttaa korjaushankkeen läpimenoaikaan?
  - b. Onko puitejärjestelyllä vaikutusta korjaushankkeen osapuolten yhteistyöhön?
  - c. Millaiset mahdollisuudet puitejärjestelyllä toteutetussa korjaushankkeessa on vaikuttaa hankkeen kustannusohjaukseen ja hankkeen budjettiin?
  - d. Kuinka hallittavissa korjaushankkeessa ilmenevät muutokset ovat puitejärjestelyllä toteutetuissa hankkeissa?
  - e. Mitkä ovat puitejärjestelyn ongelmat ja edut korjaushankkeissa?

## Liite 2. Rakennuttajapalautekysely



# NCC Suomi Oy, Rakennuttajapalaute Vantaa 2016

\*Kuinka onnistuimme?

\*Arvioi NCC:n toimintaa asteikolla 0 - 10 .

- |  |                      |          |
|--|----------------------|----------|
| 1. Kokonaistyytyväisyyteni NCC:n toimintaan                        | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 2. Suositteisitko NCC:tä rakentamispalveluiden toimittajaksi?      | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 3. Sovitut NCC:n aikataulut pitivät hyvin                          | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 4. NCC:n kanssa sovitut kustannukset pitivät                       | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 5. Kohteiden toteutuksen laatutaso vastasi odotuksiani             | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 6. Työmailla hoidettiin ym päristöasiat hyvin                      | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 7. Työmaiden työturvallisuusasiat hoidettiin hyvin                 | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 8. Työmaiden viestintä ja vuorovaikutus toimi hyvin                | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 9. NCC onnistui siirtämään asiakkaan tarpeet rakennussuunnitelmiin | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 10. NCC:n toiminta on kilpailijoita parempaa                       | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 11. NCC:n toimintaa kuvaa edistyskellisyys                         | <input type="text"/> | (1 - 10) |
| 12. Kestävä kehitys on vahvasti mukana NCC:n toiminnassa           | <input type="text"/> | (1 - 10) |

Miten voisimme kehittää tapaamme toimia? Entä mikä sujui erityisen hyvin?

---

---

---

---



## Tilat luovutushetkellä

Heikko

Erinomainen

En  
osaa

1 2 3 4 5 sanoa

Tilojen puhtaus ja siisteys \*

Tilojen kunto ja valmius \*

Työnjälki ja viimeistelyn laatu \*

## Suunnitteluratkaisut

Heikko

Erinomainen

En  
osaa

1 2 3 4 5 sanoa

Tilojen käytettävyys \*

Pintamateriaalit \*

Kalusteet ja varusteet \*

     
Talotekniikka (lämmitys, vesi, ilmanvaihto,  
sähkö) \*



Suosittelisitko NCC:tä rakennuspalveluiden toimittajaksi?\*

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Ilahduttiko jokin erityisesti?

---

---

---

---

Oliko jotain kehitettävää?

---

---

---

---

Vapaat kommentit

---

---

---

---