

ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen

Nykytilaselvitys

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Konserni
3/2011



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

MARKKU TEPPÖ

ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen

Nykytilaselvitys

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu

Konserni

3/2011

Tekijät Författare Authors ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittämisen kaksi työryhmää: 1. työryhmä: pj. Matti Hermunen, TEM, sihteeri: Markku Vainio, Pirkanmaan ELY-keskus 2. työryhmä: pj. Jukka Karjalainen, Liikennevirasto, sihteerit: Olli Utriainen, POP-ELY, Päivi Hillner, Liikennevirasto 7.10.2010 saakka, Kristiina Laakso, Liikennevirasto 7.10.2010 alkaen	Julkaisuaika Publiceringstid Date Tammikuu 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 7.6.2010
Julkaisun nimi Titel Title ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen – nykytilaselvitys	
Tiivistelmä Referat Abstract ELY-keskukset muodostuivat vuoden 2010 alussa entisistä TE-keskuksista, tiepiireistä, alueellisista ympäristökeskuksista ja osasta lääninhallituksen toimintoja. ELY-keskuksissa on vireillä yksittäisiä hankkeita hankintamenettelyjen kehittämiseksi. Työryhmien työn tarkoituksena on kytkeä nämä hankkeet valtakunnalliseen hankinnan kehittämiseen. Valtakunnallisesti ohjatulla etenemisellä halutaan varmistaa tasapainoinen kehitys, hyvä henkilöstöpolitiikka ja riittävä yhtenäisyys sekä eri virastoissa tehdyn kehittämistyön ja parhaiden käytäntöjen hyödyntäminen. Tämä nykytilaselvitys ELY-keskusten vastuualueiden toiminnasta on osa edellä mainittujen työryhmien ELY-keskusten hankintamenettelyjen ja hankintojen organisoinnin valtakunnallisesta kehittämistyöstä. Nykytilaselvityksessä on tarkasteltu ELY-keskusten kunkin vastuualueen aiempaa toimintaa erillisinä organisaatioina sekä nykyisten ELY-keskusten oman työn ja hankintojen toimintatapoja, organisointia sekä vastuualueiden toimintajärjestelmiä. Selvitystyössä on todettu muun muassa, että elinkeino- ja liikennevastuualueilla on käytössä yleinen tilaaja-tuottajamalli. Ympäristövastuualueella on vielä omaa tuotantoa infrarakenteiden ylläpidossa ja hoidossa. Hankintojen volyymit poikkeavat suuresti toisistaan. Elinkeinovastuualueella hankintojen volyymit on noin 300 miljoonaa €, liikennevastuualueella noin 700 miljoonaa € ja ympäristövastuualueella noin 40 miljoonaa €. Erialaisten toimintatapojen ja volyymien takia vastuualueiden hankintamenettelyt ja hankintojen resurssointi poikkeavat toisistaan. Liikennevastuualueella hankintakustannukset ovat noin 1,6 % hankintojen arvosta ja ympäristövastuualueella 10 %. Eri vastuualueilla on hankintaosaamisen ylläpitämiseksi hankintoja keskitetty harvempiin ELY-keskuksiin. Aiemmissa organisaatiomuodoissa tehdyt keskittämisratkaisut poikkeavat toisistaan. ELY-keskusten eri vastuualueiden ohjaus poikkeaa edellisten organisaatiomuotojen ohjauksen takia toisistaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa strategisesta ohjauksesta kaikilla vastuualueilla. Liikennevastuualueella toiminnallisesta ohjauksesta vastaa Liikennevirasto. Elinkeinovastuualueella vastuu on 4:llä ministeriöllä ja ympäristövastuualueella vastaavasti 2:lla ministeriöllä. Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Konserniohjausyksikkö/Matti Hermunen, puh. 010 606 4117	
Asiasanat Nyckelord Key words ELY-keskukset, nykytila, hankintamenettelyt, yhtenäistäminen, kehittäminen	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-491-5
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 81	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti päätöksellään 7.6.2010 ohjausryhmän ja kaksi työryhmää valmistelevaan ehdotukset ELY-keskusten vastuulla olevan tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen kehittämiseksi ja organisoimiseksi.

Työryhmien työn tavoitteena oli löytää ratkaisuja, joissa ELYjen asiakkaiden tarvitsemia infrapalveluja ja -tuotteita hankitaan laadukkaasti, tehokkaasti, markkinoita hyödyntäen sekä osaamista kehittäen ja infra-alan tuottavuuden kehittyminen mahdollistaen. Yhteinen toimintajärjestelmä varmistaa yhteisten menettelyjen ja asiakirjojen käyttöä ja parantaa osaltaan tuottavuutta.

Alustava tavoite vuodelle 2015 on, että ELYillä on yhtenäinen hankintatoimi, joka perustuu palveluiden tilaamiseen pääasiassa ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Tie-, vesi- ja ympäristörakentaminen ja kunnossapito sekä siihen liittyvät asiantuntijapalvelut hankitaan tilaajan osaaminen varmistaa markkinoilla toimivilta yrityksiltä kilpailuttamalla.

Selvitystyön tavoitteena oli muodostaa yhteinen tahtotila ja määrittää kehittämisaskeleet pitkäaikaista infran hankinnan toimintamallien ja niitä tukevan toimintajärjestelmän kehittämistyötä varten.

Selvitystyön ohjausryhmän tehtävänä on ohjata ja valvoa työryhmien työtä ja varmistaa, että kaikki ELY -keskukset ja niiden henkilöstö ovat selvillä valmistelun etenemisestä ja voivat vaikuttaa ehdotuksiin jo niiden valmisteluvaiheessa.

Infran hankintamenettelyt – työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotus ELYjen infran hankinnan menettelyjen ja niitä tukevan toimintajärjestelmän kehittämisestä. Ehdotuksessa tulee tarkastella mm. kilpailuttamisen kattavuutta, tilaajaorganisaation osaamisvaatimuksia ja tarvittavia asiakirjamalleja. ELY-keskuksissa vireillä olevat hankinnan kehittämishankkeet tulee kytkeä osaksi valtakunnallista hankintamenettelyjen kehittämistyötä. Hankintamenettelyt – työryhmän raportista tulee ilmetä muun muassa infran hankintamenettelyjen nykytila ELYjen eri vastuualueilla valtakunnallisesti.

Infran hankinnan organisointi – työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotus ELYjen tehokkaan ja rakenteellisesti yhtenäisen hankintaorganisaation muodostamisen periaatteista, tuotannon kehittämistavoitteista ja kehittämisestä sekä tarvittavista siirtymäajoista ja henkilöstösuunnittelusta. Ehdotuksessa on otettava huomioon ELYjen operatiivisten tehtävien hoidon jatkuvuuden varmistaminen ja toimintaedellytysten turvaaminen.

Organisointi-työryhmän raportista tulee ilmetä infran hankinnan organisoinnin nykytila ELYjen eri vastuualueilla valtakunnallisesti. Koska muodostettujen ELYjen hankinnan organisointi, hankintamenettelyt, toimintatavat ja toimintajärjestelmät poikkeavat toisistaan, katsottiin työn käynnistyttyä tarpeelliseksi laatia kat-

tava yhteinen nykytilakuvaus molempien työryhmien selvitysalueista työryhmien työn pohjaksi.

Selvitystyötä on tehnyt Markku Teppo Deveci Oy:stä ja molemmat työryhmät ovat ohjanneet työtä.

Sisällysluettelo

Esipuhe.....	5
Tiivistelmä.....	11
1 Taustaa.....	18
1.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden tehtävät.....	18
1.1.1 Elinkeino-vastuualue.....	18
1.1.2 Liikenne-vastuualue.....	18
1.1.3 Ympäristö-vastuualue.....	19
1.2 Aiemmat rakennuttamis- ja hankintojen keskittämisselvitykset.....	19
1.2.1 Matti Tuiremon selvitys ympäristökeskusten rakennuttamistehtävien siirrosta väylävirastoon.....	19
1.2.2 Ympäristöhallinnon rakennuttamisselvitykset, RAKE 5- ja RAKE 6-raportit	20
1.2.3 Rakennuttamisen organisointi Itä-Suomen ELY-keskusten alueella, opinnäytetyö.....	22
1.2.4 Tiehallinnon tienpidon hankintojen keskittämisselvitykset	23
1.2.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2010–2011.....	25
2 Nykytilakuvauksessa tarkasteltavat toiminnot.....	26
3 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden aiemmat organisaatiot infrapalvelujen hankinnassa.....	27
3.1 Tiehallinto.....	27
3.2 Ympäristökeskukset.....	28
3.3 TE-keskukset.....	29
4 ELY-keskusten organisaatiot ja hankintojen organisointi.....	31
5 ELY-keskusten ohjaus.....	33
5.1 Ministeriöiden ja virastojen tulosohjaus.....	33
5.2 ELY-keskusten rakentamisen/rakennuttamisen, vesistörakenteiden kunnossapidon ja käytön sekä asiantuntijapalvelujen hankintojen toimintatapojen ja hankintamenettelyjen ohjaus.....	34
6 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden hankkimat tai itse tuottamat infrapalvelut, nykytila ja hankinnan kehittämissuunnitelmat.....	35
6.1 Vastuualueiden yleiset toimintatavat rakentamisessa.....	35
6.1.1 Elinkeinovastuualue.....	35
6.1.2 Liikennevastuualue.....	36

6.1.3	Ympäristövastuualue	37
6.2	Vastuualueiden hankintatoiminnan tunnuslukuja	39
6.3	Vastuualueiden hankintayhtenäisyyden kehittäminen	42
6.4	ELYjen hankintojen nykytila, hankintayhtenäisyyden kehittämistyö ja kehittämissuunnitelmat	43
6.4.1	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, 3 vastuualuetta	43
6.4.2	Etelä-Savon ELY-keskus, 2 vastuualuetta.....	43
6.4.3	Hämeen ELY-keskus, 2 vastuualuetta.....	44
6.4.4	Kaakkois-Suomen ELY-keskus, 3 vastuualuetta.....	44
6.4.5	Kainuun ELY-keskus, 2 vastuualuetta.....	45
6.4.6	Keski-Suomen ELY-keskus, 3 vastuualuetta.....	45
6.4.7	Lapin ELY-keskus, 3 vastuualuetta	46
6.4.8	Pirkanmaan ELY-keskus, 3 vastuualuetta	47
6.4.9	Pohjanmaan ELY-keskus, 1 vastuualue	49
6.4.10	Pohjois-Karjalan ELY-keskus, 2 vastuualuetta.....	49
6.4.11	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, 3 vastuualuetta.....	50
6.4.12	Pohjois-Savon ELY-keskus, 3 vastuualuetta	51
6.4.13	Satakunnan ELY-keskus, 1 vastuualue.....	53
6.4.14	Uudenmaan ELY-keskus, 3 vastuualuetta.....	53
6.4.15	Varsinais-Suomen ELY-keskus, 3 vastuualuetta.....	53
6.4.16	ELY-keskusten hankintayhtenäisyyden kehittämistyön yhteenveto.....	55
6.5	Eri vastuualueiden toimintatapojen vertailu.....	55
7	Liittymäpinnat muiden virastojen töihin, yhteishankkeet kuntien kanssa	57
7.1	Liikennevastuualue.....	57
7.2	Ympäristövastuualue.....	58
8	ELY-keskusten rakennuttamisen ja hankintojen aiempi keskittäminen	59
8.1	Keskittäminen elinkeino-vastuualueella.....	59
8.2	Keskittäminen liikennevastuualueella	60
8.3	Keskittäminen ympäristövastuualueella.....	61
8.3.1	Rakennuttamistehtävien keskittäminen.....	61
8.3.2	Muut keskittämISRatkaisut.....	62
8.3.3	KeskittämISRatkaisujen arviointi.....	63
9	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden hankintastrategiat ja hankintamenettelyt.....	64
9.1	Elinkeinovastuualueen hankintastrategia ja hankintamenettelyt.....	64
9.2	Liikennevastuualueen hankintastrategia ja hankintamenettelyt.....	64

9.3	Ympäristövastuualueen hankintastrategia ja hankintamenettelyt.....	65
10	Liikenne- ja ympäristövastuualueen hankinta- ja rakennuttamisosaamisen ylläpito ja kehittäminen.....	67
10.1	Liikennevastuualueen hankinta- ja rakennuttamisosaamisen ylläpito ja kehittäminen.....	67
10.2	Ympäristövastuualueen hankinta- ja rakennuttamisosaamisen ylläpito ja kehittäminen.....	68
11	Elinkeino- liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintajärjestelmät.....	69
11.1	Mikä toimintajärjestelmä on?	69
11.2	Elinkeinovastuualueen toimintajärjestelmä	69
11.3	Liikennevastuualueen toimintajärjestelmä.....	71
11.3.1	Järjestelmän kehitystyö ja järjestelmän tavoitteet	71
11.3.2	Tiehallinnon toimintajärjestelmän sisältö ja rakenne.....	71
11.4	Ympäristövastuualueen toimintajärjestelmä.....	74
11.4.1	Järjestelmän kehitystyö ja järjestelmän tavoitteet	74
11.4.2	Ympäristövastuualueen toimintajärjestelmän sisältö ja rakenne.....	74
11.4.3	Liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintajärjestelmien vertailu.....	77

Tiivistelmä

Selvitystyön käynnistyminen

ALKU -uudistuksen valmistelun yhteydessä tunnistettiin infran hankintatoiminnan kehittämismahdollisuuksia. Infraan liittyviä tuotteita ja palveluja ostetaan ja tuotetaan erityisesti ELY-keskusten liikenne- ja ympäristövastuualueilla. Vastuualueiden hankintamenettelyjen kehittäminen sovittiin käynnistettävän, kun ELYjen perusrakenteet on luotu ja toiminta käynnistynyt. ELY-keskukset aloittivat toimintansa 1.1.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti päätöksellään 7.6.2010 ohjausryhmän ja kaksi työryhmää valmistelemaan ehdotukset ELY-keskusten vastuulla olevan tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen kehittämiseksi ja organisoimiseksi. Työryhmien työn tavoitteena oli löytää ratkaisuja, joissa ELYjen asiakkaiden tarvitsemia infrapalveluja ja -tuotteita hankitaan laadukkaasti, tehokkaasti, hyödyntämällä markkinoita sekä kehittämällä osaamista ja mahdollistamalla infra-alan tuotavuuden kehittyminen.

Selvitystyön lähtökohtia

ELY-keskukset muodostuivat entisistä TE-keskuksista, tiepiireistä ja alueellisista ympäristökeskuksista ja osasta lääninhallituksen toimintoja. Aiemmin tiepiirejä oli 9, alueellisia ympäristökeskuksia 13, TE-keskuksia 15 ja lääninhallituksia 5 + Ahvenanmaa. ELY-keskukset poikkeavat vastuualueiltaan niin, että on 9 kolmen vastuualueen keskusta, 4 kahden vastuualueen keskusta ja 2 yhden vastuualueen keskusta.

ELY-keskusten vastuualueilla on ollut vireillä jo ennen niiden virallista käynnistymistä erilaisia yksittäisiä hankkeita hankintamenettelyjen kehittämiseksi. Nämä hankkeet on tarkoitus kytkeä valtakunnalliseen hankinnan kehittämiseen. Valtakunnallisesti ohjatulla etenemisellä halutaan varmistaa tasapainoinen kehitys, hyvä henkilöstöpolitiikka ja riittävä yhtenäisyys sekä eri virastoissa tehdyn kehittämis työn ja parhaiden käytäntöjen hyödyntäminen.

Tämä selvitys ELY-keskusten eri vastuualueiden nykyisestä toiminnasta on pohjana ELY-keskusten hankintamenettelyjen ja hankintojen organisoinnin valtakunnalliselle kehittämistyölle.

Selvityksessä on päähuomio liikenne- ja ympäristövastuualueiden tarkastelussa, koska niillä vastuualueilla hankitaan liikenne- ja ympäristöinfran suunnitteluun, rakentamiseen, ylläpitoon ja hoitoon liittyviä palveluja. Elinkeinovastuualueen hankinnat koskevat työvoimapolitiittista ammatillista ja valmentavaa aikuiskoulutusta, yhteishankintakoulutusta, erilaisia selvityksiä TE-toimistojen asiakkaille sekä tuotteistettuja asiantuntijapalveluja ja kehittämisohjelmia. Ne eivät suoranaisesti liity liikenne- tai ympäristöinfraan, mutta myös niiden palvelujen hankinnassa noudatetaan hankintainsäädäntöä. Elinkeinovastuualuetta on käsitelty tässä selvityksessä suppeammin.

Riimmat rakennuttamista ja hankintamenettelyjä koskevat selvitykset

Nykytilaselvityksessä on esitetty lyhyesti aiemmat infrahankkeiden rakennuttamiselvitykset. Ympäristörakentamisen osalta on tehty kaksi selvitysraporttia: RAKE 5 vuonna 2001 ja RAKE 6 vuonna 2007. RAKE 5 raportissa ympäristökeskusten välistä työnjakoa ja palvelua haluttiin kehitettävän siten, että rakennuttamispalveluja keskitetään Etelä-Suomessa ja Itä-Suomessa alueittain yhteen tai kahteen ympäristökeskukseen ottaen huomioon erikoistumisnäkökohdat. Raportissa ehdotettiin perustettavaksi 4 yhteistoiminta-aluetta, joiden puitteissa rakennuttamispalveluja voidaan keskittää.

RAKE 6 raportissa selvitysmiehet pitivät parhaana rakennuttamisen kehittämisvaihtoehtona lähivuosien aikajänteellä rakentamistoiminnan keventämisen jatkamista siten, että rakennuttamispalveluja kootaan alueellisesti harvempiin ympäristökeskuksiin. Selvitysmiehet tutkivat myös vaihtoehtoja, joissa ympäristökeskusten rooli selkiytetään puhtaasti tilaajatoiminnaksi valtion investointitoimintaa koskevien yleisten linjausten mukaisesti. Tällaisen kehittämisratkaisun toteutuessaakin selvitysmiesten mukaan olisi kuitenkin joka tapauksessa perusteltua keskittää rakennuttamistoimintaa ja -osaamista harvempiin ympäristökeskuksiin.

Entisen Savo-Karjalan tiepiirin tiejohtaja teki vuosina 2007–2008 silloisen Tiehallinnon pääjohtajan toimeksiannosta selvityksen ympäristökeskusten rakennuttamistehtävien siirrosta väylävirastoon. Selvitystyötä tehtäessä oli vasta käynnistymässä väyläviraston (Liikenneviraston) perustamisen valmistelu, eikä käytettävissä ollut vielä tarkempia suunnitelmia ja päätöksiä ELY-keskusten ja Liikenneviraston tehtävistä ja työnjaosta.

Tienpidon osalta hankintatehtäviä keskitettiin vuosina 2007–2009. Teiden hoidon hankinnan kilpailuttaminen keskitettiin jo aiemmin päätetyillä kolmella yhteistoiminta-alueella kullakin yhteen tiepiiriin. Helsinkiin perustettiin erillinen suurten investointien hankintojen yksikkö, joka huolehtii valtion talousarviossa mainittujen suurten tieinvestointien rakennuttamisesta.

Vastuualueiden hankintojen volyymit ja kustannukset

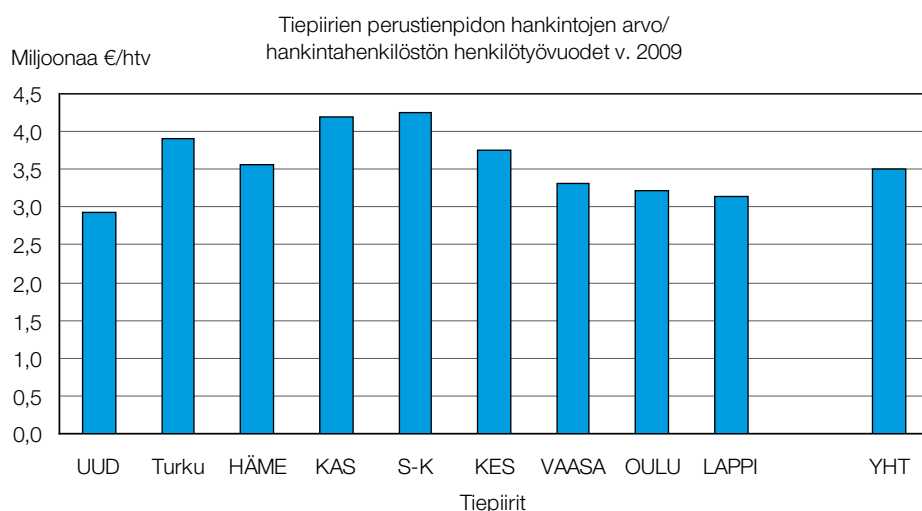
Alla hankintojen volyymitietoina on esitetty vain ko. hankkeiden valtion osuudet. Sekä liikenne- että ympäristövastuualueen hankkeissa on myös muuta kuin valtion osuutta. Esimerkiksi ympäristövastuualueen vesihuoltotöissä kuntien osuus on nykyisin jopa 70 % luokkaa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden infran rakentamisen, ylläpidon ja hoidon volyymit ja kustannukset poikkeavat toisistaan. ELY-keskusten liikennevastuualueet vastaavat noin 710 miljoonan €:n vuotuisista hankinnoista ja ympäristövastuualue noin 40 miljoonan €:n hankinnoista. Liikenneviraston suurten investointien yksikkö vastaa puolestaan noin 240 miljoonan €:n tienrakennushankkeista. Elinkeinovastuualueella vuotuiset palvelujen hankinnat ovat olleet 200–300 miljoonaa €:n välillä. Tästä summasta vuotuiset työvoimakoulutushankinnat ovat olleet

220-270 miljoonaa € ja asiantuntijapalveluhankinnat noin 40 miljoonaa €. Liikennevastuualueella hankintoihin käytetään noin 159 henkilötyövuotta ja ympäristövastuualueella 95 henkilötyövuotta alla olevien kuvien mukaisesti.¹

Liikennevastuualueen hankkeet ovat pääsääntöisesti huomattavasti suurempia kuin ympäristövastuualueen hankkeet. Lisäksi osa ympäristötöistä on pelkkää mies-työvoimalla tehtävää työtä. Tämän vuoksi hankintojen arvot/htv - luvut eivät ole yksiselitteisesti vertailtavissa.

Kuva 1. Tiepiirien (nyk. liikennevastuualueen) hankinnat/henkilötyövuodet² (Hankinnat käsittävät hoidon + ylläpidon + alueellisten investointien hankinnat)

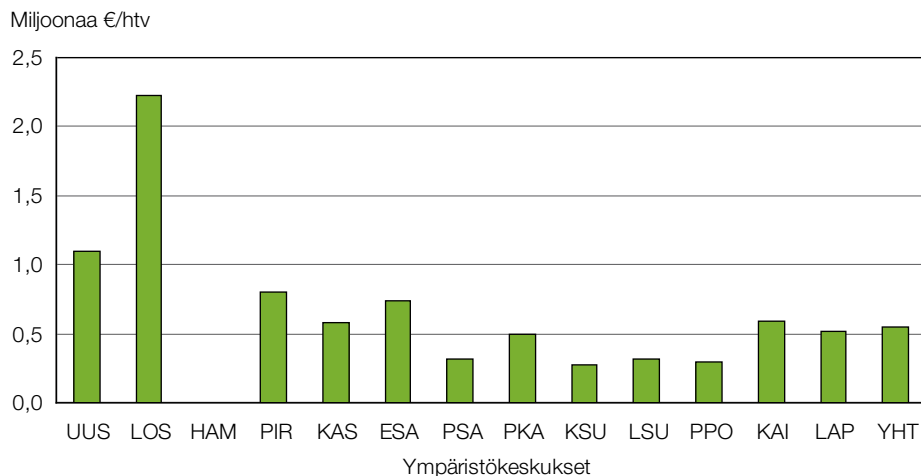


Liikennevastuualueella ei ole lainkaan omaa tai omajohtoista tuotantoa. ELY-keskukset hankkivat kaikki tienpidossa tarvittavat tuotteet ja palvelut kilpailuttamalla markkinoilla toimivia palvelun tuottajia.

¹ Lukujen pohjana Tiehallinnon vuoden 2009 toteutumat.

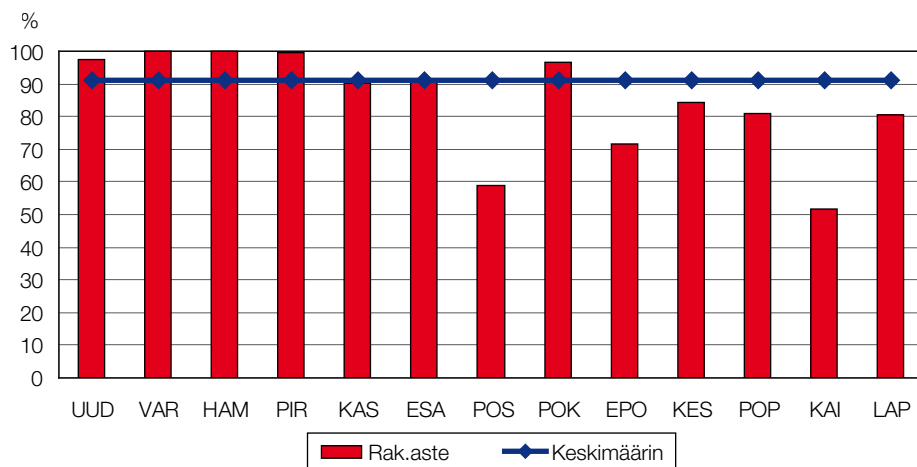
² Tiedot Liikenneviraston esikunnan HESSU-suunnitelmista

Kuva 2. Ympäristökeskusten (nyh. ympäristövastuualueen) rakennuttamisen/henkilötyövuodet. Rakentamiskustannuksina on käytetty vuosien 2007–2009 indeksikorjattua keskiarvoa. LAP:n luvuissa on EAKR-rahoitus ja yhteisöapuolten rahoitus vv. 2008–2009



Ympäristövastuualueella hankitaan tarvittavista palveluista noin 90 % markkinoilla toimivilta yrityksiltä. Jotkut ELY-keskukset hankkivat kaikki palvelut ja tuotteet markkinoilta alla olevan kuvan mukaisesti. Ympäristövastuualueen htv-luvuissa on mukana myös ns. suorittavaa maastotyövoimaa.

Kuva 3. Ympäristövastuualueen (Ympäristökeskusten) rakennuttamisaste v. 2009



ELY-keskusten hankintamenettelyjen ja hankintayhtenäisyyden kehitystyö vv. 2009–2010

Nykytilakuvauksessa selvitettiin, millaista kehitystyötä oli vuoden 2009 ja 2010 aikana kussakin ELY-keskuksessa tehty hankintamenettelyjen yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi. Kolmen vastuualueen ELY-keskuksissa hankintayhtenäisyyden ja hankintamenettelyjen kehittämistyö on ollut käynnissä 6 ELY-keskuksessa. Etelä-Pohjanmaan, Kaakkois-Suomen ja Uudenmaan ELY-keskukset odottavat valtakunnallisen selvitystyön tuloksia ennen kuin käynnistävät omaa ELY-keskusta koskevan suunnittelutyön.

Neljässä ELY-keskuksessa on hankintayhtenäisyyden ja hankintamenettelyjen kehittämistyössä ollut mukana kaikkien kolmen vastuualueen edustajat. Pohjois-Savon ELY-keskus on tehnyt hankintamenettelyjen kehittämistyötä yhteistyössä Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ympäristövastuualueiden kanssa. Sillä tavalla on haluttu varmistaa hankintayhtenäisyys myös niissä Itä-Suomen ELY-keskuksissa, joissa ei ole liikennevastuualueita.

Kaikissa kuudessa ELY-keskuksessa, joissa kehittämistyö on ollut käynnissä, on valmisteltu ehdotukset hankintamenettelyjen ja hankintayhteistyön kehittämiseksi. Pääpaino ehdotuksista koskee liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintatapojen ja hankintamenettelyjen yhtenäistämistä ja niihin liittyviä käytännön toimenpiteitä.

Laaditut suunnitelmat on sovitettu kunkin ELY-keskuksen toimintatarpeisiin. Kolmen ELY-keskuksen ehdotuksissa esitetään pilottihankkeiden toteutusta niin, että sekä liikenne- ja ympäristövastuualue ovat mukana pilottihankkeen hankintaprosessissa. Kolmen ELY:n suunnittelutyössä on ollut esillä eri vastuualueiden yhteisen rakennuttamisorganisaation muodostaminen pitkällä aikavälillä

Vastuualueiden rakennuttamisen ja hankintojen keskittäminen

Liikennevastuualueella liikenne- ja ympäristöinfra hankintatehtäviä on keskitetty tienhoidon urakoiden kilpailuttamisen osalta kolmeen ELY-keskukseen, suurten investointien hankinta Liikenneviraston suurten investointien yksikköön, lautta- ja yhteysalusliikennepalvelujen hankinta Varsinais-Suomen ELY-keskukseen, tienvarsitelematiikan hankinnat Kaakkois-Suomen ELY-keskukseen ja tievalaistuksen energian hankinta Pirkanmaan ELY-keskukseen.

Ympäristövastuualueella rakennuttamistehtävät on keskitetty 10 ELY-keskukseen. Elinkeinovastuualueella maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat on keskitetty 4 ELY-keskukseen, kivialan, puualan ja nosturialan koulutushankinnat kukin valtakunnallisesti yhteen ELY-keskukseen.

Eri vastuualueiden keskittämistratkaisut on tehty eri perustein. Eri vastuualueiden samankaltaisten hankintatehtävien keskittämistratkaisujen yhtenäistämällä olisi mahdollisuus parantaa osaamisen kriittisen massan ylläpitoa ja saavuttaa kustannussäästöjä.

Vastuualueiden hankintastrategiat

Jokaisella vastuualueella on omat hankintastrategiansa, joita vastuualueet noudattavat. Elinkeinovastuualueella hyödynnetään työ- ja elinkeinoministeriön Työhallinnon hankintastrategiaa ja hankittaviin palveluihin liittyviä substanssikohtaisia hankintaohjeita.

Tiehallinnon hankintojen kehittämistä varten laadittiin ensimmäinen hankintastrategia-asiakirja yhteistyössä alan toimijoiden kanssa vuosina 2002–2003. Sen kantovoiman vähentyessä uusi strategia-asiakirja ”Hankinta 2010” laadittiin vuosina 2005–2006. Vuonna 2006 valmistunut hankintastrategia kattoi vain tiesektorin, joten Liikenneviraston johdolla on tarpeen valmistella lähitulevaisuudessa uusi hankintastrategia.

Ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan kehittämistä on linjattu vuonna 2001 valmistuneessa alueellisten ympäristökeskusten rakentamistoiminnan ja organisaation kehittäminen (RAKE 5) työryhmän raportissa. Sen linjauksia on täydennetty vuonna 2007 valmistuneessa RAKE 6 raportissa. Niitä voidaan pitää ympäristöhallinnon hankintastrategisina linjauksina.

Vastuualueiden hankintaosaamisen kehittäminen

Tienpidon hankintaosaamisen kehittäminen tuli ajankohtaiseksi tielaitosuudistuksen jälkeen, kun Tiehallintoon ei jäänyt mitään tuotannollista toimintaa ja kaikki tarvittavat palvelut ja tuotteet jouduttiin hankkimaan markkinoilta. Jo ensimmäisen hankintastrategian pohjalta laadittiin hankinnan osaamisen kehittämissuunnitelma. Suunnitelmassa käytiin läpi, millaisia osaamisvaatimuksia hankintahenkilöstölle uusien hankintamenetelmien kehittäminen ja käyttöönotto merkitsevät ja millaista osaamisen kehittämistyötä tulee järjestää. Hankintaosaamisen ylläpidossa verkostomainen työskentelytapa osoittautui myös tehokkaaksi osaamisen kehittämisen työkaluksi. Tuote-kohtaiset hankinnan asiantuntijaverkot kokoontuvat säännöllisesti ohjaamaan ja yhtenäistämään hankinnan toimintatapoja. Jotkut kokouksista ovat seminaareja ja koulutuspäiviä.

Ympäristövastuualueella osaamisen kehittäminen perustuu pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen toimintaan. Henkilöstön ja osaamisen kehittämisen painopisteet tukevat ympäristökeskuksen tavoitteiden toteutumista. Henkilöstön osaamisesta huolehditaan järjestämällä tarvittaessa mahdollisuus täydennyskoulutukseen tai mahdollisuus kouluttautua uusiin tehtäviin. Yhtenäisen toimintamallin aikaansaaminen ja kehittäminen on keskeinen väline hankinta- ja rakennuttamisosaamisen ylläpidossa ja kehittämisessä. Kunnossapidon ja suunnittelutoiminnankin osa-alueilla ovat omat laaturyhmät ja yhdyshenkilöverkostot. Koordinaatiovastuusta on huolehtinut SYKE.

Vastuualueiden toimintajärjestelmät

Kaikilla vastuualueilla on käytössä omat toimintajärjestelmät. Elinkeinovastuualueella hankintoja ohjaavat tulostavoiteaineistot, määräraha-asiakirjat, säädökset,

asetukset sekä asiakirjapohjat, jotka on koottu yhteiselle ELY-keskuksen verkkolevylle. Asiakirjapohjissa hyödynnetään valtakunnallisia pohjia. Tärkeimmistä hankintaa kuvaavista prosesseista on laadittu prosessikuvaukset.

Liikenne- ja ympäristövastuualueilla on perusrakenteiltaan samanlaiset toimintajärjestelmät. Järjestelmät on kehitetty palvelemaan molempien omaa toimintaa. Molemmat toimintajärjestelmät ovat selainpohjaisia ja käyttäjäystävällisiä. Ne noudattavat yleistä toimintajärjestelmän rakennetta. Ympäristövastuualueen toimintajärjestelmään sisältyy sekä omaa tuotantoa että rakennuttamista koskevat prosessikuvaukset ja ohjeistukset. Siitä puuttuvat kuitenkin toiminnan ohjauksen ja johtamisen yleisperiaatteet ja niitä koskevat prosessikuvaukset ja ohjeet. Molempien järjestelmien tietoaaineistoja hyödyntämällä on mahdollista kehittää ELY-keskusten toimintaa palveleva toimintajärjestelmä.

1 Taustaa

1.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastualueiden tehtävät

Osana valtion aluehallinnon uudistamista Suomeen perustettiin vuoden 2010 alusta 15 alueellista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus). Niiden yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö.

ELY-keskukset muodostuivat entisistä TE-keskuksista, tiepiireistä ja alueellisista ympäristökeskuksista ja osasta lääninhallituksen toimintoja. Aiemmin tiepiirejä oli 9, alueellisia ympäristökeskuksia oli 13, TE-keskuksia 15 ja lääninhallituksia 5 + Ahvenanmaa.

Perustetut ELY-keskukset poikkeavat vastuualueiltaan niin, että perustettiin 9 kolmen vastuualueen keskusta, 4 kahden vastuualueen keskusta ja 2 yhden vastuualueen keskusta.

ELY-keskusten toimintaa ohjaavat TEM:n lisäksi sisäasiainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Liikennevirasto. Keskukset toteuttavat myös maaseutuviraston, Evi-ran, Maahanmuuttoviraston ja Tekesin tavoitteita.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät hyvän elinympäristön ja yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja tukevat kansalaisten hyvinvointia ja elinkeinolämän kilpailukykyä maakunnissa.

1.1.1 Elinkeino-vastuualue

Elinkeinojen, työvoiman, osaamisen ja kulttuurin vastuualue hoitaa entisten työ- ja elinkeinokeskusten (TE-keskus) ja lääninhallitusten sivistysosastojen tehtäviä, joita ovat olleet muun muassa yritystoiminnan, teknologian ja innovaatioiden edistäminen, työvoiman ja työllisyyden hoito, maaseutuelinkeinojen ja kalatalouden kehittäminen, osaamisen ja kulttuurin edistäminen ja maahanmuuttajien kotoutuminen ja työllistäminen.

1.1.2 Liikenne-vastuualue

Liikenne- ja infrastruktuurivastuualueet muodostuvat Tiehallinnon entisistä tiepiireistä ja lääninhallitusten liikenneosastoista. Usean liikennevastuualueen kokoa muutettiin merkittävästi verrattuna entisiin tiepiireihin. Lisäksi Varsinais-Suomen ELYyn sijoittuu entisen Merenkululaitoksen yhteysalusliikenneyksikkö.

Liikenne- ja infrastruktuurivastuualue vastaa Suomen maanteistä. Se turvaa maanteiden päivittäisen liikennöitävyyden ja hoitaa tieympäristöä sekä siihen

liittyviä varusteita ja laitteita kunnossapidon toimin. Parantaa liikenteen turvallisuutta ja sujuvuutta tiehankkeilla. Myöntää liikenteeseen liittyviä lupia ja yksityistieavustuksia ja tekee sopimuksia joukkoliikenteen yrittäjien kanssa.

1.1.3 Ympäristö-vastuualue

Ympäristövastuualue huolehtii alueelliselta ympäristökeskukselta siirtyneistä tehtävistä ympäristölupien myöntämisestä lukuunottamatta toimialueellaan.

Ympäristövastuualue rakennuttaa valtion vesihuolto- ja jätehuoltotoita sekä vesistöitä ja pieniä ympäristönsuojelutoita (mm. luonnonsuojelualueiden ja kulttuuriympäristöjen hoitotoita). Lisäksi ympäristövastuualue huolehtii valtion vesirakenteiden (padot, uomat, penkereet jne.) yllä- ja kunnossapidosta sekä tulvantorjuntatoista.

Ympäristövastuualueella on runsaasti yhteistyötä kuntien kanssa. Ympäristövastuualue osallistuu maakuntakaavojen laadintaan, ohjaa ja valvoo kuntien yleis- ja asemakaavoitusta, edistää ja ohjaa kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä sekä päättää eräistä mm. rantarakentamisen poikkeamisluvista.

Ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun yleisen edistämisen lisäksi ELYillä on mm. ympäristönsuojelulain, vesilain ja jätelain mukaisia lupa- ja valvontatehtäviä ja luonnonsuojelulain mukaisia lupa- ja valvontatehtäviä. ELY käsittelee esimerkiksi pilaantuneiden maa-alueiden ilmoituspäätökset. Yhtenä öljyntorjuntaviranomaisena ympäristövastuualue ehkäisee ja torjuu ympäristövahinkoja ja -haittoja. Öljynsuojarahastosta annetun asetuksen mukaisesti vahvistetaan alueellisen pelastustoimen öljyntorjuntasuunnitelmat. Lisäksi ympäristövastuualue toimii yhteysviranomaisena ympäristövaikutusten arviointilain mukaisissa arviointimenettelyissä sekä lausunnon antajana suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnissa.

Ympäristövastuualue edistää kulttuuriympäristön hoitoa ja kulttuuriperinnön vaalimista ohjaamalla kuntien maankäytön suunnittelua, myöntämällä rakennusperinnön hoitoavustuksia ja päättämällä rakennussuojelulain mukaisesta rakennussuojelusta.

Vesihuollon yleisestä kehittämisestä ja järjestämisestä ovat vastuussa kunnat. Ympäristövastuualue vastaa vesihuollon valvonnasta, suunnittelun ohjauksesta ja rahoitustuen suuntaamisesta omilla alueillaan.

1.2 Aiemmat rakennuttamis- ja hankintojen keskittämisselvitykset

1.2.1 Matti Tuiremon selvitys ympäristökeskusten rakennuttamistehtävien siirrosta väylävirastoon

Aluehallinnon uudistushankkeen (ALKU) yhteydessä oli tullut esille myös mahdollisuus keskittää valtion infrarakentamisen tehtävien hoitoa uudessa hallinnossa yhden valtion viraston rakennutettaviksi. Savo-Karjalan tiepiirin tiejohtaja Matti

Tuiremo sai tämän takia silloiselta Tiehallinnon pääjohtajalta Jukka Hirvelältä tehtäväksi 12.12.2007 selvittää asiaa siltä varalta, että Tiehallinto joutuu ottamaan asiassa jatkossa kantaa.

Selvitystyötä tehtäessä oli vasta käynnistymässä väyläviraston (Liikenneviraston) perustamisen valmistelu. Uuden viraston ja uusien ELY-keskusten perustamisesta ei ollut vielä tarkempia suunnitelmia ja päätöksiä. Tuiremon esitykset käsittelevät sitä, mitä mahdollisia silloisten ympäristökeskusten rakentamis- ja rakennuttamistehtäviä voitaisiin selvityksen mukaan siirtää uuden väyläviraston tehtäviksi. Selvityksen toimenpide-ehdotuksissa esitetään muun muassa seuraavaa:

- Ympäristöhallinnon asenteet toimintatapojen muuttamiseen ovat myönteisiä, ainakin jos muutokset tapahtuvat hallinnonalan sisäisinä muutoksina.
- Kaikessa rakennuttamisessa pätevät samat yleiset periaatteet ja säännöt. Vain hankintamuodot vaihtelevat markkinoiden, hankekoon ja ominaisuuksien mukaan. Osa ympäristöhallinnon tehtävistä sopisi paremmin muiden toimijoiden kuin väyläviraston tehtäviksi.
- Väylävirasto ja Tiehallinto pystyvät tarjoamaan vahvaa hankinnan osaamista. Hankkeet, joissa virastolta edellytetään omaa työjohtoa tai oman organisaation työsuoritusta, eivät sovi väylävirastolle.
- Ympäristöhallinnon rakentamisen rahoitus on 30–40 miljoonaa €/v, eli muutama prosentti luokkaa Tiehallinnon rahoituksesta. Selvästi alle puolet töistä soveltuisi väyläviraston tehtäväksi. Osa on avustuksia, osa yhteishankkeita lähinnä kuntien kanssa. Hankkeet ovat pieniä ja niiden hoitaminen edellyttäisi puite- ja palvelusopimusten lisääntyvää käyttöä.

Selvityksen lopussa on lueteltu joukko tehtäviä, jotka selvityksen tekijän mielestä soveltuisivat väylävirastoon siirrettäviksi.

1.2.2 Ympäristöhallinnon rakennuttamisselvitykset, RAKE 5- ja RAKE 6-raportit

Nykyisten ELY-keskusten ympäristövastuun alueen edeltäjien rakentamistoimintaa ja -organisaatiota on kehitetty pitkäjänteisesti 1980-luvun alkuvuosista lähtien. Rakentamistoiminnan rahoitus on noista ajoista alkaen jatkunut noin 30–40 miljoonan euron tasolla vuosittain. Töiden luonne sen sijaan on muuttunut ja monipuolistunut yhteiskunnan tarpeiden ja toiminnalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden muutosten myötä. Käytetyt investointivarat ovat jakautuneet lähes samansuuruisesti maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonaloille. Valtion vesihuoltotöiden osuus on ollut lähes puolet vuotuisista rakentamismäärärahoista.³

3 Jaakko Sierla, Jukka Vuontela, ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan kehittämisen loppuraportti (RAKE 6), 24.9.2007

Ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan kehittämistä linjattiin vuonna 2001 valmistuneessa alueellisten ympäristökeskusten rakentamistoiminnan ja organisaation kehittämisen (RAKE 5)⁴ työryhmän raportissa.

Raportin mukaisesti alueellisten ympäristökeskusten rakentamishankkeet tuli teettää pääosin urakoitsijoilla osa- tai kokonaisurakoina. Ympäristökeskusten välistä työnjakoa ja palvelua haluttiin kehitettävän siten, että rakennuttamispalveluja keskitetään Etelä-Suomessa ja Itä-Suomessa alueittain yhteen tai kahteen ympäristökeskukseen ottaen huomioon erikoistumisnäkökohdat. RAKE 5 työryhmä ehdotti perustettavaksi seuraavat 4 yhteistoiminta-aluetta, joiden puitteissa rakennuttamispalveluja voidaan keskittää:

- Lapin alue: Lapin ympäristökeskus,
- Länsi-Suomen alue: Länsi-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ympäristökeskukset,
- Itä-Suomen alue: Keski-Suomen, Pohjois-Savon, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kaakkois-Suomen ympäristökeskukset,
- Etelä-Suomen alue: Lounais-Suomen, Pirkanmaan, Hämeen ja Uudenmaan ympäristökeskukset.

Valtion vuoden 2001 talousarviossa oli alueellisille ympäristökeskuksille asetettu tulostavoitteeksi rakentamistoiminnan kehittäminen siten, että rakentamispalveluiden tilaaminen ja tekeminen eriytetään 1.7.2002 alkaen. Tarkoituksena oli siirtyä nopeassa aikataulussa sisäiseen tilaaja-tuottaja-malliin.

RAKE 5 työryhmän ehdotusten pohjalta eteläisen ja itäisen alueen ympäristökeskukset laativat vuonna 2003 omat raporttinsa ja ehdotuksensa kehittämistyön jatkamisesta. Niissä tarkasteltiin toimintaa ja voimavaroja sekä kehittämisen vaihtoehtoja. Kehittämismahdolluuksina tarkasteltiin yhteistyön tiivistämistä, keskitettyä yhden yksikön mallia sekä alueorganisaatio- (verkosto-) mallia. Rakennuttamistehtävien keskittäminen oli siihen saakka ollut lähinnä yhteistyön tiivistämistä. Itäisellä alueella oli sen puitteissa sovittu eräistä työnjakokysymyksistä ja eteläisellä alueella Uudenmaan ympäristökeskus oli sopinut Pirkanmaan ympäristökeskuksen kanssa rakennuttamisen esimiestehtävien hoidosta.

Tämän vaiheen jälkeen ympäristöministeriö asetti 19.3.2007 vesihallintoneuvos Jaakko Sierlan ja yli-insinööri Jukka Vuontelan ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan kehittämisen selvitysmieheksi. Selvitysmiesten tehtäväksi annettiin nykytilanteen analysoinnin pohjalta keskeisten kehityssuuntien arviointi sekä rakentamiseen läheisesti liittyvien tehtävien järjestämisen tarkastelun pohjalta erikseen selvittämisen selvittäminen rakentamistoiminnan keventämiseksi. Selvitysmiestyötä koskenut raportti (RAKE 6)⁵ julkistettiin 24.9.2007.

Selvitysmiehet totesivat, että ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan volyymi on vuoden 2001 jälkeen jatkunut vakaana. Yksittäisten ympäristökeskusten koh-

4 Alueellisten ympäristökeskusten rakentamistoiminnan ja organisaation kehittäminen (RAKE 5), Ympäristöministeriö 2001.

5 Jaakko Sierla, Jukka Vuontela, ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan kehittämisen loppuraportti (RAKE 6), 24.9.2007

dalla rakennuttamistoiminnan määrän vaihtelut ovat kuitenkin olleet merkittäviä, mikä edelleen vahvistaa RAKE 5 -raportin mukaisen rakennuttamispalvelujen keskittämisehdotuksen toteuttamisen tarvetta. Rakentamishenkilöstö oli rakentamistoiminnan heilahteluista huolimatta ollut pääosin erittäin hyvin työllistettynä oman ympäristökeskuksen tehtävissä. Tämä oli osaltaan vaikuttanut siihen, ettei yhteistoiminnan pidemmälle menevää kehittämistä oltu nähty vielä ajankohtaisena.

Selvitysmiehet tarkastelivat myös vaihtoehtoa, jossa harkinnanvarainen investointituki myönnettäisiin kokonaisuudessaan avustuksina. Alueellisten ympäristökeskusten rakentamistehtäviksi jäisivät silloin vain ympäristöhallinnon hallinnassa ja vastuulla olevan rakennusvarallisuuden ylläpito sekä ympäristökeskuksille vesilain mukaisena luvanhaltijana tai muutoin kuuluvat rakentamispalvelotteet. Selvitysmiehet pitivät kuitenkin nykymuotoista valtion työhön perustuvaa tukimuotoa perusteltuna. Sen mahdollinen korvaaminen avustuksilla tulisi tapahtua asteittain henkilöstöpoliittiset ja hyödynsaajatahojen näkökohdat huomioonottaen.

Parhaana vaihtoehtona selvitysmiehet pitivät lähivuosien aikajänteellä rakentamistoiminnan keventämisen jatkamista siten, että rakennuttamispalveluja kootaan alueellisesti harvempiin ympäristökeskuksiin. Selvitysmiehet tarkastelivat RAKE-pohjaisten kehittämisvaihtoehtojen lisäksi myös vaihtoehtoa, jossa ympäristökeskusten rooli selkiytetään puhtaasti tilaajatoiminnaksi valtion investointitoimintaa koskevien yleisten linjausten mukaisesti. Tällaisen kehittämisratkaisun toteutusesakin selvitysmiesten mukaan olisi kuitenkin joka tapauksessa perusteltua keskittää rakennuttamistoimintaa ja -osaamista harvempiin ympäristökeskuksiin.

Selvitysmiehet esittivät muun muassa, että Uudenmaan ja Keski-Suomen ympäristökeskukset siirtyvät tilaaviksi ympäristökeskuksiksi vuonna 2010. Pirkanmaan ja Etelä-Savon ympäristökeskusten tuli puolestaan kehittää toimintaansa ja voimavarojaan siten, että ne kykenevät vastaamaan rakennuttamispalveluiden tuottamisesta eteläisellä ja itäisellä alueella. Lounais-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskukset siirtyisivät tilaaviksi vuonna 2013. Hämeen ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskukset jatkaisivat tilaavina ympäristökeskuksina.

1.2.3 Rakennuttamisen organisointi Itä-Suomen ELY-keskusten alueella, opinnäytetyö⁶

Savo-Karjalan tiepiirin insinööri Hannu Nurmi teki vuosina 2009–2010 Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulussa opinnäytetyön rakennuttamisen organisoinnista Itä-Suomen ELY-keskusten alueella. Työssä tutkittiin vaihtoehtoja, kuinka uusiin maakunnallisiin ELY-keskusten organisaatioihin siirryttäessä tienpidon hankinta ja ympäristöhankkeiden toteutus olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa Itä-Suomessa toimivien kolmen ELY-keskuksen alueella.

⁶ Hannu Nurmi, rakennuttamisen organisointi Itä-Suomen ELY-keskusten alueella, opinnäytetyö Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu, 8.3.2010, opinnäytetyö 8.3.2010

Keskeisenä tuloksena työssä oli, että Pohjois-Savon ELY-keskuksen ympäristörakentamisen hankintaorganisaatio ja tienpitotuotteiden hankintaorganisaatiot tulisi yhdistää lähivuosina. Lisäksi todettiin, että yhteistyö kaikkien Itä-Suomen ELY-keskusten hankintatoiminnassa toisi hyötyä niin henkilöresurssien käyttöön kuin itse hankintatoimintaan ja esitettiin, että hankintaorganisaatiot tiivistäisivät yhteistyötä ja valmistautuisivat yhdistymään.

Hankintaorganisaatioiden yhdistämiseen esitettiin työssä askellusta, jonka mukaan vuosina 2010–2011 alueellinen hankintayhteistyö lähtisi liikkeelle hankekohtaisten yhteistyösopimuksien avulla vapaaehtoisuuden pohjalta. Hankkeiden rakennuttamisesta tehtäisiin sopimukset toteuttajaorganisaation ja tilaavan ELY-keskuksen kanssa. Vuosina 2012–2014 edettäisiin ELY-keskusten välisiin vuotuisiin puitesopimuksiin. Kokemukset yhteistyöstä koottaisiin viimeistään 2014 aikana, jonka jälkeen seuraavan kehitysvaiheena olisi ELY-keskusten hankintaorganisaatioiden yhdistäminen Itä-Suomen rakennuttajaorganisaatioksi.

1.2.4 Tiehallinnon tienpidon hankintojen keskittämisselvitykset

Tiehallinnon organisaatiouudistusten yhteydessä muodostui 11 tulossyksikköä, joita olivat 9 tiepiiriä, liikennekeskus ja Asiantuntijapalvelut-tulosyksikkö. Useissa hankinnan tehtävissä todettiin, että silloinen tulossyksikköjako ei enää ollut hyvä ratkaisu tehtävien tuloksellisen hoidon ja tehtävissä olevien asiantuntijoiden osaamisen kehittämisen ja ylläpidon kannalta. Sen takia toimintoja keskitettiin tulossyksiköitä harvempiin yksikköihin ja kehitettiin tiepiirien ja keskushallinnon työnjakoa.

Toimintojen keskittämistä selvitettiin tarkemmin vuosien 2006–2007 aikana. Hankintojen osalta oli muodostunut jo aikaisempien vuosien aikana tiepiirien yhteistoiminta-alueet. Toiminta-alueita olivat pohjoinen alue, itäinen alue ja eteläinen alue. Näissä alueissa kehitettiin tiepiirien välistä yhteistyötä niin, että esimerkiksi yhteensovitettiin yhteistoiminta-alueen tiepiirien hankintoja ja tehtiin kilpailutusyhteistyötä.

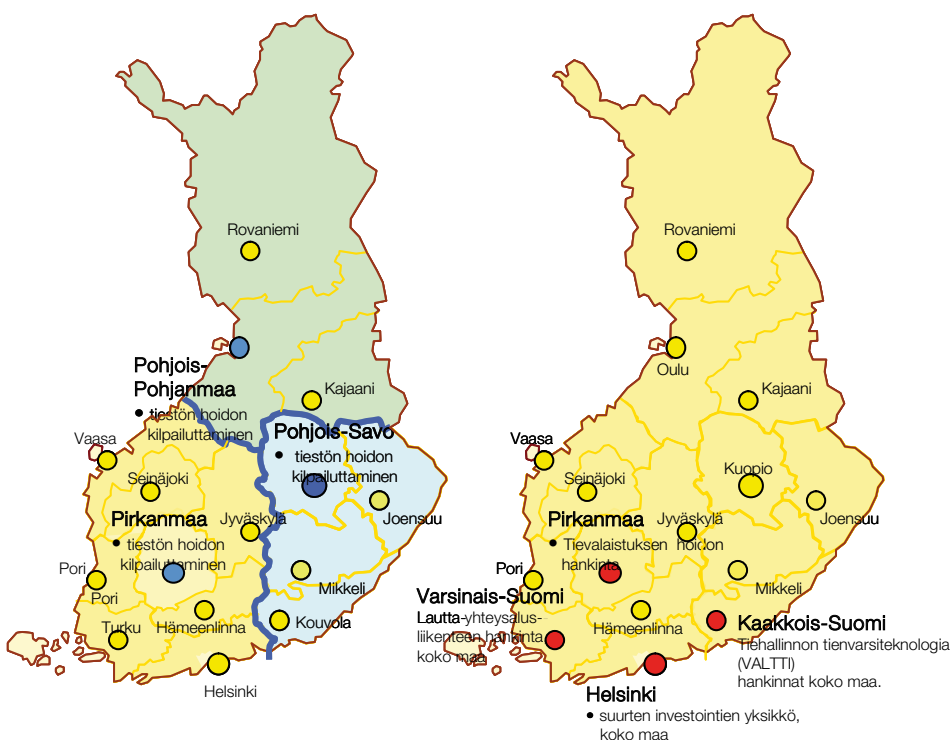
Hankinnan keskittämiskäytännöjen jatkosuunnittelussa olivat vaihtoehtoina tieinvestointien, tiestön ylläpidon ja tiestön hoidon hankintojen keskittäminen joko yhteen tai kolmeen tiepiiriin. Lisäksi suurten investointien hankintoja varten suunniteltiin yhden valtakunnallisen tulossyksikön perustamista. Valmistelutyössä päätettiin kuitenkin varovaisempaan etenemiseen niin, että tiestön hoitopalvelujen kilpailuttaminen keskitettiin kolmen tulossyksikön alueella Oulun, Savo-Karjalan ja Hämeen tiepiireihin ja valtion budjetissa nimettyjen suurten investointien hankintaa varten perustettiin suurten investointien hankintayksikkö Helsinkiin. Hoitotöiden vuosibudjetti on noin 200 miljoonaa € ja suuret investoinnit noin 240 miljoonaa €. Hoidon hankinnan keskittämisessä keskitettiin vain urakoiden kilpailuttaminen ja kaikki muu hoitoon liittyvä hankintatoiminta, kuten hankinnan valmistelu ja

valvonta jäivät perustiepiireihin. Tiepiireihin jääneiden, kokonaan itse hoidettavien omien hankintojen vuosibudjetti oli noin 20–40 miljoonaa €.

Muina valtakunnallisina hankinnan keskittämiskäytännöinä olivat lauttaliikenteen ja yhteysalusliikenteen palvelujen hankinnan, vuosibudjetti noin 40 miljoonaa €, keskittäminen Turun tiepiiriin (Varsinais-Suomen ELY-keskukseen), sekä tienvarsitelematiikassa tarvittavista hankinnoista huolehtivan valtakunnallisen VALTTI telematiikka-yksikön perustaminen Kaakkois-Suomen tiepiiriin (Kaakkois-Suomen ELY-keskus) ja tievalaistusten sähköenergian hankintojen ja hoidon keskitäminen Hämeen tiepiiriin (Pirkanmaan ELY-keskukseen)

Hankinnan keskittämiskäytännöt on esitetty alla olevissa kuvissa.

Kuva 4. Liikennevastuualueen keskittämiskäytännöt: Vasemmassa kuvassa on hoidon alueurakoiden kilpailuttamisen keskittäminen ja oikealla lautta- ja yhteysalusliikenteen, suurten investointien ja tienvarsiteknologian sekä tievalaistuksen hoidon hankinnan keskittäminen valtakunnallisiin yksiköihin.



1.2.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2010–2011

Valtion tuottavuusohjelman kehysten 2011–2014 mukaan valtion tuottavuusohjelmaa toteutetaan aiemmin päätetyllä tavalla siten, että valtion työvoimatarvetta voidaan organisaatioita, toimintatapoja ja prosesseja uudistamalla ja tietotekniikan käyttöä tehostamalla vähentää vuoden 2005 tasoon verrattuna vuoteen 2011 mennessä 9 645 henkilötyövuodella ja tämän lisäksi vuoteen 2015 mennessä vielä 4 800 henkilötyövuodella.⁷

Tuottavuustavoitetta ELY-keskusten osalta on täsmennetty Työ- ja elinkeinoministeriön ELYjen strategia-asiakirjassa vuosille 2010–2011.⁸

Strategia-asiakirjan mukaan vuosina 2010–2011 ELYhin koottaviin tehtäviin ja toimintoihin eri hallinnonalojen suunnitelmissa kohdennetut, vuoden 2011 henkilötyövuositarpeen vähennykset siirtyvät toteutettaviksi uusissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Niiden yhteenlaskettu suuruus on 372 henkilötyövuotta. Lisäksi aluehallinnon uudistamisen johdosta keskuksiin kohdistuu vielä 45 henkilötyövuoden vähennystavoite vuosina 2010–2011.

Vuosina 2012–2015 ELYhin kohdistuu aluehallinnon uudistamisen takia 545 henkilötyövuoden vähennystavoite. Kun ELYjen koko henkilöstömäärä vuoden 2010 alussa oli noin 4400 henkilötyövuotta, tuottavuustavoite tarkoittaa 22 % vähennystä vuoteen 2015 mennessä.

Ohjaavien ministeriöiden päätösten mukaisesti tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi tehtävät toimenpiteet liittyvät seuraaviin kokonaisuuksiin:

- 1 toimipaikkaverkko, organisaatorakenne, johtamistoiminnot ja erikoistuminen
- 2 palvelurakenteiden kehittäminen
- 3 tehtävien uudelleen järjestäminen,
- 4 talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon sekä muiden tukitehtävien organisointi
- 5 hankintatoimen kehittäminen, palvelujen tarkoituksenmukainen tuottamistapa ja lisäksi muut vielä määrittelemättömät toimenpiteet
- 6 kenttätöiden yhdistäminen ja tehtävien uudelleenjärjestelyt.

Luettelon toimenpiteistä monet kohdistuvat ELY-keskusten hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittämistä valmistelevien työryhmien työhön.

⁷ Valtiontalouden kehukset vuosille 2011–2014 Valtiovarainministeriö 30.3.2010

⁸ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2010–2011, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 39/2009.

2 Nykytilakuvauksessa tarkasteltavat toiminnot

Seuraavassa nykytilakuvauksessa käsitellään ELY-keskusten eri vastuualueiden omajohtoisena työnä tehtävää suunnittelua, rakentamista ja kunnossapitoa sekä vastaavasti asiantuntijapalveluiden teettämistä, suunnitteluttamista ja rakennuttamista. Pääpaino tarkastelussa on toimeksiannon mukaisesti liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintojen kuvauksessa. Elinkeinovastuualuetta tarkastellaan suppeammin.

Tässä nykytilakuvauksessa tarkastellaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintatapoja, vastuualueiden kustannuksia ja henkilöstömääriä. Henkilöstömäärien tarkastelussa on painopiste rakennuttamisen ja teettämisen henkilöstömäärissä. Rakennuttamisen osalta tarkastellaan vastuualueittain myös käytettyjä urakkamuotoja.

3 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden aiemmat organisaatiot infrapalvelujen hankinnassa

3.1 Tiehallinto

Tiehallinto oli liikenne- ja viestintäministeriön alainen tulosohtajattu virasto, jonka tehtävänä oli hallinnoida, ylläpitää ja kehittää koko maassa maanteitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää. Tiehallinnossa oli pääkonttori ja 11 tulosityksikköä, joita olivat liikennekeskus, Asiantuntijapalvelutyksikkö sekä varsinaisesta fyysisestä tienpidosta ja tienpitopalvelujen hankinnasta vastaavat 9 tiepiiriä. Tiehallinto aloitti toimintansa vuoden 2001 alusta. Tiehallinnon menot vuonna 2009 olivat 1014 milj. €, josta tieverkon hoito ja käyttö 240 milj. €, tieverkon ylläpito n. 270 milj. €, tieinvestoinnit n. 360 milj. €, suunnittelu n. 40 milj. € ja muut 110 milj. €.⁹ Koko tiehallinnossa oli vuoden 2009 lopulla vakinaisessa työsuhteessa noin 860 henkilöä ja määräaikaista henkilöitä noin 50.

Pääkonttori keskittyi strategiseen ohjaukseen, tulosohtaukseen sekä prosessien ohjaukseen ja kehittämiseen. Asiantuntijapalvelut tuotti tienpidon asiantuntija- ja tukipalveluita pääkonttorille ja tulosityksiköille. Asiantuntijapalvelut vastasi myös Tiehallinnon tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Liikennekeskus vastasi liikenteen hallinnan peruspalveluiden tuottamisesta.

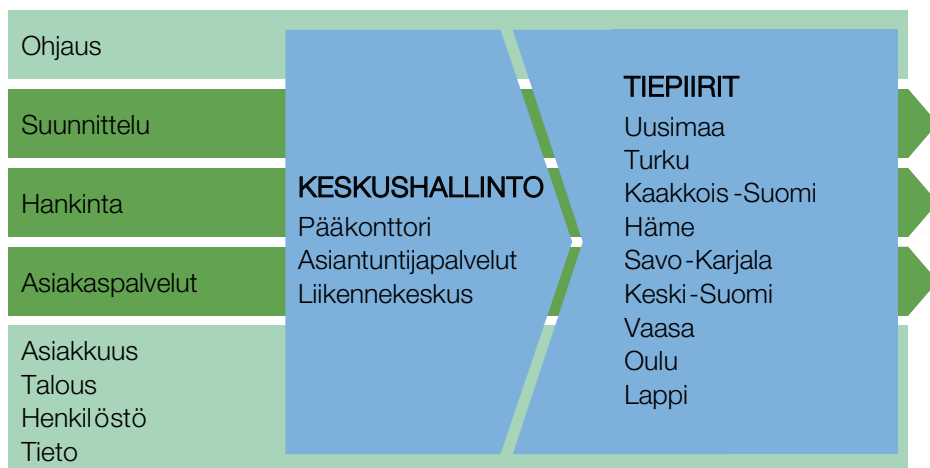
Tiehallinto oli tilaajavirasto, jonka keskeisenä tehtävänä oli asiantuntijavirastona hankkia tienpitoon liittyvät palvelut ja tuotteet vapailta markkinoilta kilpailuttamalla ne hankintalain mukaisesti.

Tiehallinnossa oli matriisiorganisaatio, jossa prosessit huolehtivat toimintatapojen yhtenäisyydestä ja kehittämisestä ja tulosityksiköt varsinaisesta tienpitotoiminnasta.

Tienpidon konsultti- ja urakkapalvelujen hankinnoista vastasivat 9 tiepiiriä. Hankintamenettelyjen yhtenäisyydestä vastasi hankintaprosessi, jossa käytännön kehittämistyöstä ja toimintatapojen käytäntöön viemisestä vastasivat tulosityksiköiden ja keskushallinnon asiantuntijoista koostuvat kehittämis- ja asiantuntijaverkot. Tiehallinnon organisaatiokaavio on seuraavassa kuvassa.

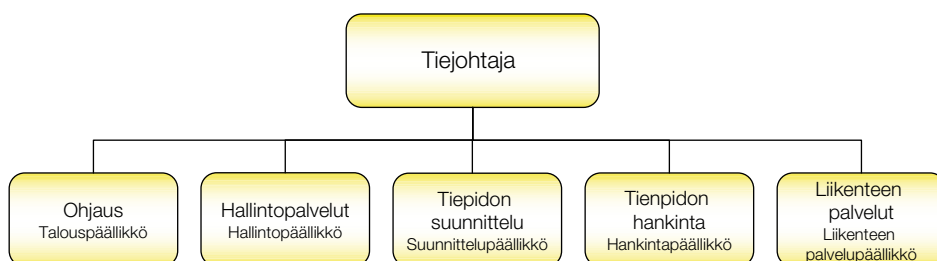
9 Tiehallinnon tilinpäätös 2009.

Kuva 5. Tiehallinnon organisaatio v. 2009



Tiepiiriorganisaatiosta on alla periaatekuva.

Kuva 6. Tiepiiriorganisaation periaatekuva



3.2 Ympäristökeskukset

13 alueellista ympäristökeskusta olivat ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön alaisia tulosohjattuja aluehallintoviranomaisia. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjasivat niiden toimintaa omien hallinnonalojensa osalta. Ympäristöministeriön hallinnonalan rakentamishankkeita olivat pääasiassa vesiensuojelua palvelevat valtion vesihuoltotyöt, vesistökunnostukset, valtion jätehuoltotyöt (pilaantuneiden maa-alueiden kunnostukset), tärkeiden pohjavesialueiden kunnostukset soranoton jäljiltä, vesistöjen ja luonnon virkistyskäyttöä palvelevat työt, lintuvesien kunnostukset sekä muut luonnonsuojelu- ja ympäristönhoitotyöt.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan vesistö- ja vesihuoltotöitä olivat pääasiassa vedenhankintaa palvelevat vesihuoltotyöt, tulvasuojelutyöt, valtion vesistörakenteiden kunnossapito- ja perusparannustyöt sekä valtion tuella aiemmin toteutettujen vesistötoimenpiteiden täydentämiseksi tai niiden vuoksi muutoin tarpeellinen vesistön kunnostaminen, uittosääntöjen kumoamisesta aiheutuvat kunnostustyöt, kalataloudelliset kunnostukset sekä maatalouden peruskuivatustyöt.

Alueellisilla ympäristökeskuksilla on myös tulvariskien hallintaan ja ympäristövahinkojen torjuntaan liittyviä operatiivisia tehtäviä. Rakentamistoimintaan liittyviä pienimuotoisia, ympäristönsuojelua ja -hoitoa edistäviä töitä tehtiin myös ns. YTY-töinä työhallinnon myöntämällä palkkaperusteisilla työllisyysmäärärahoilla.

Ympäristökeskuksissa rakennuttamispalvelut oli eriytetty omiksi tulosityksiköikseen ja käytössä oli sisäinen tilaaja-tuottaja malli. Ympäristökeskuksilla oli jonkin verran omaa tuotantotoimintaa ja siinä tarvittavaa kalustoa että kaluston huollossa tarvittavia tiloja. Omajohtoisesta työstä oli siirrytty pääosin rakennuttamiseen. Rakennuttamisaste oli vuonna 2009 yli 90 %. Alueellisten ympäristökeskusten vuotuinen rakentamisen volyymi on ollut 35-40 miljoonaa €. Ympäristökeskusten koko vakinaisen henkilöstön määrä vuoden 2009 lopussa oli 1 347 henkilöä ja määräaikaisia henkilöitä oli 352. Rakentamistoiminnassa näistä työskenteli 107 henkilöä.

Ympäristökeskusten organisaatiomuotona oli yksikkö-organisaatio. 13 alueellista ympäristökeskusta organisoituivat alueellisten tarpeiden perusteella eri tavoin. Ympäristöministeriö ei koordinoanut eikä ohjeistanut organisaatiosuunnittelua. Ympäristökeskuksen johtajan alaisena oli 3-8 osastoa, joiden nimet ja niissä käsiteltävät asiakokonaisuudet poikkesivat toisistaan. Rakennuttaminen oli joissakin ympäristökeskuksissa oma osastonsa tai joissakin se oli jonkin muun osaston sisäisen yksikkönä. Joissakin ympäristökeskuksissa rakennuttamistehtävät oli annettu toisen ympäristökeskuksen tehtäväksi.

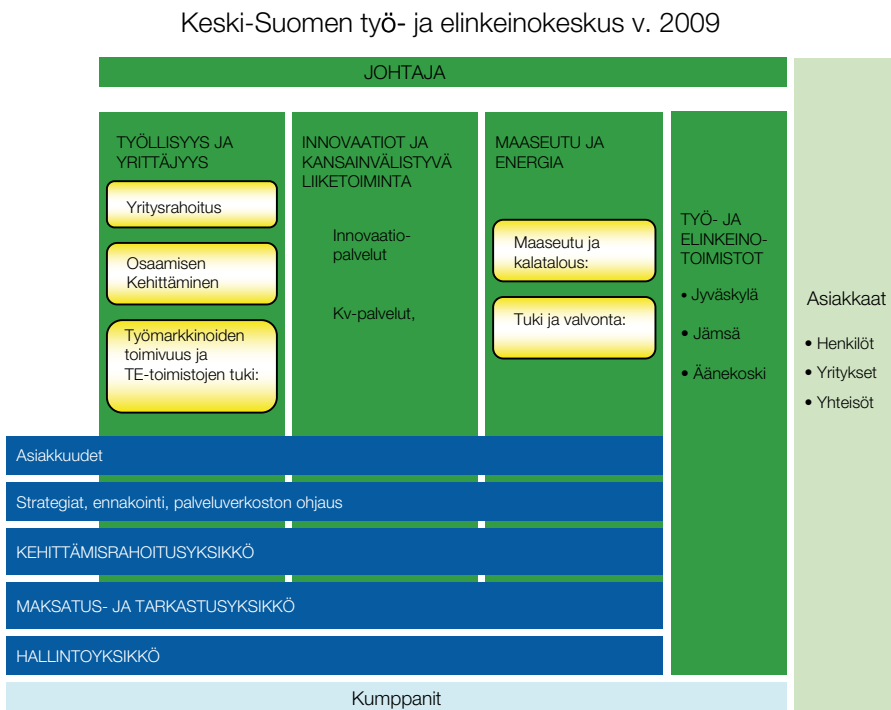
3.3 TE-keskukset

TE-keskukset olivat työ- ja elinkeinoministeriön alaisia tulosohtajattuja valtion kehittämisen- ja palvelukeskuksia, jotka vastasivat elinkeinojen, työmarkkinoiden ja maaseudun muuttuviin tarpeisiin.

15 TE-keskusta syntyi vuonna 1997 yhdistettäessä kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen alueyksiköt. TE-keskusten organisaatiouudistuksen yhteydessä vuoden 2009 alussa keskustien virallinen nimi lyheni työ- ja elinkeinokeskukseksi ja samassa yhteydessä luovuttiin vanhoista kolmen ministeriön alaisista osastoista, jotka olivat maaseutuosasto, työvoimaosasto ja yritysosasto.

TE-keskusten lisäksi toimii 74 työ- ja elinkeinotoimistoa. Kaikkiaan TE-organisaatioissa toimi vuonna 2009 yhteensä 5 200 työntekijää. Alla olevassa kuvassa on esimerkkinä Keski-Suomen TE-keskuksen organisaatiokaavio vuoden 2009 organisaatiouudistuksen jälkeen.

Kuva 7. Esimerkki TE-keskuksen organisaatiosta v. 2009.



Lähde: Keski-Suomen TE-keskuksen esittely 16.6.2009

TE-keskukset:

- huolehtivat yritysten toiminnan edistämisestä ja tarjosivat yritysten toimintaympäristöä parantavia rahoitus-, neuvonta- ja kehittämispalveluita yritysten elinkaaren eri vaiheissa,
- huolehtivat kansallisen teknologia- ja innovaatiopolitiikan tavoitteiden alueellisesta toteutumisesta ja teknologisen kehityksen edistämisestä sekä tarjosivat Tekesin ja Patentti- ja rekisterihallituksen palveluja omalla alueellaan,
- edistivät maatala- ja kalataloutta sekä niihin liittyviä maaseutuelinkeinoja ja huolehtivat maataloustukien valvonnasta,
- edistivät ja kehittivät työmarkkinoiden toimivuutta, ohjasivat alueen työvoimatoimistojen toimintaa, hankkivat työvoimapolitiittista koulutusta, edistivät maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumista sekä huolehtivat turvapaikanhakijoiden vastaanotosta,
- osallistuivat alueensa kehittämiseen yhdessä muiden toimijoiden kanssa,
- kehittivät alueellista EU-yhteistyötä ja kanavoivat EU-rahoitusta alueelle.

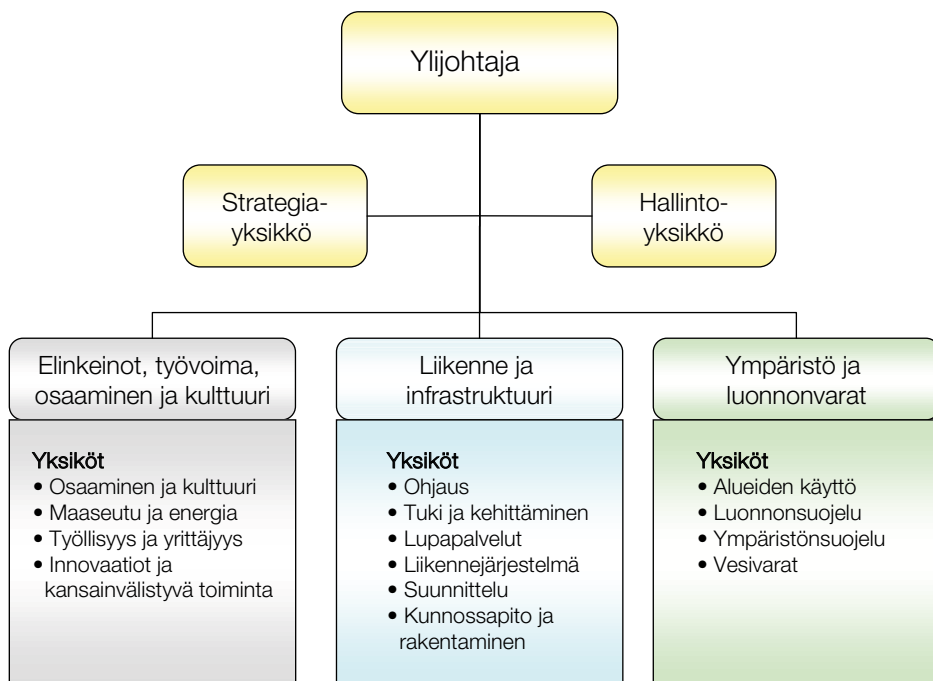
TE-keskusten asiantuntijapalvelujen hankinta on ollut suurelta osin työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintaa. Koulutuksen hankintaan TE-keskukset käyttivät vuonna 2009 noin 280 miljoonaa €. Koulutuspalvelut kilpailutetaan ja palveluntuottajina on laaja konsulttijoukko.

4 ELY-keskusten organisaatiot ja hankintojen organisointi

15 ELY-keskuksen yhteinen henkilöstömäärä vuoden 2010 alussa oli noin 4 400 henkilöä. Valtion talousarviossa vuodelle 2010 ELY-keskusten toimintamenoihin oli osoitettu 215 miljoonan €:n määräraha.

ELY-keskuksissa on hankinnat perustamisvaiheessa organisoitu entisten organisaatioiden toimintatapojen ja henkilöstön pohjalle. Kunkin entisen organisaation tehtävät on uusissa ELY-keskuksissa annettu ELY-keskusten vastuualueille tai vastuualueiden poikki meneville toiminnoille. ELYjen organisointimallit poikkeavat toisistaan matriisitoimintojen osalta, mutta ainakin strategiatoiminto, asiakkuustoiminto ja viestintätoiminto on yleensä hoidettu matriisitoimintona. Kolmen vastuualueen ELY-keskuksen periaatteellinen organisaatiomalli on esitetty alla olevassa kuvassa. Kuvasta puuttuvat läpimenevät matriisitoiminnot.

Kuva 8. ELY-keskuksen periaatteellinen organisaatiomalli, esimerkkinä POP:n ELY-keskus



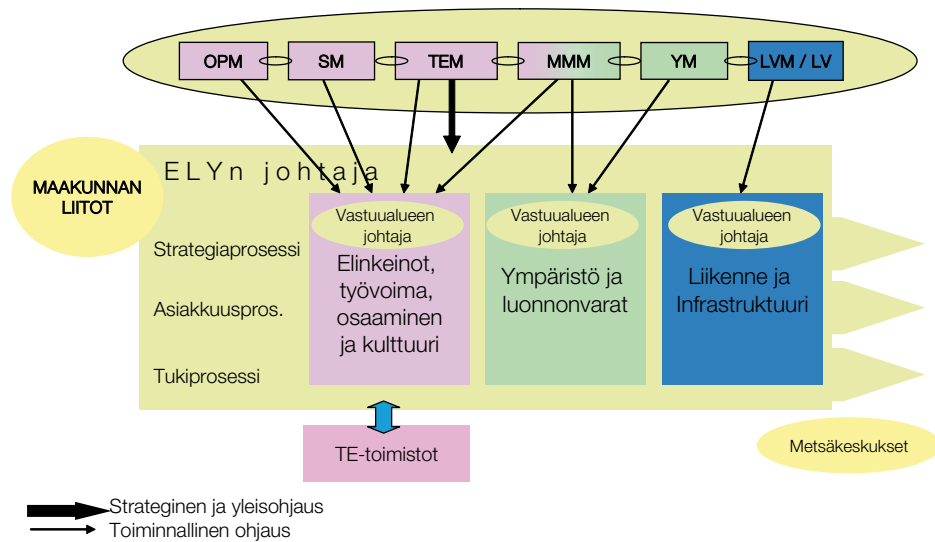
ELY-keskuksen eri vastuualueilla hankinnat on organisoitu eri vastuualueiden yksiköihin. Elinkeinovastuualueella pääosa hankinnoista tehdään työllisyys- ja yrittäjyys-yksikössä tai matriisitoimintona toimivassa osaamispalveluiden hankintatoimessa ja osittain asiakkuustoiminnossa. Liikennevastuualueella vastaavasti suunnittelu- sekä kunnossapito- ja rakentaminen -yksiköissä ja ympäristövastuualueella rakentamisesta vastaavassa yksikössä.

5 ELY-keskusten ohjaus

5.1 Ministeriöiden ja virastojen tulosohtaus.

ELYjä ohjaavat useat eri tahot. Ohjaavat tahot ja niiden ohjaussuhteet on esitetty alla olevassa kuvassa. Ohjaus vaatii ohjaavien tahojen yhteistyötä.

Kuva 9. ELYjen ohjauksen eri hallinnonalat.



Lähde: ELY-keskusten tiekartta 2009, kalvosarja, TEM

ELY-keskusten tulosohtauksessa ovat ohjausasiakirjoina:

- ELYjen yhteinen strategia-asiakirja
- Strateginen tulossopimus
- Toiminnallinen tulossopimus (sopimukset)

Strateginen tulossopimus laaditaan hallituskaudeksi ja toiminnalliset tulossopimukset ovat vuosittaisia sopimuksia, jotka tarkentavat strategisia sopimuksia. Ministeriöt ja keskusvirastot laativat asiakirjan ja ELYt ja maakunnan liitot osallistuvat valmisteluun. Kukin ohjaava ministeriö hyväksyy asiakirjan.

ELY-keskusten toimintamäärärahat budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momentille. Toimintamäärärahojen alueellisesta jaosta ja jaon periaatteista sovitaan yhteistyössä ELY-keskusten toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen kesken. Toimintamäärärahoja ei aseteta vastuualueittain, mutta jakoperusteissa otetaan erikseen huomioon muun muassa

keskitetyissä palveluissa tarvittava rahoitus. ELY-keskusten henkilöstöohjelmat ja tuottavuustavoitteet sovitaan TEM:n johdolla käytävissä strategisten tulossopimusten tarkistusneuvotteluissa.

ELYjen toiminnallisen ohjauksen välineenä ovat tulossopimukset. Tulossopimusten laadinnassa, sopimisessa ja raportoinnissa noudatetaan samaa käytäntöä, mikä oli käytössä nykyisten ELYjen vastuualueita edeltäneissä virastoissa. ELYjen eri vastuualueiden toiminnallisissa tulossopimuksissa pääsopijapuolina ovat siten seuraavat tahot:

- Elinkeinovastuualueella ELY-keskus ja TEM, Mavi, Evira ja Tekes
- Liikennevastuualueella ELY-keskus ja Liikennevirasto
- Ympäristövastuualueella ELY-keskus ja MMM sekä YM

5.2 ELY-keskusten rakentamisen/ rakennuttamisen, vesistö rakenteiden kunnossapidon ja käytön sekä asiantuntijapalvelujen hankintojen toimintatapojen ja hankintamenettelyjen ohjaus

ELY-keskusten hankinnan toimintatapojen ja hankintamenettelyjen yhtenäisyyden ja ohjaus kuuluu strategisella tasolla TEM:n strategisen ohjauksen piiriin. Toiminnallisessa ohjauksessa asianomaiset ministeriöt ja liikennevirasto kukin oman vastuualueensa osalta voivat täydentää strategista yhtenäisyyden ohjausta toiminnallisella tulosoajauksella ja tulossopimusten avulla.

Esimerkkinä hankintojen toiminnallisesta ohjauksesta on Liikenneviraston liikennevastuualueelle antama luonnos markkinoiden toimivuutta koskevasta tulostavoitteesta: "ELY-keskus soveltaa hankintamenettelyitä siten, että väylänpidon markkinat kehittyvät, maarakennusalan tuottavuus paranee ja kilpailu markkinoilla toimii."

6 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden hankkimat tai itse tuottamat infrapalvelut, nykytila ja hankinnan kehittämissuunnitelmat

6.1 Vastuualueiden yleiset toimintatavat rakentamisessa

6.1.1 Elinkeinovastuualue

Elinkeinovastuualueella hankittavia palveluja ovat:

- kalataloudelliset kunnostukset
- työvoimapolitiittinen ammatillinen aikuiskoulutus,
- työvoimapolitiittinen valmentava aikuiskoulutus,
- yhteishankintakoulutus: Rekry, Täsmä ja MuutosKoulutus,
- starttirahan myöntämistä edeltävät selvitykset,
- erityispalvelujen hankinta TE-toimistojen asiakkaille, näitä ovat esim. kuntoutusselvitykset, terveydentilanselvitykset, osaamiskartoitukset, eläköitymisselvitykset,
- tuotteistetut asiantuntijapalvelut, joista osa toteutetaan TEM:n kilpailuttamina ja
- pk-yritysten osaamisen kehittämisohjelmat.

Elinkeinovastuualueella on myös Euroopan maaseuturahaston, Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan kalatalousrahaston rahoittamia kehittämishankkeita. Osassa hankkeita on varattu määrärahaa palvelujen ostoon. Hankkeissa kilpailutetaan koulutuspalveluita yritysten työntekijöille ja työttömille/työttömyysuhanalaisille henkilöille sekä konsulttipalvelua kehittämishankkeiden tueksi. ESR-hankkeissa noudatetaan samanlaisia hankintatapoja kuin kansallisella määrärahalla tehtävissä hankinnoissa.

Elinkeinovastuualueen hankinnoissa käytetään pääsääntöisesti avointa hankintamenettelyä. Suorahankintamenettelyä käytetään vain poikkeustilanteissa. Pk-yritysten asiantuntijapalveluiden hankinnoissa hyödynnetään valtakunnallisia puitesopimuksia. Alueella kilpailutettuja puitesopimuksia käytetään osassa työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintoja. Mahdollisuuksien mukaan hankinnoissa käytetään myös varsinaiseen hankintaan liittyviä optioita, jolloin hankinnan

käsittelyaikaa voidaan nopeuttaa ja ei tarvita uuden kilpailutuksen vaatimaa käsittelyaikaa ja markkinaoikeuden vallitusosoitusaikaa.

Elinkeinovastuualueen hankinnat ovat keskittyneet ELYn organisaatiossa pääosin työllisyys- ja yrittäjyys- yksikköön. Vuosittaisissa ELY-keskuksen ja TE-toimistojen välisissä tulosneuvotteluissa varataan osa alueen työllisyysrahoista toimistoissa tehtäviin pieniin hankintoihin. Päävastuu ja hankintaosaaminen on keskitetty kuitenkin ELY-keskukseen.

6.1.2 Liikennevastuualue

Liikennevastuualue toimii täysin tilaajaorganisaationa. Liikennevastuualueella ei ole lainkaan omaa tuotantoa eikä tutkimus- ja tuotantokalustoa suunnittelussa, rakentamisessa eikä kunnossapidossa. Myös kaikki tutkimus- ja kehittämishankkeet teetetään konsulttityönä.

Liikennevastuualue käyttää hankinnoissa pääosin rajoitettua menettelyä. Avointa menettelyä käytetään jossain määrin. Asiantuntijapalveluiden tilaamiseksi käytössä on puitejärjestelyjä. Tienpidon palvelujen hankinnassa on käytössä laaja valikoima erilaisia urakkamuotoja. Kehityssuuntauksena on ollut siirtyminen laajempien ja laatuvarustelluisten urakkamuotojen käyttöön. Liikennevastuualueella ei teetetä enää työsuorituksia eikä osaurakoita, vaan niiden käyttö on siirtynyt pääurakoitsijalle. Pääsääntöisesti käytetään kokonaisurakointia ja sen lisäksi myös suuremmissa, esimerkiksi usean miljoonan €:n hankkeissa vähäisessä määrin ST-urakoita (Suunnittele – Toteuta). Niissä hankkeen tekninen rakennussuunnittelu kuuluu varsinaiseen urakkaan ja tilaaja teettää hankkeesta vain maantielain edellyttämän ja hankkeen toteuttamiseen oikeuttavan tiesuunnitelman.

Lisäksi on kehitteillä erilaisia palvelusopimus- ja yhteistoimintaurakkamalleja urakkakohteisiin. Palvelusopimuksiin sisältyvät sopimuskohteen kunnan ja tilan hallinta, tarvittavien toimenpiteiden ohjelmointi sekä toimenpiteiden toteutus kohteen toimivuusvaatimusten mukaisesti. Palvelusopimuksissa on laajassa käytössä tiestön hoidon palvelusopimus – HOIPA, eli hoidon alueurakka. Lisäksi koekäytössä on valaistuksen palvelusopimus – VALOSÄ, päällystettyjen teiden ylläpidon palvelusopimus – PÄÄLPA, siltojen ylläpidon palvelusopimus – SILTOPA, tiemerkintöjen ylläpidon palvelusopimus – TIEMPA ja maanhankinnan palvelusopimus – MAANPA. Näissä palvelusopimuksissa sopimusaika on 5–12 vuotta.

Urakoiden teettämisessä peruseriaatteena on, että laatuvarustuu ja toteutuneen laadun osoittamisvastuu on urakoitsijalla. Urakoitsijalta edellytetään tarjouksen yhteydessä urakkakohtaisen laatusuunnitelman esittämistä. Lisäksi kaikilta urakoitsijoilta ja heidän käyttämiltään aliurakoitsijoilta vaaditaan asianmukainen RALA-pätevyystodistus. RALA-pätevyys (Rakentamisen Laatu ry) on riippumattoman arviointilautakunnan myöntämä osoitus yrityksen osaamisesta ja luotettavuudesta. RALA-pätevyys tehostaa ja helpottaa yrityksen työtä ja toisaalta tehostaa tilaajan suorittamaa urakoitsijan/toimittajan valintaa ja valvontaa. Urakan

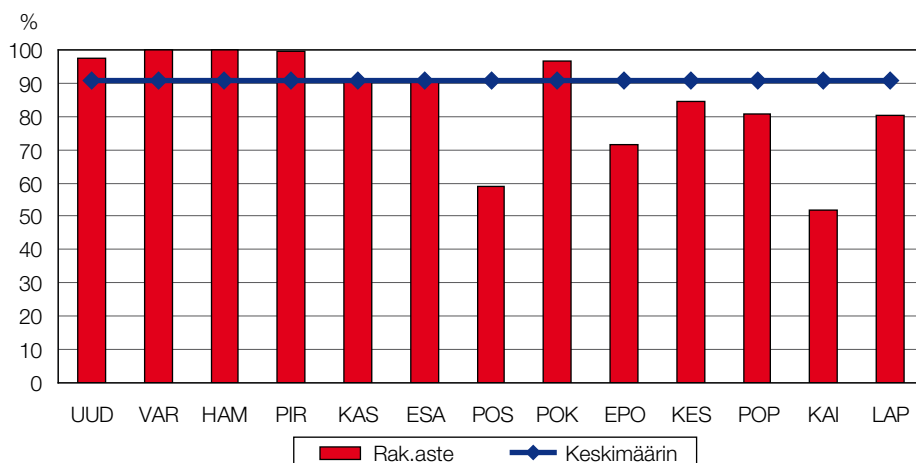
valvonnassa tilaaja auditoi urakoitsijan laatusuunnitelmaa ja varmistaa pistokoe-tarkastuksin, että urakoitsija toimii laatusuunnitelman edellyttämällä tavalla. Palvelujen hankinnoissa käytetään apuna entisen Tiehallinnon toimintajärjestelmää.

6.1.3 Ympäristövastualue

Ympäristövastuualueella käytetään sekä omaa suunnittelua että omajohtoista rakentamista, jossa käytetään sekä aliurakointia että suunnitteluttamista ja urakoiden teettämistä. Urakoiden teettämisessä käytetään lähinnä kokonaisurakointia (kokonaishinta ja yksikköhinta). Monissa yhteistyöhankkeissa yhteis-työkumppani (kunta) vastaa suunnittelusta ja ympäristövastuualue toimii toteuttajana. Vastuualueen rakennuttamispalvelut olivat ennen ELY-keskusten perustamista eriytetty omiksi tulosityksiköikseen ja käytössä oli vastuualueen sisäinen tilaaja-tuottaja malli. Malli on ELY-keskusten perustamisen jälkeen edelleen käytössä, mutta erillisiä vastuualuekohtaisia rakennuttamis-palveluyksiköitä ei useissa ELY-keskuksissa ole enää nähty tarkoituksenmukaisiksi.

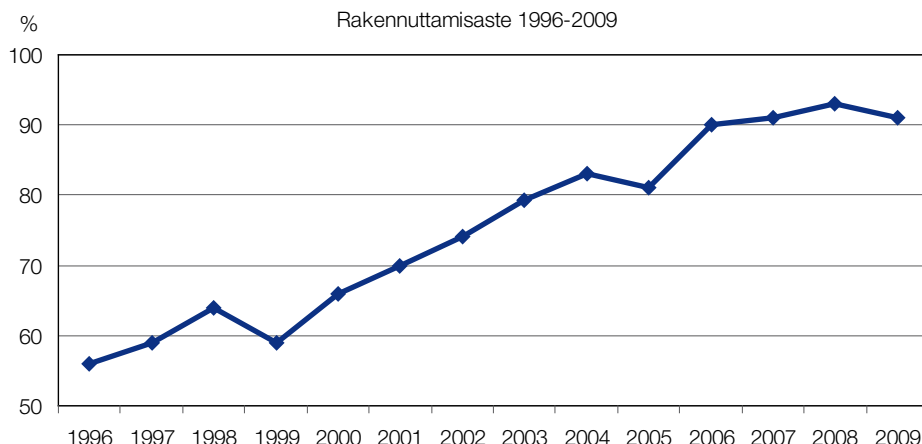
Hankkeiden toteutus siirtyy tuottajalle rakentamispäätöksen jälkeen tehtävällä tilaussopimuksella. Omajohtoista työstä on jo nykyään siirrytty pääosin rakennuttamiseen ja omasta suunnittelusta suunnitteluttamiseen. Monissa ELY-keskuksissa ei ole enää lainkaan omajohtoista rakentamista, vaan kaikki rakentamishankkeet teetetään urakoina tai tilataan toiselta ELY-keskukselta. Rakennuttamisaste on jo yli 90 %, mutta se vaihtelee eri ELYjen välillä. Seuraavassa kuvassa on esitetty rakennuttamisasteen vaihtelu vuonna 2009 silloisissa alueellisissa ympäristökeskuksissa.

Kuva 10. Ympäristövastuualueen (ympäristökeskusten) rakennuttamisaste v. 2009¹⁰



¹⁰ Mauri Jaakkola, ympäristörakentamisen päivät, Oulu 9.-10.6.2010, kalvoesitys

Kuva 11. Rakennuttamisasteen kehitys vuoteen 2009 saakka



Valtion työnä toteutettavat ympäristöhallinnon rakentamishankkeet ovat yleensä yhteishankkeita kuntien tai muiden osapuolten kanssa siten, että valmistunut työ luovutetaan kunnalle tai muulle yhteistyökumppanille. Samalla sovitaan niistä ehdoista, joita työn vastaanottajan on luovutuksen jälkeen noudatettava.

Pienehköissä pilaantuneiden maa-alueiden ja vesistöjen kunnostushankkeissa voidaan käyttää myös työsuoritusten tilaamista. Vesihuoltohankkeissa voidaan urakoita pilkkoa urakkaosuuksiin ja kilpailuttaa ne erikseen. Ympäristövastuualueella ei ole käytetty ST-urakoita eikä käyttöikä- tai elinkaariurakoita eikä palvelusopimuksia.

Rakenteiden kunnossapito tehdään pääsääntöisesti omassa työnjohdossa käyttäen yksityisiä kone- ym. resursseja. Kunnossapitotehtäviä toteutetaan vielä myös omana työnä, mutta niitäkin teetetään enenevästi urakoitsijoilla. Suunnittelussa on sekä omaa suunnittelua että myös suunnitteluttamista. Maastomittaukset suunnittelussa voidaan teettää tai tehdä omana työnä ja käytettävissä on joissain määrin omaa maatutkimuskalustoa.

Rakennuttamisessa on hankintatapana pääsääntöisesti kilpailuttaminen joko avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Pieniä ja luonteeltaan erikoisia hankintoja voidaan tehdä myös suora-hankintana. Vastuualueen urakoiden teettämisessä käytetään apuna RALA:n pätevyystodistuksia ja SYKE:n ylläpitämiä hankkeiden läpiviennin, suunnittelun ja rakentamisen toimintamalleja.

Ympäristövastuualueella on vielä käytössä jonkin verran omaa tuotantokalustoa, ajoneuvoja, moottorikelkkoja, jääsahoja ja kaluston huoltotiloja.

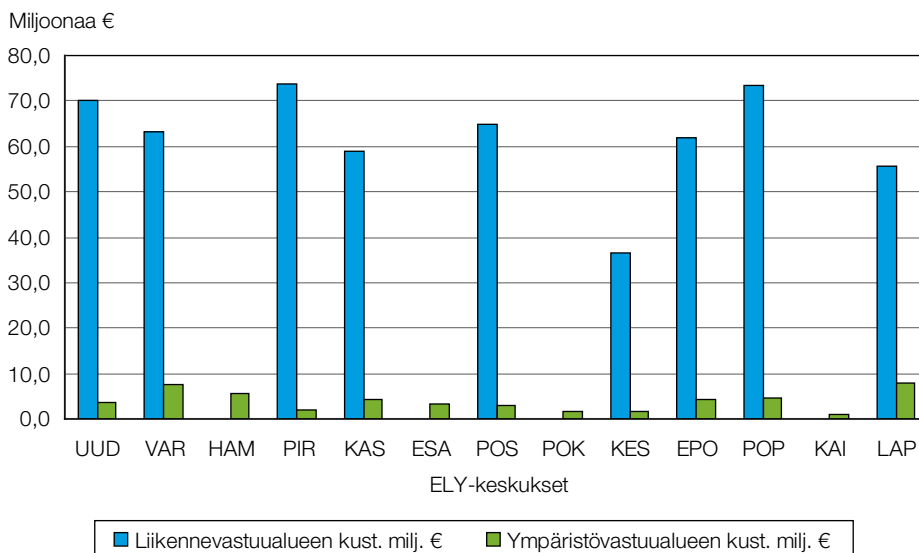
6.2 Vastuualueiden hankintatoiminnan tunnuslukuja

Seuraavassa on tarkasteltu liikenne- ja ympäristövastuualueiden hankinnan muutamia tunnuslukuja.

Liikenne- ja ympäristövastuualueiden hankinnat ovat eri suuruusluokkaa. Liikennevastuualueen tienpidon tuotteiden ja palvelujen hankinnat olivat v. 2009 934 miljoonaa €. Näistä hankinnoista oli 243 miljoonaa € osoitettu valtion budjetissa nimettyihin suuriin kehittämishankkeisiin, joiden rakennuttamisesta huolehtii valtakunnallinen suurten investointien hankintayksikkö. Entiset tiepiirit (nykyiset ELY-keskusten liikennevastuualueet) vastasivat tienpidon hankinnoista, joiden suuruus oli noin 690 miljoonaa €.

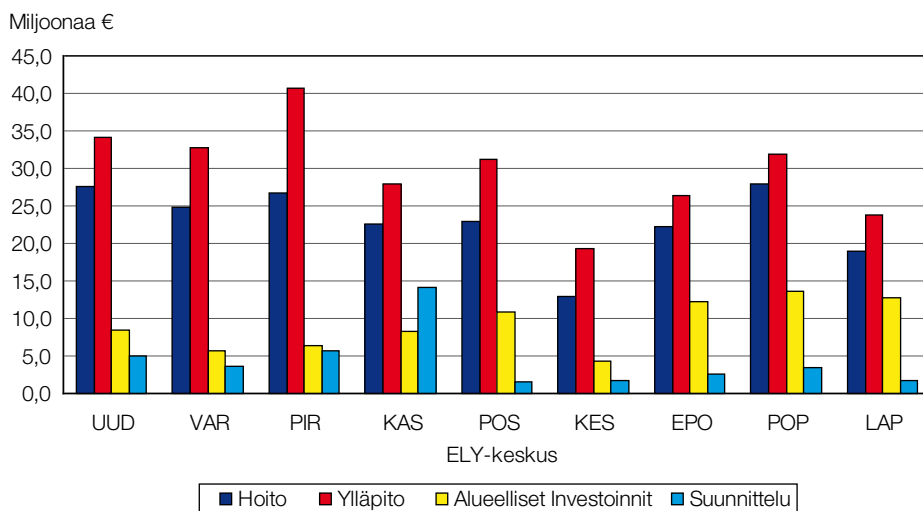
Ympäristövastuualueella rakentamismenot vuonna 2009 olivat 46 miljoonaa €. Niistä vastasivat vuonna 2009 silloiset 13 ympäristökeskusta. Alla olevissa kuvissa on esitetty liikennevastuualueen ja ympäristövastuualueen ELY-keskuksittaiset hankinnat miljoonina euroina.

Kuva 12. Liikenne- ja ympäristövastuualueen hankinnat ilman liikennevastuualueen suuria kehittämishankkeita, suunnittelua ja lauttaliikenteen hankintaa¹¹. Lapin ympäristövastuualueen luvuissa ovat mukana EAKR-hankkeiden ja yhteisrahoitushankkeiden kustannukset



¹¹ Liikennevastuualueiden tiedot Tiehallinto TIEH2009_12_ajo 3_TAP. Ympäristövastuualueen tiedot, Mauri Jaakkolan, SYKE, antamat kustannustiedot vuosien 2007-2009 keskiarvona ja Lapin ELY-keskuksen tarkistustiedot Y-vastuualueen kustannuksista ja henkilöistä

Kuva 13. Liikennevastuualueen perustienpidon (hoito+ ylläpito + alueelliset investoinnit + suunnittelu) hankintojen arvo v. 2009 ELY-keskuksittain



Hankintojen toteuttamisessa oli liikennevastuualueella hankintahenkilöstöä v. 2009 henkilötyövuosina yhteensä 159 htv:tä, mihin lukuun ei sisälly suurten investointien yksikön henkilöstö.

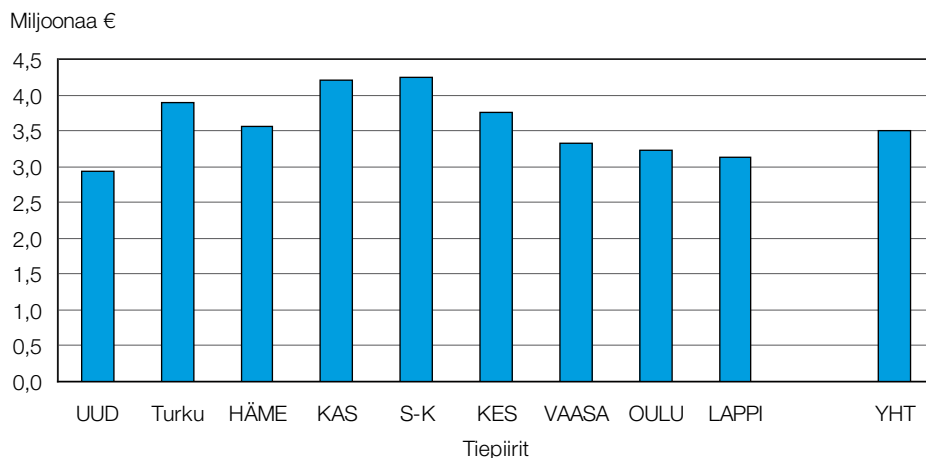
Vastaavana aikana oli ympäristövastuualueella rakennuttamisen henkilöstöä 95 htv:tä. Luvussa on mukana myös ns. suorittava maastotyövoima.

Kun näiden pohjalta lasketaan tunnuslukuina liikenne- ja ympäristövastuualueiden toiminnasta, kuinka suuri euromääräinen hankintakokonaisuus yhdellä hankintahenkilötyövuodella (rakennuttamishenkilötyövuodella) hoidetaan, saadaan alla olevien kuvien mukaiset tunnusluvut eri ELY-keskuksissa.

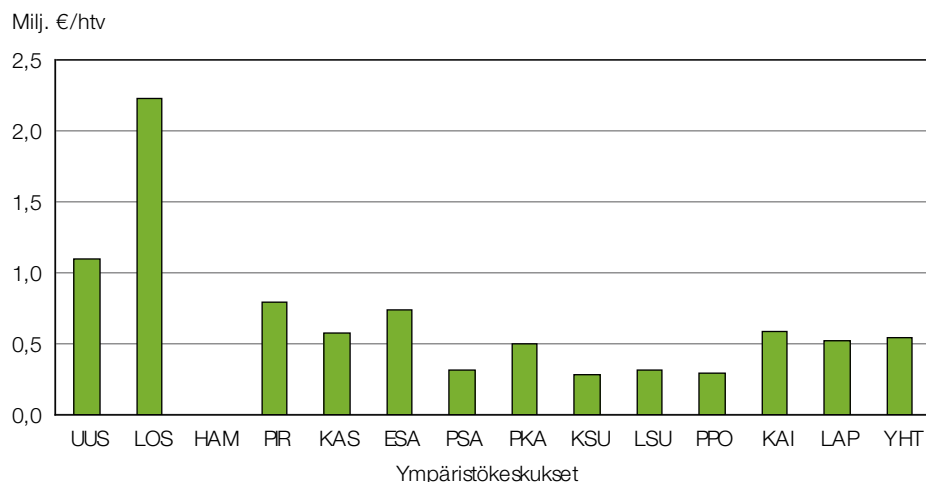
Kokonaisuudessaan liikennevastuualueella yhden henkilötyövuoden panoksella hoidetaan hoidossa, ylläpidossa ja alueellisissa investoinneissa 3,5 miljoonan euron hankinnat. Suurten investointien yksikössä määrä on vielä suurempi, noin 13 miljoonaa €/htv. Jos vastaavat tunnusluvut lasketaan pelkästään hoidossa+ylläpidossa, missä käytetään pitempikestoisia sopimuksia, vastaava tunnusluku on 5,8 milj. € htv.

Ympäristövastuualueella vastaava luku on 0,5 miljoonaa €/htv eli huomattavasti pienempi kuin liikennevastuualueella. Luvut eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia, koska liikennevastuualueen hankkeet ovat pääosin huomattavasti suurempia kustannuksiltaan kuin ympäristötyöt. Lisäksi osa ympäristötöistä on pelkkää mies-työvoimalla tehtävää työtä.

Kuva 14. Liikennevastuualueen hankinnat/henkilötyövuodet v. 2009¹² (Hankinnat käsittävät hoidon + ylläpidon + alueellisten investointien hankinnat)



Kuva 15. Ympäristövastuualueen rakennuttaminen/henkilötyövuodet. Rakentamiskustannuksina käytetty vuosien 2007–2009 indeksikorjattua keskiarvoa. Lapin luvuissa on EAKR-rahoitus ja yhteisosapuolten rahoitus vv. 2008–2009¹³



¹² Tiedot Liikenneviraston esikunnan HESSU-suunnitelmista

¹³ Jukka Vuontelan, YM, antamat henkilöstötiedot ELY-keskuksittain ja Lapin ELY-keskuksesta saadut tarkistustiedot Y-vastuualueen rahoituksesta ja henkilöistä

Liikenne- ja ympäristövastuualueiden erojen syynä on pääasiassa hankintamenettelyjen ja urakkakäytäntöjen erilaisuus. Liikennevastuualueilla rakentamisessa pienet, samalla alueella olevat rakentamishankkeet kootaan usein samaan urakkaan, jolloin useamman kilpailutuksen sijasta tarvitsee järjestää vain yksi kilpailutus. Tavoitteena liikennevastuualueella on ollut sopimuskoon kasvattamisen sekä urakoissa että asiantuntijapalveluissa. Hoidon, ylläpidon ja rakentamisen kilpailutettut hankkeet ovat yksistäänkin kohtuullisen suuria. Hoidon ja ylläpidon palvelusopimuksissa sopimusaika on 5–10 vuotta, mikä vähentää oleellisesti kilpailutusten määrää ja nostaa hankinnan rahallista arvoa.

Ympäristövastuualueella käytetään vielä jossain määrin osaurakointia ja myös urakkakokonaisuuksien pilkkomista työajikohtaisiin urakoihin, mikä lisää hankinnan valmistelun, kilpailuttamisen ja valvonnan työmäärää ja tarvittavaa rakennuttamisen henkilöstömäärää.

Toisena syynä vähäiseen hankintahenkilöstön määrään liikennevastuualueella on laadunvarmistuksen työnjako. Liikennevastuualueella laatuvastuu ja sen osoittamisvastuu on urakoitsijalla. Tilaajalla on velvoitteena urakoitsijan laatusuunnitelman auditointi ja pistokokein laadun toteaminen. Varsinaista urakkatyön valvontaa tilaajalla ei ole. Tämä vähentää hankintahenkilöstön tarvetta.

Kolmantena syynä on se, että liikennevastuualueella käytetään runsaasti hankintapalvelukonsultteja hankinnan valmistelussa, kilpailutuksessa ja urakan valvonnassa. Vuonna 2009 hankintapalvelukonsulttien menot olivat ELY-keskusten liikennevastuualueella 4,3 miljoonaa €, joka vastaa noin 40 henkilötyövuoden panosta. Jos nämä henkilötyövuodet laskettaisiin mukaan liikennevastuualueen oman hankintahenkilöstön määrään, putoaisi yhden henkilötyövuoden panoksella hoidetut hankinnat 4,9 miljoonaan euroon. Ympäristövastuualueella on käytetty hankintapalvelukonsultteja vain muutamassa hankkeessa.

6.3 Vastuualueiden hankintayhtenäisyyden kehittäminen

ELY-keskusten perustamisen yhteydessä käynnistyi vuoden 2009 aikana usean perustettavan ELY-keskuksen toiminnan suunnittelun yhteydessä myös hankintamenettelyjen yhtenäistämistä ja niiden kehittämistä sekä organisointia koskeva yhteistyö, jossa olivat edustettuna silloiset TE-keskukset, tiepiirit ja alueelliset ympäristökeskukset.

Vuoden 2010 alkupuolella käynnistyi työ- ja elinkeinoministeriön toimeksianosta valtakuntatasoinen infrahankkeiden hankintamenettelyjä ja organisointia koskeva kehittämistyö. Jotkut ELY-keskukset ovat jääneet odottamaan valtakunnallisen kehittämistyön tuloksia, ennen kuin käynnistävät omaa ELY-keskustaan koskevan suunnittelutyön.

6.4 ELYjen hankintojen nykytila, hankintayhtenäisyyden kehittämistyö ja kehittämissuunnitelmat

6.4.1 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, 3 vastuualuetta

6.4.1.1 ELY-KESKUKSEN NYKYISET TEHTÄVÄT

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen, Vaasan tiepiirin ja Länsi-Suomen ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi ELY-keskuksessa hoidetaan entisen Länsi-Suomen lääninhallituksen liikenne- ja sivistysosaston tehtäviä.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Etelä-Pohjanmaa ja liikenne- ja ympäristöasioissa lisäksi Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa lisäksi kaikkien ELY-keskusten toimialueella ELY-keskukselle kuuluvat puualan koulutushankinnat. Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa myös Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen ELY-keskusten toimialueella maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat.

ELY-keskuksen päätoimipaikka on Seinäjoella ja muut toimipaikat Vaasassa ja Kokkolassa.

6.4.1.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa ei ole vielä aloitettu infra-hankkeiden hankinnan ja hankintayhteistyön kehittämistä. ELY-keskus odottaa valtakunnallisen kehittämistyön tuloksia ennen oman selvitystyön käynnistämistä.¹⁴

6.4.2 Etelä-Savon ELY-keskus, 2 vastuualuetta

6.4.2.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Etelä-Savon TE-keskuksen ja Etelä-Savon ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi Etelä-Savon ELY-keskuksessa hoidetaan osa entisen Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston tehtävistä. Etelä-Savon ELY-keskuksen toimipaikka on Mikkelissä.

Etelä-Savon ELY-keskus hoitaa oman toimialueensa lisäksi ELY-keskuksille kuuluvat ympäristönhoito-, vesihuolto- ja vesistö- ja jätehuoltotöiden toteuttamistehtävät tehtävät Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen toimialueella.

6.4.2.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Hankintayhtenäisyyden kehittämistä on käsitelty koko Itä-Suomen (Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ELYt) alueen kattavana kokonaisuutena. Kehittämistyön kuvaus on esitetty Pohjois-Savon ELYn tarkastelussa.

¹⁴ Anders Östergård, sähköpostiviesti 4.11. 2010

6.4.3 Hämeen ELY-keskus, 2 vastuualuetta

6.4.3.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Hämeen ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Hämeen TE-keskuksen ja Hämeen ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi Hämeen ELY-keskuksessa hoidaan osa entisen Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston tehtävistä. Keskuksen toimipaikka on Lahdessa ja muu toimipaikka Hämeenlinnassa. Liikenne- ja infrastruktuuritehtävät Kanta- ja Päijät-Hämeen alueella hoitaa Uudenmaan ELY-keskus.

ELY-keskus toimii ympäristövastuualueella tilaajaroolissa ja tilaa rakennuttamispalvelut Pirkanmaan tai Uudenmaan ELY-keskukselta. Ympäristövastuualueella ei ole lainkaan omaa tuotannosta vastaavaa yksikköä eikä varsinaista rakentamishenkilöstöä. Kokemukset toiminnasta ovat olleet pääosin myönteisiä.

6.4.3.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Ympäristövastuualueen tilaamisen ja rakennuttamisen kehittämistarpeet liittyvät menettelyjen yksinkertaistamiseen ja selkiyttämiseen sekä palvelun saannin tasapuolisuuden varmistamiseen.

6.4.4 Kaakkois-Suomen ELY-keskus, 3 vastuualuetta

6.4.4.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Kaakkois-Suomen TE-keskuksen, Kaakkois-Suomen tiepiirin ja Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa hoidetaan entisen Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä. ELY-keskus sijaitsee Kouvolassa.

Kaakkois-Suomen ELY-keskukseen on keskitetty kaikki entisen Tiehallinnon tienvarsiteknologiaan liittyvät valmistelu-, suunnittelu- ja valvontatehtävät sekä näihin liittyviä puite- ja huoltosopimuksia koskevat asiat (VALTTI-yksikkö).

Kaakkois-Suomen ELY-keskus hoitaa oman toimialueen lisäksi Etelä-Savon ja Hämeen ELY-keskusten toimialueella ELY-keskuksille kuuluvat maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat.

6.4.4.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa on pidetty muutama kokous infra-hankkeiden hankinnan ja hankintayhteistyön kehittämistä. Tarkoituksena on aloittaa kehittäminen valtakunnallisen selvitystyön pohjalta.¹⁵ Konkreettisena yhteistyötoimenpiteenä on suunniteltu hyödetulvien torjuntajen sisällyttämistä tiestön hoidon alueurakkaan Kotkan alueella. Kilpailutus siitä olisi parin vuoden kuluttua.

15 Pasi Hukkanen, sähköpostiviestit 30.8.2010 ja 3.11.2010

6.4.5 Kainuun ELY-keskus, 2 vastuualuetta

6.4.5.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Kainuun ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Kainuun TE-keskuksen ja Kainuun ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi ELY-keskuksessa hoidetaan entisen Oulun lääninhallituksen sivistysosaston tehtäviä. Kainuun liikennevastuualueen asioita hoidetaan Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa. Keskuksen toimipaikka on Kajaanissa. Kainuun ELY-keskuksen toimialueen maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat hoitaa Pohjois-Karjalan ELY-keskus.

6.4.5.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Hankintayhtenäisyyden kehittämistyötä ei ole menossa.

6.4.6 Keski-Suomen ELY-keskus, 3 vastuualuetta

6.4.6.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Keski-Suomen ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Keski-Suomen TE-keskuksen, Keski-Suomen tiepiirin ja Keski-Suomen ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi Keski-Suomen ELY-keskuksessa hoidetaan entisen Länsi-Suomen lääninhallituksen liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä. ELY-keskus sijaitsee Jyväskylässä.

6.4.6.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Keski-Suomen osalta infahankintojen hankintayhteistyön kehittäminen käynnistyi vuoden 2009 kesällä.¹⁶ Kehitystyötyössä vertailtiin ja analysoitiin eri vastuualueiden hankintatoimintaa ja tarkasteltiin yhteistyömahdollisuuksia.¹⁷ Kehitystyötä on jatkettu vuoden 2010 aikana ja tavoitteena on ollut, että yksityiskohtainen kehittämisen etenemissuunnitelma laaditaan 31.10.2010 mennessä. Etenemissuunnitelmassa on tarkoitus esittää:

- mahdollinen siirtymäkauden pituus
- henkilöstön sijoittuminen/vaikutukset henkilöstöön
- työkalujen (ohjeistusta, laatuvaatimuksia erityishankintojen tueksi) kehittäminen ja kehittämisen resurssitarve
- perehdyttämistarve/koulutustarve LVR:een (laatuvastuu-rakentaminen) selvitetään

Keski-Suomen ELYssä on perustettu infran hankinnan ja kunnossapidon prosessi, jonka avulla pyritään löytämään yhteiset toimintatavat. Aiemmalta pohjalta on jatkettu keskustelua ELYn hankintayhteistyöstä ja yritetään löytää yhteistyöhankkeita sekä perehdytään toisten vastuualueiden hankinta-asiakirjoihin.

16 Muutossuunnitelmaesitys, Hankinnat ja rakennuttaminen 2.6.2009

17 Ympäristövastuualueen ja Liikennevastuualueen rakennuttamisen ja hankinnan vertailu 22.3.2010

6.4.7 Lapin ELY-keskus, 3 vastuualuetta

6.4.7.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Lapin ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Lapin TE-keskuksen, Lapin tiepiirin ja Lapin ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi Lapin ELY-keskuksessa hoidetaan entisen Lapin lääninhallituksen liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä. Keskuksen toimipaikka on Rovaniemellä ja muu toimipaikka Kemissä.

Lapin ympäristökeskuksen rakentamistoiminnasta tehtiin jo ennen ELY-keskusten perustamispäätöstä laajoja selvityksiä. Kun kaikkien ympäristökeskusten rakentamis/rakennuttamistoiminnasta tehtiin valtakuntatasoisia RAKE-selvityksiä, Lapin ympäristökeskus teki oman RAKE 5 selvityksen vuonna 2002.¹⁸

6.4.7.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Varsinainen uuden ELY-keskuksen infrahankintojen ja hankintayhteistyön kehittäminen käynnistyi vuoden 2009 alussa. Lapin ELYn alueellisen muutosryhmän toimeksiannosta työryhmän ”Palvelutuottajat ja sopimusohjaus/tilaaja-tuottaja” tehtävänä oli laatia selvitys Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen siirtyvien virastojen hankintatehtävien nykytilasta ja tehdä ehdotus hankintojen yhteistyön kehittämisestä uudessa ELY-keskuksessa.

Selvitystyössä syntyi erilaisia osaselvityksiä liikenne- ja ympäristövastuualueiden toiminnasta sekä yhteistyön kehittämisestä.¹⁹ Työryhmän työstä julkistettiin raportti ja sitä koskeva esittelykalvosarja joulukuussa 2009.^{20, 21 22}

Työryhmä esitti raportissaan useita hankintamenettelyjen ja hankintayhtenäisyyden kehittämistoimenpiteitä vuosille 2010–2011, joita on lähdetty toteuttamaan. Kehittämiskohteiden tilanne on ollut marraskuussa 2010 seuraava:

- 1 Yhteistyön kehittäminen
- 2 On perustettu yhteinen hankinnan kehittämisryhmä tehtävänään koordinoita ja kehittää hankintatointa, yhtenäisiä toimintatapoja ja resurssien yhteiskäyttöä.
- 3 Palvelutuottajien haastattelututkimus
 - Haastattelututkimuksen avulla on menossa selvitys palveluntuottajien näkemyksestä Lapin ELY-keskuksen hankintatoiminnan yhteistyön kehittämiseksi ja samalla tarkennetaan tilaajan näkemykset yhteistyön kehittämismahdollisuuksista. Tutkimus valmistuu vuoden 2010 aikana.
- 4 Yhteiset puitesopimukset
 - Yhteiset puitesopimukset on kilpailutettu pienten suunnitteluhankkeiden ja hankintapalveluiden tilaamiseen. Ympäristövastuualueen

18 Lapin ympäristökeskuksen rakentamistoiminnan kehittäminen, Lapin RAKE 5, työryhmäraportti, 17.4.2002

19 Hankintatehtävät ELYssä (LAP), Kari Porsanger Lapin ympäristökeskus, 19.5.2009, kalvosarja

20 Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hankintatehtävien nykytilaselvitys ja yhteistyön kehittäminen, 8.12.2009

21 Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hankintatehtävien nykytilaselvitys ja yhteistyön kehittäminen, raportin esittelykalvosarja, Jukka Jääskö, Lapin tiepiiri 9.12.2009

22 Lapin ELYn hankintatoimen kehittämisen Workshop-muistio

edustajat ovat osallistuneet kilpailutukseen. Ympäristövastuualue on tilannut ensimmäisen toimeksiannon puitesopimuksesta

- 5 Hankintojen yhteensovittaminen
 - Liikenne- ja ympäristövastuualueiden hankintaohjelmien yhteensovittamista on tehty useassa eri tilaisuudessa. Maakuntaohjelma 2011-2014, sen TOTSU 2011-2012, vastuualueiden TTS ja hankintaohjelmat ovat olleet tarkastelussa mukana. Liikennevastuualueen hoidon urakoiden sopimuksia hyödynnetään joissakin ympäristövastuualueen hankinnoissa.
- 6 Siirtyminen ostopalveluihin
 - Kilpailuttamisen laajentamisesta valtakunnallisen kehittämistyön linjauksen mukaisesti laaditaan suunnitelma vuonna 2011, miten tuotteita ja palveluja siirretään ulkopuolisilta palveluntuottajilta tilattaviksi.
- 7 Osaaminen
 - Infran hankintaosaamisen kehittämiseksi on perustettu yhteinen työryhmä ja määritelty uudet tavoitteet vuodelle 2011.
- 8 Toimitilat
 - Selvitetään mahdollisuutta sijoittaa ympäristö- ja liikennevastuualueiden hankintahenkilöstö yhteisiin toimitiloihin.

6.4.8 Pirkanmaan ELY-keskus, 3 vastuualueetta

6.4.8.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen kuuluu Pirkanmaan maakunta ja sen toimipaikka on Tampereella.

Pirkanmaan ELY-keskukselle on keskitetty Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Hämeen, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten toimialueella maanteiden hoidon alueurakoiden kilpailuttamiseen ja hankintapäätöksiin liittyvät ELY-keskuksille kuuluvat tehtävät.

Pirkanmaan ELY-keskus hoitaa lisäksi Hämeen ELY-keskuksen toimialueella ympäristönhoito-, vesihuolto-, vesistö- ja jätehuoltotöiden toteuttamiseen liittyvät tehtäviä. Lisäksi Pirkanmaan rakennuspäällikkö toimii vastaavassa tehtävässä myös Uudellamaalla.

Pirkanmaan toimialueen nosturialan koulutushankinnat on keskitetty Hämeen ELY-keskukseen.

Pirkanmaan ELY hoitaa maanteiden opastus- ja viitoitusasioita sekä tienvarsimainonnan poikkeuslupia ja lausuntoja valtakunnallisesti.

6.4.8.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Pirkanmaan ELY -muutosryhmän toimeksiannosta perustettiin v. 2009 työryhmä, jonka tehtäväksi annettiin tulevan Pirkanmaan ELY-keskuksen hankintatoiminnon nykytilanteen selvittäminen ja hankinnan synergiahyötyjen etsiminen. Työryhmässä olivat edustettuina liikenne- ja ympäristövastuualueet. Eri vastuualueiden

hankinnan nykytilasta laadittiin erilliset muistiot ja yhteistyömahdollisuuksista ja niiden vaikutuksista selvitys.^{23, 24}

Työryhmä totesi, että nopea ja radikaalikin muutos on mahdollista toteuttaa. Yhteistyössä pitäisi valmistautua eri vastuualueiden hankintaresurssien yhteiskäyttöön. Työryhmä esitti hankintojen yhtenäistämisen ja yhteistyön kehittämiseen seuraavat kehittämistoimenpiteet:

Osaamisen kehittäminen

- 1-2 henkilön perehdyttäminen kummastakin organisaatiosta toisen organisaation keskeisiin tehtäviin
- Yhteisen hankintakoulutuksen järjestäminen

Pilottihankkeet

- Hankevastaavat toteuttavat yhteistyössä yhden pilottihankkeen sekä ympäristö- että liikennevastuualueelta hankkivan yksikön hankintakäytäntöä noudattaen

Hankinnan keskittäminen

- Hoidon alueurakoiden kilpailuttamisen keskittäminen Pirkanmaalle läntisellä yhteistyöalueella.
- Vesihuolto-, ympäristö- ja pilaantuneiden maa-alueiden hankkeiden keskittäminen Pirkanmaalle Etelä-Suomen osalta

Yhteinen hankintaorganisaatio v. 2011. Siihen kuuluisivat:

- Rakentamiseen liittyvä suunnittelu
- Tie- ja väyläsuunnittelu
- Rakennussuunnittelu
- Hoito- ja ylläpitourakat
- Vesihuoltokohteet
- Vesistökohteet
- Pilaantuneiden maa-alueiden kohteet
- Väyläinvestoinnit

Oma suunnittelu-, laboratorio- ja korjaamotoiminta

- Ulkoistaminen (laboratorio myyty 2010 keväällä)
- Huoltotukikohdan lopettaminen 31.5.2010 mennessä (toteutunut)

Vuoden 2010 aikana on suunnitelmien toteuttamisessa edetty seuraavasti:

- Käynnissä on maastotyöselvitys, jossa on tarkoitus hyödyntää eri vastuualueen henkilöitä toisten vastuualueen maastotöissä. Selvityksessä maastotyö tarkoittaa työtä, joka tehdään toimiston ulkopuolella.
- Liikenne- ja ympäristövastuualueiden hankkijat ovat olleet mukana toistensa hankkeiden valmistelussa ja työmaakokouksissa. Ympäristövastuualue on teettänyt kevyen liikenteen väylähankkeen maantien varteen vesihuoltohankkeen yhteydessä.

23 Hankinta Pirkanmaan ELYssä, selvitys Pirkanmaan muutosryhmän toimeksiannosta 12.11.2009

24 Hankinta Pirkanmaan ELYssä kalvosarja 12.11.2009

- Ympäristövastuualueen hankkijoita on osallistunut liikennevastuualueen henkilöstölle järjestettyyn koulutukseen.
- Hankkijoiden asiantuntijayhteistyö yli vastuualuearajojen on lisääntynyt oleellisesti.
- On pohdittu, olisiko järkevää liittää myös vesihuoltohankkeet yhteiseen hankintaohjelmaan

6.4.9 Pohjanmaan ELY-keskus, 1 vastuualue

6.4.9.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Pohjanmaan ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Pohjanmaan TE-keskuksen ja Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston tehtävistä. Keskuksen toimipaikka on Vaasassa ja muu toimipaikka Kokkolassa.

Entisen Vaasan tiepiirin ja Länsi-Suomen ympäristökeskuksen palveluista Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella huolehtii Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaa oman toimialueensa lisäksi Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen ELY- toimialueella maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat.

6.4.10 Pohjois-Karjalan ELY-keskus, 2 vastuualue

6.4.10.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Pohjois-Karjalan TE-keskuksen ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen sekä Pohjanmaan TE-keskuksen ja Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston tehtävistä. Keskuksen toimipaikka on Joensuussa.

Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen toimialueen liikenne- ja infrastruktuuriasiat hoidetaan Pohjois-Savon ELY-keskuksessa. Ympäristövastuualueen rakennuttamistehdävistä huolehtii Etelä-Savon ELY-keskus.

Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on keskitetty kaikkien ELY-keskusten toimialueella kivialan koulutuksen hankintaan liittyvät tehtävät. Lisäksi sille on keskitetty Pohjois-Savon ja Kainuun ELY-keskuksen toimialueella maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat.

6.4.10.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Hankintayhtenäisyyden kehittämistä on käsitelty koko Itä-Suomen (Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ELYt) alueen kattavana kokonaisuutena. Kehittämistyön kuvaus on esitetty Pohjois-Savon ELYn tarkastelussa.

6.4.11 Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, 3 vastuualuetta

6.4.11.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen, Oulun tiepiirin ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa hoidetaan entisen Oulun lääninhallituksen liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä. Keskuksen toimipaikka on Oulussa ja muu toimipaikka Ylivieskassa.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle on keskitetty Kainuun ja Lapin ELY-keskusten alueella maanteiden hoidon alueurakoiden kilpailuttamiseen ja hankintapäätöksiin liittyvät ELY-keskusten tehtävät.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa oman toimialueensa lisäksi Kainuun ELY-keskuksen toimialueella ympäristöhoito-, vesihuolto- ja vesistö- ja jätehuoltotöiden toteuttamiseen liittyvät tehtävät.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaa oman toimialueensa lisäksi Lapin ELY-keskuksen toimialueella ELY-keskuksille kuuluvat maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat.

6.4.11.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen hankintojen yhtenäistämisen kehittämisestä on vastannut työryhmä, jossa on ollut edustettuina ELY-keskuksen kaikki vastualueet. Selvitystyöstä on valmistunut joukko asiakirjoja^{25, 26, 27, 28}.

Työryhmän esityksiä on käsitelty vastualueiden ja ELY-keskuksen johtoryhmissä. Työryhmän on jakanut toimenpide-ehdotukset kolmeen luokkaan:

- 1 Vuoden 2011 aikana toteutettavaksi aiottavat asiat: Luokka 1
 - suhteutettuja valtakunnalliseen etenemiseen
 - toteutustavoite määritellään vuoden mittaiseksi
- 2 Toimintasuunnitelmassa toteutettavaksi aiottavat asiat: Luokka 2
 - resursseja ei välttämättä ole kaikkeen kehittämistoimintaan
 - toteutus voi alkaa vuoden 2011 aikana ja jatkua tulevana vuosina
- 3 Tulevien vuosien aikana toteutettavaksi aiottavat asiat: Luokka 3
 - ehdotukset vuosia 2011-2013 koskevista kehittämisaskelista

Työryhmä on tehnyt seuraavat toimenpide-ehdotukset eri luokkiin kuuluvista kehittämisalueista

Luokka 1, vuoden 2011 kehittämiskohteet:

- Toisten toimintatapoihin tutustuminen
- Sähköinen hankinta
- Eri sopimusten laajentaminen koskemaan kaikkia vastualueita

25 Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hankinnan toimintamallin kehittäminen, Luonnos 5.10.2010

26 POP ELY, hankintatoimen tahtotila 2015 ja siihen eteneminen, kalvosarja

27 POP ELY, hankinnan kehittäminen, kalvosarja, 5.11.2010

28 Toiminta- ja taloussuunnitelma 2010-2014, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue

- Hankintaohjelmien yhteensovitus
- Sisäisten rakenteiden tarkastelu ja muuttaminen
- Keskustelufooromit palvelutuottajien kanssa
- Henkilöstön jaksaminen ja uusien mahdollisuuksien oivaltaminen ja mahdolliset toimenpiteet
- Osaamisen ylläpitäminen
- Muut konkreettiset pilotit
- Valtakunnallisen työn jalkauttaminen

Luokka 2, toimenpidesuunnitelma vuodelle 2011

- Viranomaistyön kehittäminen
- Hankinnan juridiset palvelut
- ELY-aluevastaava
- Vuoden aikana esille tulevat isot ja pitempiketoiset kehittämisalueet

Luokka 3. toimenpidesuunnitelma vuosille 2011-2013

- Asiakastarpeiden hallinta
- Hankintatarpeen määrittely
- ”Puhdas” hankinta
- Viranomaistoiminta kaikissa vaiheissa

Jokaisesta kehittämisalueesta on tehty yksilöity toimenpidesuunnitelma, jossa on kuvattu kehittämiskohteen tavoite, kohteen tarkennus, toteutusvastuu ja seuranta. Kehittämisehdotukset on tarkoitettu käsitellä Pohjois-Pohjanmaan ELYn johtoryhmässä joulukuussa 2010.

6.4.12 Pohjois-Savon ELY-keskus, 3 vastuualuetta

6.4.12.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaa oman toimialueensa lisäksi Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueella maanteiden hoidon alueurakoiden kilpailuttamiseen ja hankintapäätöksiin liittyvät ELY-keskuksille kuuluvat tehtävät. Keskuksen toimipaikka on Kuopiossa

6.4.12.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Itä-Suomen alueella on tarkasteltu hankintayhteistyön ja hankintayhtenäisyyden kehittämistä kolmen Itä-Suomen ELY-keskuksen kokonaisuutena. Selvitystyön pohjana on kehittämistyöstä tehty opinnäytetyö: ”Rakennuttamisen organisointi Itä-Suomen ELY-keskusten alueella”. Kehittämistyössä ovat olleet Savo-Karjalan tiepiirin, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon ympäristökeskusten rakennuttajat ja muut hankinnan edustajat.

6.4.12.3 TYÖRYHMÄN KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Työryhmä esitti kehittämissuunnitelmassaan seuraavat hankintatoimen kehittämis-ehdotukset:

- 1 Selvitystyötä käytetään pohjana kolmen Itä-Suomen ELY-keskuksen linjauksille
- 2 Pohjois-Savon ELYssä on oma työryhmä hankintojen kehittämiseksi/yhdistämiseksi
- 3 Itä-Suomen ELY-keskusten hankintaorganisaatioiden yhteistyön kehittämistä varten nimetään yhteistyöryhmä
- 4 Itä-Suomen ELY-keskuksille laaditaan yhteinen hankintaohjelma vuosille 2011-2013. Hankintaohjelman laatimisen yhteydessä sovitaan yhteistyöstä.
- 5 Investoinnit rakennutetaan aluksi ELY-keskuksen ympäristö- ja liikenteen vastuualueiden nykyisten toimintojen, toimipaikkajaon sekä erikoistumisten pohjalta.
- 6 Hankkeen rakennuttamisesta tekee ao. ELY-keskus rakentamispäätöksen. ELY-keskuksen ao. vastuualue tilaa rakennuttamisen sitä hoitavalta yksiköltä.
- 7 ELY-keskusten investointien rakennuttamisessa siirrytään yhtenäiseen toimintamalliin.
- 8 Etelä-Savon ELY-keskuksen ympäristörakentamisen hankkijat erikoistuvat ympäristöhankkeisiin liittyvään rakennuttamisosaamiseen.
- 9 Kummaltakin vastuualueelta valitaan pilottihanke, jonka hankevastaavat toteuttavat yhteistyössä tienpidon hankintakäytäntöjä soveltaen.
- 10 Yhteistyöalueiden hankintaorganisaatioissa tehdään osaamisen kartoitusta ja osaamisen kehittämissuunnitelmaa.
- 11 ELY-keskusten kesken tehdään hankintayhteistyöstä ja sen kehittämisestä yhteistyösopimus (POK, ESA, POS).
- 12 Erikoistumisten myötä yhteistyöalueita voidaan laajentaa
- 13 Ympäristöhankkeiden valmistelu (suunnittelu, luvat, rahoitus, yhteistyö) tapahtuu kussakin ELY-keskuksessa
- 14 Kilpailutetaan yhteinen suunnittelun ja hankintapalvelun puitejärjestely nykyisten sopimusten päätyttyä.
- 15 Tarkennetaan laadittua hankintatoiminnan kehittämissuunnitelmaa ja päivitetään sitä jatkossa vuosittain.

Pohjois-Savossa on selvitetty myös elinkeinovastuualueen ns. erilaisten maataloustukien tarkastajien osallistumismahdollisuuksia mm. yksityistieparannushankkeiden lopputarkastuksiin. Elinkeinovastuualueella tehdään kohtuullisen paljon EU-rahoitteisten ja kansallisella rahalla tehtävien investointien lopputarkastuksia. Myös maankäyttöön liittyvä selvitys on käynnissä. Tarkoituksena on selvittää kaavoitukseen liittyvien asioiden yhdistämistä.

Keskeisenä tuloksena kehitystyössä on ollut se, että Pohjois-Savon ELY-keskuksen ympäristörakentamisen hankintaorganisaatio ja tienpitotuotteiden hankintaorganisaatioiden tulisi jatkossa toimia tiiviissä yhteistyössä. Työssä todettiin, että jatkossa tarvitaan yhtä ELYä suurempia yhteistyöalueita ja yhteistyöstä on saatavissa

hyötyä kaikille osapuolille sekä valtion investoinneissa että rakenteiden hoidossa ja ylläpidossa.

6.4.13 Satakunnan ELY-keskus, 1 vastuualue

6.4.13.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Satakunnassa on yhden vastuualueen ELY-keskus, joka hoitaa entisen Satakunnan TE-keskuksen elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri-tehtäviä. Keskuksen toimipaikka on Porissa.

6.4.14 Uudenmaan ELY-keskus, 3 vastuualuetta

6.4.14.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

ELY-keskuksen tehtävät muodostuvat entisen Uudenmaan TE-keskuksen, Uudenmaan tiepiirin ja Uudenmaan ympäristökeskuksen tehtävistä. Lisäksi Uudenmaan ELY-keskuksessa hoidetaan entisen Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä. Keskuksen toimipaikka on Helsingissä. Uudenmaan ELY-keskus hoitaa liikenne- ja infrastruktuuritehtävät myös aiemmin Hämeen tiepiiriin kuuluneilla Kanta- ja Päijät-Hämeen alueilla. Uudenmaan ELY-keskus hoitaa ympäristönhoito- vesihuolto- vesistö ja jätehuoltotöiden toteuttamiseen liittyvät tehtävät ja toteuttaa vastaavia hankkeita myös Hämeen ELY-keskuksen tilauksesta.

6.4.14.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Uudenmaan ELY-keskuksen alueella ei ole vielä käynnistetty hankintayhteistyön ja hankintayhtenäisyyden kehittämistyötä. ELY-keskuksessa odotetaan tämän selvitystyön tuloksia, joita on tarkoitus sen jälkeen viedä käytännön työhön.

6.4.15 Varsinais-Suomen ELY-keskus, 3 vastuualuetta

6.4.15.1 ELY-KESKUKSEN TEHTÄVÄT

Varsinais-Suomen ELY-keskus vastaa Varsinais-Suomen TE-keskukselle, Lounais-Suomen ympäristökeskukselle ja Turun tiepiirille aiemmin kuuluneista tehtävistä. Lisäksi Varsinais-Suomen ELY-keskus hoitaa Länsi-Suomen lääninhallituksen liikenne- ja sivistysosastoille sekä Merenkululaitokselle kuuluneita tehtäviä. ELY-keskuksen päätoimipaikka on Turussa ja muu toimipaikka Porissa.

Varsinais-Suomen ELY-keskus hoitaa maantielauttaliikenteen hankintaan ja palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät ja saariston yhteysalusliikenteen hankintaan ja avustuksiin sekä palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät koko maan alueella.

Varsinais-Suomen ELY-keskus hoitaa oman toimialueensa lisäksi Uudenmaan, Satakunnan ja Pirkanmaan ELY-keskusten toimialueella ELY-keskuksille kuuluvat maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat.

6.4.15.2 HANKINTAYHTENÄISYYDEN KEHITTÄMISTYÖ

Varsinais-Suomen ELY valmisteluun kuuluvan palvelujen hankinta -työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella muodostettavan keskuksen palvelujen hankintaan liittyviä tehtäviä. Selvitystyössä on ollut tavanomaisten liikenne- ja ympäristövastuualueiden edustajien lisäksi entisen MKL:n yhteysalusliikenneyksikön edustajat. Yhteysalusliikenneyksikön tehtävät siirtyivät ELY-keskukseen.²⁹

Selvitystyössä on ollut alkuvaiheessa päähuomio hankintayhteistyössä, missä on käytetty selvitysmiehiä. Selvitysmiehet ovat esittäneet muun muassa seuraavaa:

- Hankintatoimea kehitetään ympäristökeskusten ja tiepiirien nykyisten yhteistyö-alueiden pohjalta muodostettavissa aluekokonaisuuksissa.
- Valtion vesirakenteiden ja tieverkon ylläpidon hankintaa kehitetään yhdessä. Hankinnoissa korostuu pyrkimys monipuolisiin ja pitkäkestoisiin palvelusopimuksiin.
- Ympäristöhankkeiden ja tieverkon investointien hankintamenettelyjä kehitetään yhdessä. Hankinnoissa korostuu hankkeiden yhteys alueidenkäyttöön, hankkeiden valmistelu ja yhteisrahoitus yhteiskumppaneiden kanssa sekä hankkeen elinkaaren ja ympäristövaikutusten hallinta.
- Hankintojen kehittämistä varten yhteistyöalueille perustetaan alueelliset valmisteluryhmät, joihin kuuluvat edustajat entisistä tiepiireistä ja ympäristökeskuksista.

Hankintamenettelyjen käytännön yhtenäistämistyössä on suunniteltu ja edetty vuoden 2010 toiminnassa seuraavasti:³⁰

- Keväällä 2010 on päivitetty ELYn liikennevastuualueella liikenneteknisten asiantuntijapalveluiden puitesopimus. Selvitetään sen hyödynnettävyys ympäristövastuualueella.
- 9-12/2010 kilpailutetaan tie- ja siltasuunnittelun puitesopimukset. Näihin on mahdollista sisällyttää ympäristövastuualueen tarpeisiin uusi aihealue, vesihuoltorakenteet.
- ELYn maanhankinnan puitesopimuksessa on aihealueena PIMA, melu, tärinä ym. Selvitetään sen hyödynnettävyys ympäristövastuualueella.
- Yhteinen hankintalakikoulutus 16.8. liikennevastuualueella
- Liikenne- ja ympäristövastuualueiden koulutus- tai luontopäiviin osallistuminen toiselta vastuualueelta.
- Kartta- ja maastotietoasiantuntijoiden yhteistyö. Liikennevastuualueen asiantuntijat voivat vuosittain selvittää ympäristövastuualueen ilmakuvaustarpeet.
- Ojitus- ja kuivatusasioiden konsultointi ympäristövastuualueelta liikennevastuualueelle.
- Liikenne- ja ympäristövastuualueiden hanketiedottamisen yhteistyö: Hanke-esittelyt ja tiedotteet ELYn nettisivuille. Selvitetään tämän tarve

29 Varsinais-Suomen ELY / Palvelujen hankinta, väliraportti 22.5.2009

30 VARELY -synergiaryhmät, hankinta ja rakennuttaminen, yhteistyösuunnitelma ja synergiaryhmän jatkotyön aikataulu 2010–2011

- Liikenne- ja ympäristövastuualueiden projektipäälliköiden tutustumiset toisten hankkeisiin ja hanke-esittelyt syksyllä 2010.

Varsinais-Suomen ELYn johto on jatkanut synergiatyöryhmän toimikautta toukokuun 2011 loppuun. Näkökulmana on ollut mm. valtakunnallisten menettelyjen kehittäminen.

6.4.16 ELY-keskusten hankintayhtenäisyyden kehittämistyön yhteenveto

Kolmen vastuualueen ELY-keskuksissa hankintayhtenäisyyden ja hankintamenettelyjen kehittämistyö on ollut käynnissä 6 ELY-keskuksessa. Etelä-Pohjanmaan, Kaakkois-Suomen ja Uudenmaan ELY-keskukset odottavat valtakunnallisen selvitystyön tuloksia ennen kuin käynnistävät omaa ELY-keskusta koskevan suunnittelutyön.

Kolmen vastuualueen ELYissä kuudessa on ollut käynnissä hankintojen kehittämistyö. Näistä muissa paitsi Pirkanmaalla ja Pohjois-Savossa on ollut mukana myös elinkeinovastuualueen edustajat. Pohjois-Savon ELY-keskus on tehnyt hankintamenettelyjen kehittämistyötä yhteistyössä Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ympäristövastuualueiden kanssa. Sillä tavalla on haluttu varmistaa hankintayhtenäisyys myös niissä Itä-Suomen ELY-keskuksissa, joissa ei ole liikennevastuualuetta.

Kaikissa 6:ssa ELY-keskuksessa, joissa kehittämistyö on ollut käynnissä, on valmisteltu ehdotukset hankintamenettelyjen ja hankintayhteistyön kehittämiseksi. Pääpaino ehdotuksista koskee liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintatapojen ja hankintamenettelyjen yhtenäistämistä ja niihin liittyviä käytännön toimenpiteitä.

Laaditut suunnitelmat on sovitettu kunkin ELY-keskuksen toimintatarpeisiin. Kolmen ELYn ehdotuksissa esitetään pilottihankkeiden toteutusta niin, että sekä liikenne- ja ympäristövastuualue ovat mukana sen hankintaprosessissa. Kolmen ELYn suunnittelutyössä on ollut esillä eri vastuualueiden yhteisen rakennuttamisorganisaation muodostaminen pitkällä aikavälillä. Muissa ELY-keskuksissa esitetään hankinta-asiantuntemuksen yhteiskäyttöä eri vastuualueilla.

6.5 Eri vastuualueiden toimintatapojen vertailu

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintatapoja hankinnoissa on vertailtu seuraavassa taulukossa.

Taulukko 1. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintatapojen vertailu

Toiminto	Elinkeino-vastuualue	Liikennevastuualue	Ympäristövastuualue
Toimipaikat	15 ELY-keskuksessa. Lisäksi 74 työvoima- ja elinkeinotoimistoa	9 ELY-keskuksessa	13 ELY-keskuksessa
Hankinnat	Pääasiassa koulutus- ja asiantuntijapalvelujen hankintaa. Kalataloudelliset vesistökunnostukset on teetetty osittain ympäristövastuualueella	Teiden ja siltojen suunnittelun, hoidon, ylläpidon ja rakentamispalvelujen sekä näihin liittyvien konsulttipalvelujen hankintaa	Vesihuolto- ja kunnostustöitä, vesistötöitä, pilaantuneiden maa-alueiden kunnostustöitä, ympäristötöitä
Oma työ / teettäminen	Koulutus- ja asiantuntijapalvelut hankitaan markkinoilta ulkopuolisina palveluina. Osa kalataloudellisista kunnostustöistä omana työnä	Kaikki tienpidon palvelut ja niihin kuuluvat konsulttipalvelut hankitaan markkinoilta ulkoisina palveluina.	Rakentamisesta n 10 % omaehtoista työtä, pääosa rakennuttamista. Hanke suunnittelussa pääosa hankitaan markkinoilta. Ylläpito- ja kunnostustehtäviä hoidetaan myös omana työnä.
ELY-keskusten hankintojen arvo	Koulutushankintoihin vuodelle 2010 budjetoitu n. 287 miljoonaa €. Asiantuntijapalveluita hankitaan noin 40 miljoonalla €:lla. Tästä 30 miljoonaa € käytetään työvoimapalveluihin ja 10 miljoonaa € pk-yritysten kehittämispalveluihin	Tienpidon palvelujen ostot v. 2009 olivat noin 940 miljoonaa €.	Rakennuttamiseen käytetty rahoitus v. 2009 olivat 46 miljoonaa €
Urakka- / sopimusmuodot	Pk-yritysten asiantuntijapalveluiden hankinnoissa hyödynnetään valtakunnallisia puitesopimuksia. Alueella kilpailutettuja puitesopimuksia käytetään osassa työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintoja. Käytetään myös optioita lisäsopimuksista	Rakentamisessa pääurakka muoto on kokonaisurakka. ST-urakoita käytetään myös vähäisessä määrin. Pienet investointihankkeet niputetaan suuremmiksi urakkakokonaisuuksiksi. Hoidossa ja ylläpidossa käytetään erilaisia pitkäkestoisia palvelusopimuksia (5–10 v) Konsulttipalveluissa käytetään puitejärjestelyjä ja osassa selvitystöitä hankekohtaista avointa kilpailutusta	Käytetään sekä osaura-koita että kokonaisurakoita. Hankekokonaisuus voidaan pilkkoa työläjikohtaisiksi pienemmiksi urakoiksi, jotka ympäristövastuualue kilpailuttaa ja valvoo. Kokonaisurakoita käytetään erityisesti pilaantuneiden maa-alueiden käsittelyssä. Konsulttipalveluissa hankekohtainen kilpailutus.
Hankinnan resurssit/hankittujen tuotteiden arvo, milj.€/htv		Kaikissa tuotteissa keskimäärin 4,6 milj. €/htv Perustienpidon investoinneissa 2,9 milj. €/htv	Rakennuttamisessa 0,5 milj. €/htv
Hankintapalvelukonsulttien käyttö	Ei käytetä	Käyttö v. 2009 n. 4,3 milj. €, eli 40 htv (luku ei sisällä kehittämisinvestointeja)	Käytetään vähän, noin 0–1 htv/ELY-keskus

7 Liittymäpinnat muiden virastojen töihin, yhteishankkeet kuntien kanssa

7.1 Liikennevastuualue

Tieliikenne ratkaisut ovat osa koko liikennejärjestelmän kehittämistyötä. Pitkäjänteinen liikennejärjestelmätyö, joka kytkeytyy tiiviisti vuorovaikutteiseen maankäytön suunnitteluun, on keskeinen keino pyrittäessä vaikuttamaan liikennetarpeeseen, eri liikennemuotojen väliseen jakaumaan, liikenteen toimivuuteen ja liikenneturvallisuuteen sekä tasa-arvoisiin liikkumismahdollisuuksiin. Olennaista on etsiä tienkäyttäjien ja yhteiskunnan kannalta pitkällä aikavälillä kestäviä ratkaisuja.

Liikennejärjestelmäsuunnitelmia laaditaan yhteistyössä maakuntien liittojen ja kuntien kanssa. Liikennejärjestelmäsuunnitelma antaa hyvät lähtökohdat määrittää alueen kuntien odotukset eri liikennemuotojen kehittämistarpeista sekä palvelutasosta, muun muassa joukkoliikenteen palvelutasosta. Kuntien kanssa tehdään jatkuvasti kuntien yleiskaavoitukseen liittyvää liikennejärjestelmäsuunnittelua. Liikennevastuualue toimii ELYssä maankäytön suunnittelussa kunnille annettavien lausuntojen päävastuullisena asiantuntijana ja lausunnon kokoajana. Liikenteellisten kysymysten osalta valmisteluvastuu on liikennevastuualueella.

Liikennevastuualue on toteuttanut kuntien kanssa yhteistyössä sellaisia kevyen liikenteen järjestelyjä, joissa alueellinen ympäristökeskus on ollut mukana, esimerkiksi kun vesihuoltolinjaa on toteutettu kuntien kanssa yhteisrakentamisena.

Liikenneturvallisuuden parantamiseksi laaditaan kuntien kanssa yhteistyössä kuntakohtaisia liikenneturvallisuussuunnitelmia. Niissä analysoidaan kiireellisiä liikenneturvallisuuden parantamiskohteita ja laaditaan niistä ajoitettuja toimenpide-ohjelmaesityksiä.

Tiehankkeita suunniteltaessa ja toteutettaessa kunnalla on mahdollisuus saada tehdyksi tiehen rakenteita tai laitteita, joita ei voida katsoa maantieliikenteen tarpeista johtuviksi tai jos kunta pitää tärkeänä nopeuttaa alueensa kehittämistä aiemmin kuin valtion rahoitus olisi mahdollista. Kyseisenlaiset lisätyöt voidaan useimmiten tehdä, jos kunta päättää ne rahoittaa, kokonaan tai osittain.

Kunta voi erityisessä tapauksessa ottaa osaksi tai kokonaan vastattavakseen tienpidon kustannuksista tietyn maantien osalta. Toteuttamisen yhteydessä on sovittava kunnossapidosta. Yleisperiaatteena on, että valtio ottaa vastatakseen kunnossapidosta.

7.2 Ympäristövastuualue

Ympäristövastuualue edistää vesistöjen hyvää tilaa ja käytettävyyttä huolehtimalla vesienhoidon suunnittelusta annetun lainsäädännön mukaisista tehtävistä. Vesienhoidon toteuttamisohjelman mukaisissa hankkeissa ympäristövastuualue antaa muun muassa asiantuntija-apua vesistöjen kunnostuksessa sekä osallistuu hankkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen yhdessä kuntien, muiden viranomaisten ja kunnostajien kanssa. Ympäristövastuualue vastaa tulvariskien hallinnasta annetun lainsäädännön mukaisista tehtävistä ja huolehtii tulvasuojelusta ja -torjunnasta esimerkiksi edistämällä tulvien ennaltaehkäisyä ohjaamalla rakentamista tulva-alueiden ulkopuolelle ja osallistumalla kuntien tulvasuojelutöihin.

Ympäristövastuualue osallistuu maankäytön ohjaajana asiantuntijana myös kuntien maankäytön suunnitteluun.

Valtion työnä toteutettavat ympäristöhallinnon rakentamishankkeet ovat valtion omien rakenteiden peruskorjaus- ja kunnossapitotoimintaa lukuun ottamatta yleensä yhteishankkeita kuntien tai muiden osapuolten kanssa siten, että valmistunut työ luovutetaan sen valmistuttua kunnalle tai muulle yhteistyökumppanille. Näissä yhteishankkeissa hankkeiden toteuttamista tuetaan siis valtion työn muodossa. Pääosa tuesta suuntautuu alueellisten tai seudullisten vesihuoltoratkaisujen toteuttamiseen.

Vesihuollon yleisestä kehittämisestä ja järjestämisestä ovat vastuussa kunnat. Vesihuoltolaitokset ovat vastuussa vesihuollosta kuntien niille vahvistamilla toiminta-alueilla. ELY-keskuksen ympäristövastuualue vastaa vesihuollon valvonnasta ja rahoitustuen suuntaamisesta omilla alueillaan sekä osallistuu vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun.

8 ELY-keskusten rakennuttamisen ja hankintojen aiempi keskittäminen

8.1 Keskittäminen elinkeino-vastuualueella

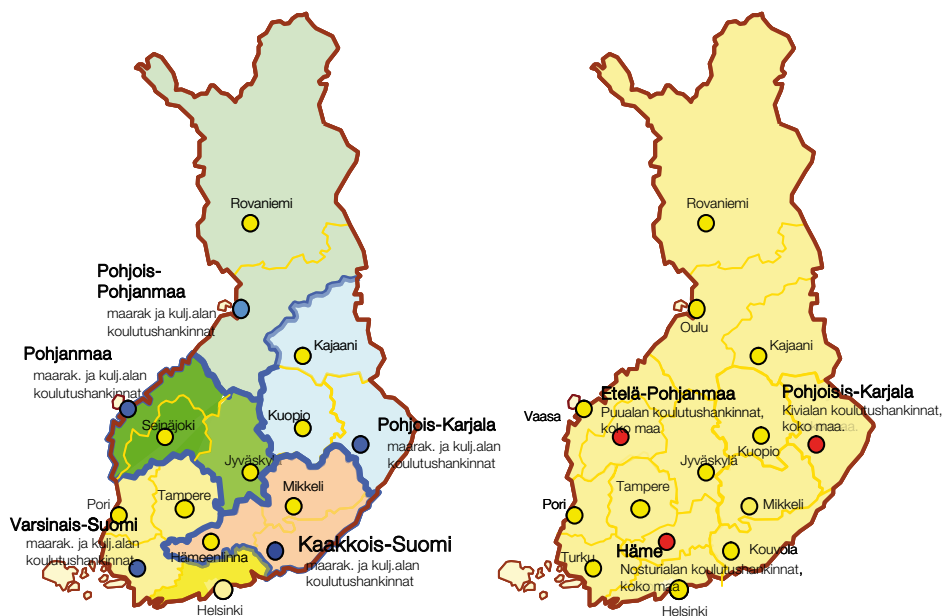
Elinkeino-vastuualueella on keskitetty julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja ELY-keskuksille kuuluvia koulutushankintoja harvempiin ELY-keskuksiin.

Elinkeinovastuualueen koulutushankintoja on keskitetty seuraavasti:

- Maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat
 - Kaakkois-Suomen ELY-keskukselle oman toimialueen lisäksi Uudenmaan, Satakunnan ja Pirkanmaan ELY-keskusten toimialueet.
 - Pohjanmaan ELY-keskukselle oman toimialueen lisäksi Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen ELY-keskusten toimialueet.
 - Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle oman toimialueen lisäksi Pohjois-Savon ja Kainuun ELY-keskusten toimialueet.
 - Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle oman toimialueen lisäksi Lapin ELY-keskuksen toimialue
- Kivialan koulutushankinnat
 - Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle kaikkien ELY-keskusten toimialueet
- Nosturialan koulutushankinnat
 - Hämeen ELY-keskukselle kaikkien ELY-keskusten toimialueet
- Puualan koulutushankinnat
 - Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle kaikkien ELY-keskusten toimialueet

Keskittämiskäytännöt on esitetty alla olevissa kuvissa.

Kuva 16. Elinkeinovastuualueen koulutushankintojen keskittämiskäsit. Kuvassa vasemmalla maarakennus- ja kuljetusalan koulutushankintojen keskittäminen ja oikealla kivi- puu- ja nosturialan koulutushankintojen keskittäminen



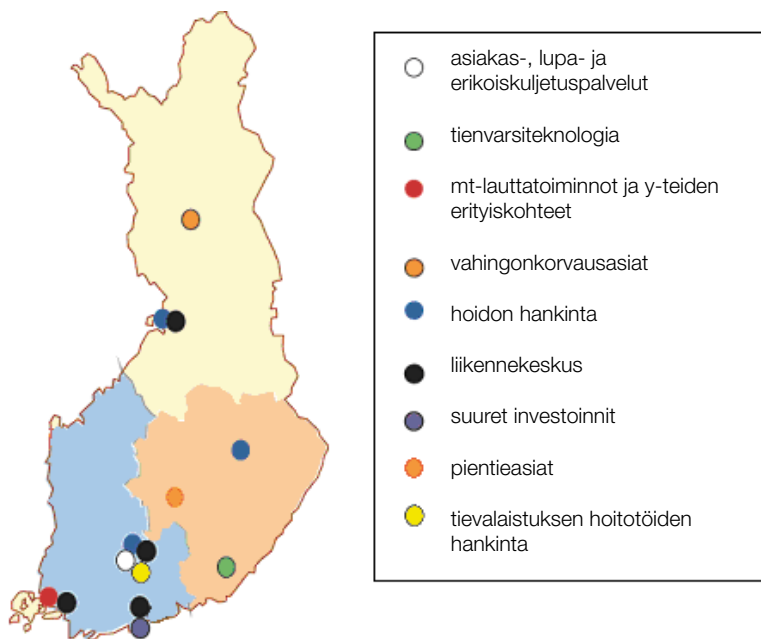
8.2 Keskittäminen liikennevastuualueella

Liikennevastuualueella on henkilöstön erikoistumisen myötä keskitetty runsaasti toimintoja 9 toimipistettä harvempiin toimipisteisiin. Edellä kohdassa 1.2.4 mainittujen hankintoja koskevien keskittämiskäsitöiden lisäksi on liikennevastuualueella keskitetty seuraavat toiminnot:

- Vahingonkorvausten päätösten keskittäminen Lapin ELY:n kaikkien 9 yksiköstä, lausuntovalmistelu edelleen kussakin ELY:ssä
- EU-asioiden hallinnoinnin keskittäminen Kaakkois-Suomen ELY:n
- Pientieasioiden kehittämisen keskittäminen Keski-Suomen ELY:n
- Erikoiskuljetuslupien, perinteasioiden sekä asiakaspalvelun yhteyspalveluiden ja lupapalveluiden keskittäminen Pirkanmaan ELY:n. Osa lupapalveluista tehdään edelleen kussakin ELY:ssä.
- Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävät ovat siirtyneet Valtionkonttorin palvelukeskukseen
- Opastus- ja viitoitusasioiden sekä tienvarsimainonnan poikkeuslupien ja lausuntojen keskittäminen Pirkanmaan ELY:n

Alla olevassa kuvassa on esitetty liikennevastuualueen kaikkien toimintojen keskittämispaikat.

Kuva 17. Liikennevastuualueella keskitettyjä toimintoja.



Lähde: Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hankinnan toimintamallin kehittäminen, raporttiluonnos 5.10.2010.

8.3 Keskittäminen ympäristövastuualueella

Aiemmissa alueellisissa ympäristökeskuksissa keskitettiin ympäristörakennuttamiseen liittyviä toimintoja harvempiin ympäristökeskuksiin. Ensimmäiset rakennuttamisen keskittämiskäytännöt esitettiin RAKE 5 raportissa ja sen jälkeen RAKE 6 raportissa.

8.3.1 Rakennuttamistehtävien keskittäminen

ELY-keskusten rakennuttamistehtäviä on keskitetty 10 ELY-keskukseen. Lisäksi ennen ELY-keskusten perustamista Uudenmaan ympäristökeskus sopi Pirkanmaan ympäristökeskuksen kanssa rakennuttamisyhteistyöstä siten, että Pirkanmaan ympäristökeskuksen teknisten palveluiden yksikön päällikkö hoitaa myös Uudenmaan ympäristökeskuksen rakennuttamiseen liittyviä esimiestehtäviä.³¹

Seuraavassa kuvassa on esitetty rakennuttamisen tämänhetkinen keskittämistilanne.

31 Ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan kehittämisen loppuraportti, Jaakko Sierla, Jukka Vuontela, 24.9.2007

Kuva 18. Ympäristövastuualueen rakennuttamistoimintojen keskittäminen



8.3.2 Muut keskittämisratkaisut

Ympäristövastuualueella on keskitetty myös muita kuin ulkoisiin palveluhankintoihin liittyviä toimintoja, kuten esimerkiksi:³²

- Kalankasvatuksen ympäristönsuojelun asian-tuntija- ja kehittämistehtävien keskittäminen Varsinais-Suomen ELYyn.
- Ympäristökasvatuksen erikoistumistehtävien keskittäminen Keski-Suomen ELYyn
- Metsäteollisuuden ja siihen liittyvän kemianteollisuuden päästö- ja ympäristöasioiden valvontaan liittyvien koordinointi- ja ympäristökysymyksiä koskevien asiantuntijatehtävien keskittäminen Kaakkois-Suomen ELYyn.
- Turvetuotannon ympäristön- ja luonnonsuojelun kansallisten koordinaatio-tehtävien keskittäminen Pohjois-Pohjanmaan ELYyn
- Patoturvallisuuden viranomaistehtävien keskittäminen Hämeen ELYyn ja kairospatojen osalta Kainuun ELYyn.
- Vesirakenteiden kunnossapidon keskittäminen Pohjois-Pohjanmaan ELYyn

³² Jukka Vuontela YM, 5.11.2010

- Jätehuollon tuottajavastuuvalvonnan keskittäminen Pirkanmaan ELYyn.
- Meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämistehtävien keskittäminen Uudenmaan ELYyn.

8.3.3 Keskittämismratkaisujen arviointi

Kaikilla vastuualueilla on keskitetty joukko tehtäviä nykyistä ELY-keskusverkkoa harvempiin ELY-keskuksiin. Osassa keskittämismratkaisuja tehtäviä on keskitetty nykyistä harvempiin ELY-keskuksiin ja osassa tehtäviä yksi ELY-keskus hoitaa tehtävät kaikkien ELY-keskusten puolesta.

Eri vastuualueiden keskittämismratkaisut on tehty eri perustein ja ne poikkeavat toisistaan. Liikenne- ja ympäristövastuualueella on osa rakennuttamistehtävistä samankaltaisia. Tarkastelemalla keskittämismratkaisuja toiminnalliselta kannalta olisi mahdollisuus parantaa osaamisen kriittisen massan ylläpitoa ja saavuttaa kustannussäästöjä.

9 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualueiden hankintastrategiat ja hankintamenettelyt

9.1 Elinkeinovastuualueen hankintastrategia ja hankintamenettelyt

Elinkeinovastuualueella hyödynnetään työ- ja elinkeinoministeriön Työhallinnon hankintastrategiaa ja hankittaviin palveluihin liittyviä substanssikohtaisia hankintaohjeita³³.

Elinkeinovastuualueen hankintojen erityispiirteenä on se, että vastuualue hankkii lähinnä konsulttipalveluja. Palvelujen määrittelyssä keskeisiä toimijoita ovat alueen TE-toimistot, joiden asiakkaille palvelut hankitaan. Palvelujen suunnittelussa keskeisessä asemassa ovat sekä alueellinen koulutusasioiden neuvottelukunta, koulutuksen kehittämis- ja hankintaryhmä sekä maakuntaliiton koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisryhmä. Osassa hankintoja kustannuksiin osallistuvat myös alueen työnantajat/ yritykset (yhteishankintakoulutukset, tuotteistetut asiantuntijapalvelut), jolloin ELY ei yksinään vastaa hankinnoista.

Hankinnoissa otetaan huomioon ohjaavan ministeriön linjaukset sekä sovitut tulostavoitteet ja hankintoihin varattu rahoitus. Hankintojen tavoitteena on edistää työmarkkinoiden toimintaa ja turvata osaavan työvoiman saatavuus alueella. Lisäksi hankintojen tavoitteena on edistää yritysten kasvua, kilpailukykyä ja kansainvälistymistä.

9.2 Liikennevastuualueen hankintastrategia ja hankintamenettelyt

Tiehallinnon hankintojen kehittämistä varten laadittiin ensimmäinen hankintastrategia-asiakirja³⁴ yhteistyössä alan toimijoiden kanssa vuosina 2002–2003. Strategian ohjeluoto oli 2007. Strategian pohjalta käynnistyi alan ja Tekesin kanssa yhteistyössä hankintamenettelyjen laajamittainen kehitystyö. Strategian toimeenpanosuunnitelman toteuttaminen eteni nopeammin kuin strategian valmistelutyön yhteydessä oletettiin. Sen takia strategian ajantasaistaminen ja toimeenpanosuunnitelman jatkaminen vuoteen 2010 saakka tulivat ajankohtaiseksi jo vuoden 2005 aikana. Uusi hankintastrategia valmistui keväällä 2006 ja sen nimenä oli "Han-

33 Työhallinnon hankintastrategia (osa I) ja hankintaohje (osa II), 2007

34 <http://alk.tiehallinto.fi/hankintastrategia/hankintamenettelyraportti.pdf>

kinta 2010³⁵. Vuonna 2006 valmistunut hankintastrategia kattoi vain tiesektorin, joten Liikenneviraston johdolla on tarpeen valmistella lähitulevaisuudessa uusi hankintastrategia.

Hankinta 2010 määrittelee tieverkon hoidon, ylläpidon, investointien sekä toiminnassa tarvittavien asiantuntijapalveluiden hankintamenettelyt. Se ottaa myös kantaa markkinoiden hallintaan, käytettäviin urakka- ja sopimusmuotoihin, toimittajien valintaperusteisiin, laadun varmistukseen sekä riskien hallintaan. Strategiassa käsitellään myös osaamista, tiedonhallintaa sekä kansainvälisiä käytäntöjä.

Strategian keskeisinä tavoitteina on ollut varmistaa tavoiteltu palvelutaso ja laatu ja luoda edellytyksiä alan palveluntuottajien ja Tiehallinnon oman hankintatoiminnan tuottavuuden parantamiselle. Keskeistä strategian mukaisissa hankintamenettelyissä on antaa konsulteille ja urakoitsijoille mahdollisuuksia innovaatioille ja tuotekehitystyön hyödyntämiselle.

Tiehallinnon hankintatoiminnan tarkoituksena oli strategian mukaan luoda edellytyksiä tienpidon tuotteiden kokonaistaloudelliselle ja tehokkaalle hankinnalle. Hankintaprosessin tehtävänä oli huolehtia hankinnassa käytettävien menettelyjen ja asiakirjojen kehittämisestä, toimintatapojen yhtenäisyydestä sekä koko hankintatoimen toiminnan suorituskyvystä sekä pääkonttorissa että Tiehallinnon tulosityksiköissä.

Yhtenäisten toimintatapojen varmistamiseksi Tiehallintoon luotiin tiepiirien ja keskushallinnon asiantuntijoista koostuvia ns. asiantuntijaverkkoja (asiantuntijapalvelut, investointi, ylläpito, hoito) joissa sovittiin ja vietiin käytännön toimintaan hankintastrategian mukaisesti kehitettyjä yhtenäisiä toimintatapoja ja hankintamenettelyjä. Hankintamenettelyjen kehittämisestä ja hankintojen ohjauksesta huolehti hankintajohtajan vetämä hankinnan kehittämisryhmä.

Yhtenäisten toimintatapojen ja menettelyjen varmistamiseksi Tiehallinto kehitti toimintajärjestelmän, joka on Tiehallinnon toimintamallia, menettelytapoja ja organisaatorakennetta kuvaava ohjeisto, josta löytyvät keskeiset työssä tarvittavat ohjeet, lomakkeet ja viiteaineisto. Hankintojen osalta toimintajärjestelmä merkitsi sitä, että käytössä olivat yhtenäiset ja ajantasaiset ohjeet ja asiakirjamallit liitteen hankintojen tekemiseksi.

9.3 Ympäristövastualueen hankintastrategia ja hankintamenettelyt

Ympäristöhallinnon hankintastrategia käsitteli pääasiassa muita kuin rakennuttamishankintoja, koska niitä on käsitelty hyvin perusteellisesti rakennuttamisen laatu- ja järjestelmässä myös hankintalain kannalta.

Ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan kehittämistä on linjattu vuonna 2001 valmistuneessa alueellisten ympäristökeskusten rakentamistoiminnan ja

35 <http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf/1000121-v-06-hankintastrategia.pdf>

organisaation kehittäminen (RAKE 5) työryhmän raportissa ja sen jälkeen RAKE 6 raportissa. Niiden linjauksia voidaan pitää ympäristöhallinnon hankintastrategisina linjauksina.

Raporttien linjausten mukaan alueellisten ympäristökeskusten rakentamishankkeet teetetään pääosin urakoitsijoilla osa- tai kokonaisurakoina. Milloin rakennuttaminen johtaisi taloudellisesti ja laadullisesti epätydyttävään lopputulokseen, voidaan työt toteuttaa omalla projektinjohdolla kilpailuttamalla työssä tarvittavat resurssit.³⁶

Rakennuttamisaste ympäristörakentamisen töistä on laaditun hankintastrategisen linjauksen mukaisesti noussut viimeisten kymmenen vuoden aikana noin 60 %:sta noin 90 %:iin.

36 Alueellisten ympäristökeskusten rakentamistoiminnan ja organisaation kehittäminen, Rake 5 raportti, ympäristöministeriö 2001

10 Liikenne- ja ympäristövastualueen hankinta- ja rakennuttamisosamisen ylläpito ja kehittäminen

10.1 Liikennevastualueen hankinta- ja rakennuttamisosamisen ylläpito ja kehittäminen

Tielaitoksen jakaminen tilaajana toimivaan Tiehallintoon ja tienpidon tuotannosta vastaavan Tieliikelaitokseen merkitsi Tiehallinnolle uuden roolin omaksumista ja asiantuntijoiden osaamisen kehittämiseksi uusia haasteita.

Tiehallinnon hankintastrategiassa³⁷ kiinnitettiin erityistä huomiota Tiehallinnon hankintahenkilöstön sekä myös palvelutuottajien osaamisen kehittämiseen. Hankintastrategia edellytti sekä Tiehallinnon hankintahenkilöstöltä että palveluntuottajilta aiempaa laaja-alaisempaa osaamista.

Hankintamenettelyjen kehittämisen myötä hankintakokonaisuuksien suurentuminen, sopimusten keston pidentyminen ja Tiehallinnolle aiemmin kuuluvien tehtävien siirtyminen palveluntuottajien tehtäviin vaikuttivat Tiehallinnon omiin osaamis- ja kyvykkyyksivaatimuksiin. Sähköisen toimintamallin ja uuden teknologian käyttöönotto mahdollistivat hankintojen resurssien ja rakenteiden uudelleenjärjestelyn ja hankintatehtävien keskittämisen.

Hankintastrategian linjaukset merkitsivät myös, että ne tehtävät ja se osaaminen, mikä perinteisesti on ollut entisellä Tielaitoksella, siirtyi yhä enemmän palvelun tuottajien ja toimittajien osaamisvaatimuksiksi. Siinä ketjussa, jossa tienpidon palvelut ja tuotteet hankitaan, Tiehallinnon roolina on muuntaa LVM:n kanssa sovitut vaikutukset hankittavien tuotteiden ja palvelujen laatuvaatimuksiksi ja hankinnassa hallita koko hankintaketju osavaiheineen.

Jo edellisen hankintastrategian pohjalta Tiehallinnossa laadittiin hankintaosaamisen kehittämiseksi hankinnan osaamisen kehittämissuunnitelma.³⁸ Suunnitelmassa käytiin läpi, millaisia osaamisvaatimuksia hankintahenkilöstölle uusien hankintamenetelmien kehittäminen ja käyttöönotto merkitsevät ja millaista osaamisen kehittämistyötä tulee järjestää.

Hankintaosaamisen ylläpidossa verkostomainen työskentelytapa osoittautui myös tehokkaaksi osaamisen kehittämisen työkaluksi. Muodostettiin 5 tuotekohtaista hankinnan asiantuntijaverkkoa, jotka koostuivat keskushallinnon ja aluehallinnon asiantuntijoista. Verkot kokoontuivat säännöllisesti ohjaamaan ja yhtenäistämään

37 Hankinta 2010, tienpidon hankintastrategia, Tiehallinto 2006

38 Hankinnan osaamisen kehittämissuunnitelma, Tiehallinto 2003

hankinnan toimintatapoja. Jotkut kokoontumisista olivat seminaareja ja koulutus-päiviä. Sen lisäksi järjestettiin erillinen useampijaksoinen hankinnan koulutus-kokonaisuus ja uuden hankintalain tullessa voimaan hankintalakikoulutus.

10.2 Ympäristövastuualueen hankinta- ja rakennuttamisosaimisen ylläpito ja kehittäminen

Ympäristövastuualueella osaamisen kehittämisestä huolehditaan aktiivisesti. Osaamisen kehittäminen perustuu pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen toimintaan. Henkilöstön ja osaamisen kehittämisen painopisteet tukevat ympäristökeskuk-sen tavoitteiden toteutumista. Henkilöstön osaamisesta huolehditaan järjestämällä tarvittaessa mahdollisuus täydennyskoulutukseen tai mahdollisuus kouluttautua uusiin tehtäviin.

Yhtenäisen toimintamallin aikaansaaminen ja kehittäminen on keskeinen väline hankinta- ja rakennuttamisosaimisen ylläpidossa ja kehittämisessä. Laaturyhmä yhdyshenkilöineen on muodostanut hankinnan asiantuntijaverkoston, joka koostuu aluehallinnon ja SYKE:n asiantuntijoista. Lisäksi rakentamistoiminnan vastuuhenkilöt kokoontuvat säännöllisesti yhteisille neuvottelupäiville. Kunnossapidon ja suunnittelutoiminnankin osa-alueilla ovat omat laaturyhmät ja yhdyshenkilöverkostot. Koordinaatiovastuusta on huolehtinut SYKE. Kehittämistyö on sovitettu yhteen alan yleisen kehittämisen kanssa ja siinä on otettu huomioon muun muassa lainsäädän-nössä tapahtunut kehitys. Tiivistä yhteistyötä on pidetty yllä myös keskeisten sidos-ryhmien, muun muassa Tiehallinnon kanssa. Aluehallinnon tasolla erityistä huo-miota on kiinnitetty henkilöstön rekrytointeihin ja koulutukseen. Riittävän kriitti-sen massan varmistamiseksi rakennuttamistehtäviä on koottu harvempiin yksiköi-hin. Uudistetussa aluehallinnossa edellä mainituista toimista ei ole tarkoituksenmu-kaista huolehtia pelkästään ympäristövastuualueen sisäisinä, vaan ne tulevat tar-kasteltaviksi koko ELY-keskustoiminnan kehittämisen tasolla.

Yhtenäisten toimintatapojen varmistamiseksi ympäristöhallintoon asetettiin ympäristöhallinnon laatutyön kehittämisen ohjausryhmä, jonka tehtävänä on ollut kehittää, edistää ja ohjata laatutyötä hallinnossa. Ohjausryhmässä on ollut edustajat YM:stä, MMM:stä, SYKEstä ja aluehallinnosta. Hankintojen osalta toimintajärjestel-mää on ylläpitänyt SYKE yhdessä ympäristövastuualueiden asiantuntijoiden kanssa ja näin käytössä ovat olleet ajantasaiset ohjeet, asiakirjamallit ja muu viiteaineisto.

11 Elinkeino- liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintajärjestelmät

11.1 Mikä toimintajärjestelmä on?

Toimintajärjestelmä on organisaation toimintamallia ja menettelytapoja kuvaava käsikirjasto tai ohjeisto. Yleisesti toimintajärjestelmää pidetään organisaation laatujärjestelmän ja tähän liittyvien ympäristö- ja työturvallisuusjärjestelmien kokonaisuutena.

Toimintajärjestelmä mielletään toisinaan myös organisaation tietämyksen hallintaan eli Knowledge Managementiin liittyväksi käsitteeksi. Tässä tulkinnassa korostuu tiedon rakenteisuuteen ja käyttäjänäkökulmaan perustuva toimintajärjestelmän portaalimainen toteutustapa.

Henkilöstön kehittämisen näkökulmasta toimintajärjestelmä on myös hyvin lähellä toiminnan tukijärjestelmää. Kantavana ajatuksena on tällöin toimintajärjestelmän ominaisuus ohjata työntekijä määrättyjen työvaiheiden läpi tietyn toimenpidekokonaisuuden oikeaksi suorittamiseksi.

11.2 Elinkeinovastuualueen toimintajärjestelmä³⁹

Elinkeinovastuualueella hankintoja ohjaavat tulostavoiteaineistot, määräraha-asia- kirjat, säädökset, asetukset sekä asiakirjapohjat, jotka on koottu yhteiselle ELY-keskuksen verkkolevylle. Asiakirjapohjissa hyödynnetään valtakunnallisia pohjia. Tärkeimmistä hankintaa kuvaavista prosesseista on laadittu prosessikuvaukset.

Työvoimakoulutuksen ennakointityössä yhteensovitetään tiedot työnantajien ja yritysten tulevista osaamistarpeista, koulutuksessa olevien määristä sekä työnha- kijoiden osaamisvajeista. Apuvälineinä ennakoinnissa käytetään yritysharava-kyse- lyitä, TE-toimistojen työnantajakäyntejä sekä tilastoja ja erilaisia seurantoja.

Työvoimakoulutuksen kilpailuttaminen perustuu vuosittaiseen hankintasuunni- telmaan, jonka perusteella laaditaan koko vuotta koskeva ns. iso tarjouspyyntökier- ros, ja sitä täydennetään jatkuvasti erillisillä tarjouspyyntökierroksilla. ELY-keskuk- sessa laaditaan hankintoihin liittyvät avauspöytäkirjat, vertailumuistiot, pisteytys- taulukot, päätökset sekä hankintasopimukset. Koulutusten aikana tehtäviä toimen- piteitä ovat mm. laadunvarmistus, dokumentoidut varmennuskäynnit osaan hanki- tuista koulutuksista sekä mahdolliset muutossopimukset.

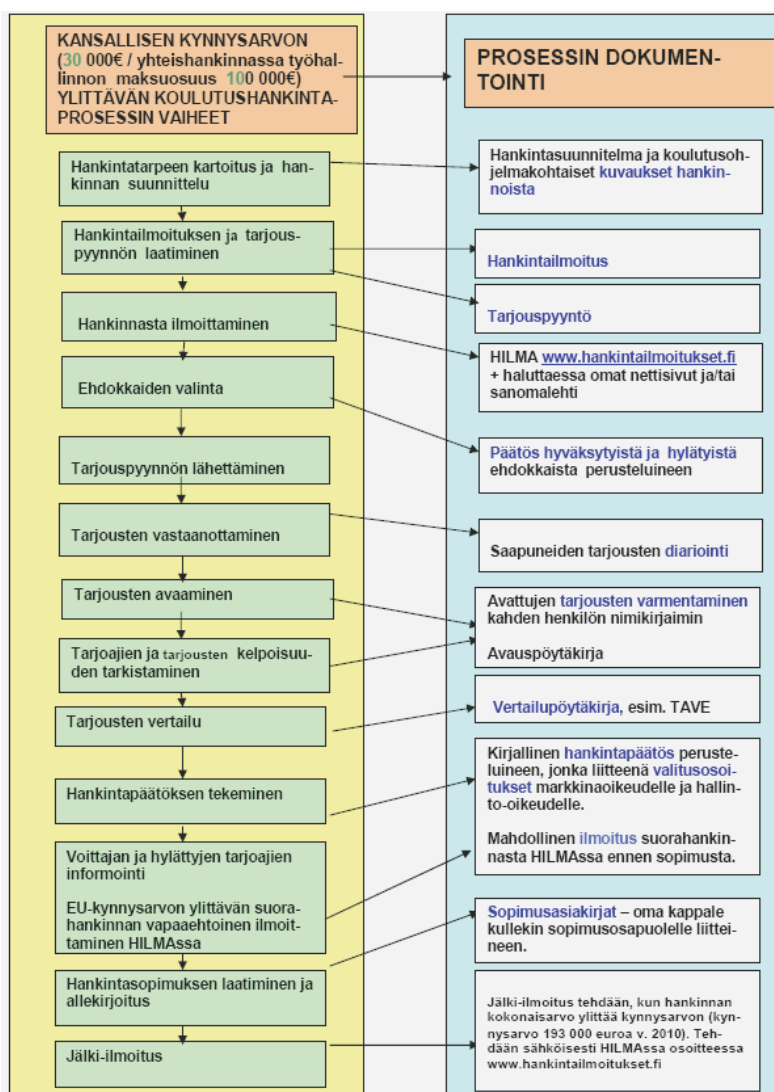
³⁹ Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hankinnan toimintamallin kehittäminen, raportti- luonnos 5.10.2010

Työvoimapalveluiden hankinnan tarve perustuu TE-toimistojen asiakkaiden tarpeisiin ja TE-toimistojen harkintaan palvelutarpeesta. Hankinnat hoidetaan joko ELY-keskuksessa tai TE-toimistoissa.

Asiantuntijapalveluiden osalta hankinnan tarve perustuu yritysasiakkaiden tarpeisiin yrityksen elinkaaren eri vaiheissa. Hankinnat perustuvat valtakunnallisesti kilpailutettuihin puitesopimuksiin, ja niissä hyödynnetään valtakunnallisia järjestelmiä (ASKO, SIIRI).

Seuraavassa kuvassa on esitetty prosessikaavio työvoimakoulutuksen hankintaprosessista.

Kuva 19. Elinkeinovastualueen työvoimakoulutuksen hankintaprosessikuvaus



11.3 Liikennevastuualueen toimintajärjestelmä

11.3.1 Järjestelmän kehitystyö ja järjestelmän tavoitteet

Tiehallinnon toimintajärjestelmän kehittämistyö käynnistyi vuoden 2003 alussa. Toimintajärjestelmän kehittämistyöstä vastasi keskus- ja piirihallinnon asiantuntijoista koostunut työryhmä. Kehitystyön järjestelmäkonsulttina toimi Educrane Oy. Toimintajärjestelmäksi ei valittu mitään valmista kaupallista tuotetta, koska mitkään kaupalliset valmisratkaisut eivät täyttäneet Tiehallinnon järjestelmälle asettamia vaatimusmäärittelyjä.

Yksi toimintajärjestelmätyön tärkeimpiä tavoitteita oli Tiehallinnon toimintatapojen yhtenäistäminen. Toimintajärjestelmän tuli olla kaikkien tiehallintolaisten ”työpöytä” yhteisiin sisältöihin sellaisissa asioissa, joissa yhtenäisyys palvelee Tiehallinnon laadukasta toimintaa. Tämä vaatimus koski erityisesti Tiehallinnon hankintaprosessia, jossa urakka- sekä konsulttisopimuksia tehtiin yli kaksi tuhatta vuodessa. Siinä toiminnassa yhtenäisten, parhaiden ja ajan tasalla olevan toimintaohjeiden ja viiteaineiston käyttö on erityisen tärkeää.

Toimintajärjestelmän tavoitteena oli mahdollistaa kaikille pääsy myös sellaiseen tietoon, joka aikaisemmin oli sijainnut vain tietyn yksikön arkistoissa tai joidenkin asiantuntijoiden omissa hakemistoissa. Tavoitteena oli myös tarjota kaikille, konsultit mukaan lukien, yhtäläinen pääsy ajantasaiseen tietoon heti, kun esimerkiksi uusi toimintatapa tai lomakepohja syntyy tai toimintaa koskeva säännös muuttuu.

11.3.2 Tiehallinnon toimintajärjestelmän sisältö ja rakenne

Toimintajärjestelmän kehitystyössä yhtenä tavoitteena oli saada Tiehallinnon prosessipohjaisen toiminnan tueksi laadittu prosessikartta, sen osaprosessit ja prosessikuvaukset elämään ja ohjaamaan Tiehallinnon käytännön toimintaa. Sen takia prosessikartasta ja eri prosessien prosessikaavioista muodostettiin toimintajärjestelmän hakemistorakenne.

Hakemistorakenteessa pääprosessitasolta pääsee yhdellä klikkauksella prosessitason karttaan ja siitä edelleen yhdellä klikkauksella prosessikohtaiseen toimintamalliin, jossa näkyvät prosessin työvaiheet (osaprosessit) ja joista on linkeillä pääsy eri työvaiheiden ohjeisiin, lomakepohjiin ja/tai työkaluihin.

Toimintajärjestelmän rakenne on lisäksi sellainen, että järjestelmän käyttäjä pääsee prosessikohtaisiin menettelyohjeisiin ja niiden viiteaineistoihin käsiksi myös ilman ylemmän tason tietoja.

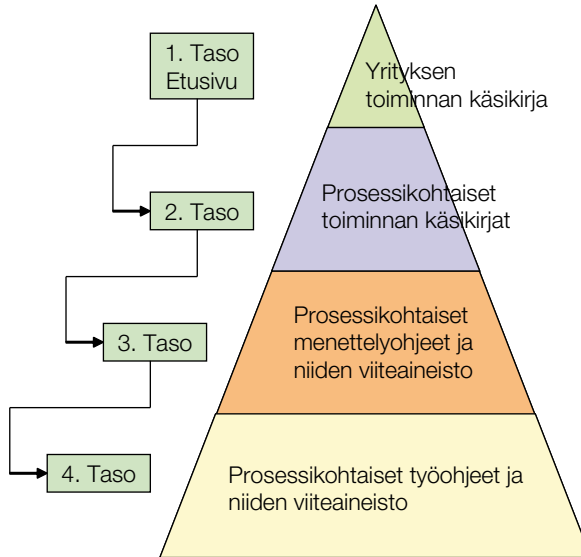
Toimintajärjestelmän rakenne muodostettiin sellaiseksi, että se mahdollistaa käyttäjän näkökulmasta seuraavan kuvan tärkeimmät käyttötarpeet, eli seuraavien tietojen löytämisen järjestelmästä:⁴⁰

40 Tiehallinnon toimintajärjestelmäprojekti, määrittelyvaiheen raportti, 30.9.2003

- Organisaatiotason tiedot, 1-taso
- Prosessitason tiedot, 2-taso
- Menettelytapakuvaukset, 3-taso
- Viiteaineistot, 3- ja 4- taso
- Yksittäiset työohjeet ja lomakepohjat, 4-taso

Toimintajärjestelmässä olevien dokumenttien hierarkia on kuvan 20 mukainen.

Kuva 20. Tiehallinnon toimintajärjestelmä dokumenttihierarkian esimerkki



Toimintajärjestelmän tekninen perusta on Tiehallinnon dokumentinhallintajärjestelmä (Doku), jossa asiakirjat fyysisesti sijaitsevat ja josta toimintajärjestelmä hakee niitä käyttäjien käyttöön.

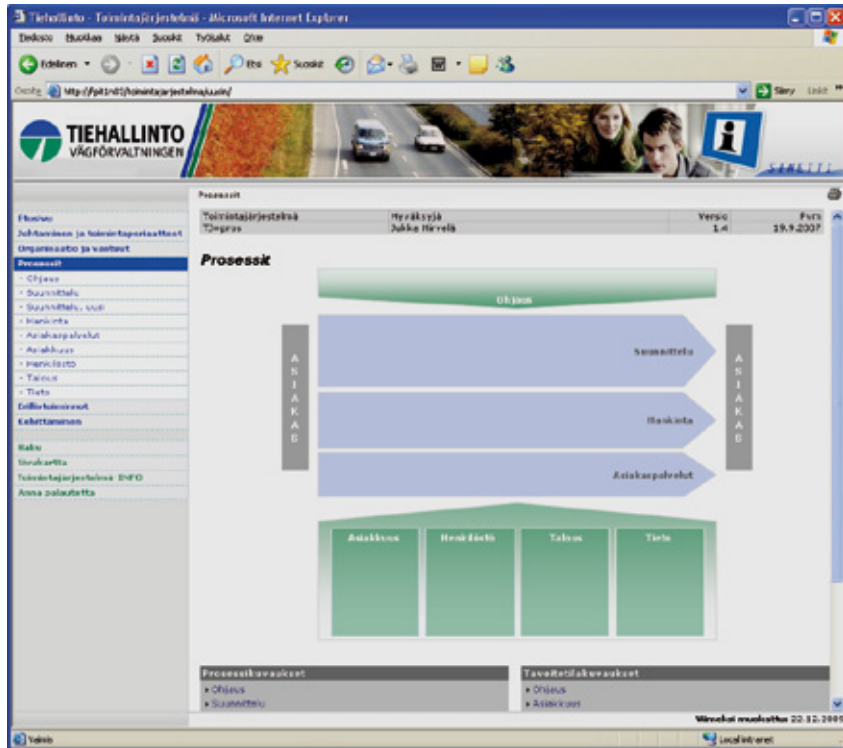
Kuvassa 21 on esimerkki toimintajärjestelmän hankintaprosessia koskevalta sivulta. Sivun vasemmassa reunassa on järjestelmän hakemisto, josta klikkaamalla pääsee suoraan eri prosessien etusivulle ja myös hankintaprosessin alaprosesseihin. Näihin alaprosesseihin pääsee myös hankintaprosessin prosessikartasta klikkaamalla kyseisen alaprosessin kuvaa. Lisäksi sivun alaosassa on lueteltu hankintaprosessin asiakkaat, muut sidosryhmät ja toimijat.

Kussakin alaprosessissa on siihen sisältyvistä tehtävistä sekä pitkä että lyhennetty toimintaohje sekä työkalulinkit kyseisiin tehtäviin liittyvistä säädöksistä ja lomakepohjista. Lomakepohjissa on kunkin lomakkeeseen sisältyvän asian osalta punaisella kirjoitettu toimintaohje, ja kaikki ohjeet saa poistetuksi lomakepohjasta lomakkeen täytön jälkeen yhdellä klikkauksella.

Toimintajärjestelmä on toiminut Tiehallinnon intraverkossa ja sitä käytetään siihen saakka kunnes mahdollisesti uusi Liikenneviraston ja ELY-keskusten toimintaa

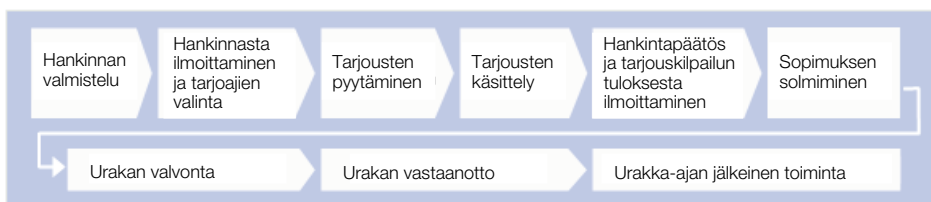
palveleva toimintajärjestelmä kehitetään. Toimintajärjestelmän hankintaosioon on mahdollisuus päästä kirjautumaan myös hankintapalveluja tekevät konsultit saatuaan siihen käyttäjätunnukset ja salasanan.

Kuva 21. Liikennevastuualueen toimintajärjestelmän pääsivu⁴¹



Alaprosessitasosta on esimerkkinä investointien hankinnan alla oleva prosessikaavio, jossa on 9 alaprosessia.

Kuva 22. Investointien hankinnan prosessit toimintajärjestelmässä



41 Tiehallinnon toimintajärjestelmän kuvia

Koska Tiehallinto siirtyi tielaitosuudistuksen myötä kokonaisuudessaan tilaajaorganisaatioksi, sillä ei ole tienpidon omaa suunnittelua, rakentamista, ylläpitoa eikä hoitoa. Sen takia toimintajärjestelmään ei sisälly ohjeistusta kyseisistä tehtävistä, vaan ainoastaan kyseisten palvelujen hankinnasta.

Toimintajärjestelmän ajantasalla pito on keskeinen asia toimintajärjestelmän käytössä. Tiehallinnossa toimintajärjestelmän tietojen ylläpito vastuutettiin prosesseittain kunkin tehtäväalueen keskushallinnon asiantuntijalle.

11.4 Ympäristövastuualueen toimintajärjestelmä

11.4.1 Järjestelmän kehitystyö ja järjestelmän tavoitteet

Ympäristöhallinnon toimintajärjestelmän kehittäminen oli osa ympäristöhallinnon laatujärjestelmätyötä. Toimintajärjestelmän kehitystyö alkoi 1990-luvun puolessavälissä ja kesti toista vuotta. Toimintajärjestelmä tehtiin aluksi opinnäytetyönä rakentamistoiminnasta ja järjestelmä tehtiin paperiversiona. Ajatuksena oli, että kukin alueellinen ympäristökeskus olisi itse huolehtinut toimintajärjestelmän ajantasaisuudesta ja räätälöinyt toimintajärjestelmään sen omaa toimintaa palvelevia sovelluksia. Vuosituhannen vaihteessa Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) tekemien lukuisten sisäisten auditointien perusteella kuitenkin havaittiin, että omia sovelluksia ei juuri kehitetty ja järjestelmän ajantasalla pito ontui.

Vuosituhaten vaihteen jälkeen SYKE ryhtyi kehittämään vanhan mallin pohjalta uutta yhteistä järjestelmää ympäristökeskusten käyttöön. Yhteisen toimintajärjestelmän tärkeimpinä tavoitteina oli toimintatapojen yhtenäistäminen, parhaiden käytäntöjen käyttöönotto kaikissa ympäristökeskuksissa ja taata samanlainen palvelu asiakkaille koko valtakunnassa. Vuonna 2004 perustettiin laatutyön kehittämisryhmät kehittämään sähköistä toimintajärjestelmää ympäristöhallinnon intraan. Toimintajärjestelmä tehtiin Suomen ympäristökeskuksen ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyönä omin asiantuntijavoimin. Kehitystyö kesti pari vuotta ja järjestelmää on päivitetty keskitetysti vuodesta 2006 lähtien. Järjestelmässä on mukana myös päivitysten historiatiedosto, johon tallennetaan kaikki päivitykset sitä mukaa kuin niitä tehdään. Tähän mennessä on tehty omajohtoiseen rakentamiseen tai rakennuttamiseen liittyviä päivityksiä yli 120. Järjestelmän ylläpidosta vastaavat kunkin prosessin nimetyt ylläpitoryhmät.

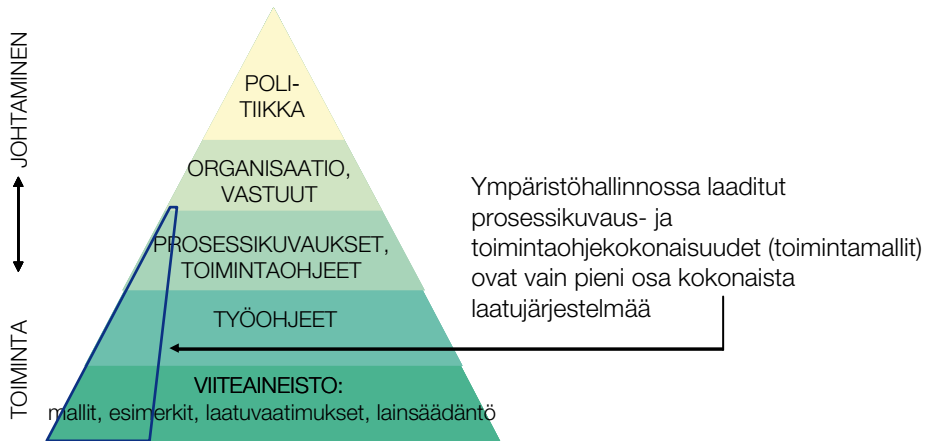
11.4.2 Ympäristövastuualueen toimintajärjestelmän sisältö ja rakenne⁴²

Ympäristöhallinnon toimintajärjestelmän rakenne noudattaa periaatteiltaan yleistä toimintajärjestelmän rakennetta, jonka hierarkia on kuvattu kuvassa 23. Ympä-

42 Ari Strandmanin haastattelu 2.9.2010 ja hänen toimittamaansa aineistoa ympäristöhallinnon toimintajärjestelmästä

ristöhallinnon toimintajärjestelmä poikkeaa yleisestä mallista siinä, että järjestelmään ei sisälly tietoja kolmion kahdesta ylätasosta, kuten toiminnan ohjauksen ja johtamisen yleisperiaatteita ja niitä koskevien prosessien kuvauksia ja ohjeita eikä organisaatioita ja niiden vastuita. Järjestelmässä on ympäristöhallinnon tärkeimpien prosessien kuvaukset, toiminta- ja työohjeet sekä viiteaineistot.

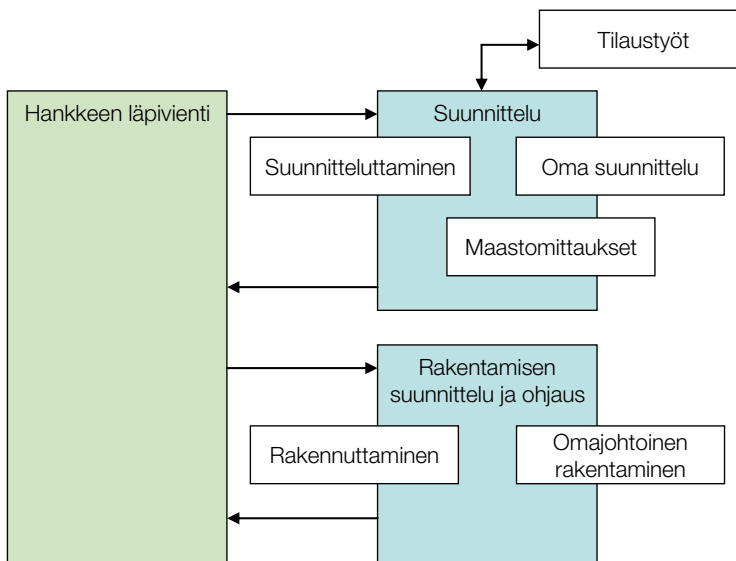
Kuva 23. Ympäristöhallinnon laatujärjestelmän rakenne



ELY-keskusten ympäristövastuualueella on vielä jonkin verran omaa suunnittelutoimintaa ja omajohtoista rakentamista. Sen takia toimintajärjestelmässä on myös sekä omaa suunnittelua että omajohtoista rakentamista koskevien prosessien kuvaukset, menettelytapaohjeet ja viiteaineistot, joita ei ole liikennevastuualueen toimintajärjestelmässä. Tätä rakennetta on kuvattu kuvassa 24, jossa on investointihankkeen suunnittelua ja toteuttamista koskeva prosessikaavio.

Toimintajärjestelmässä olevat viiteaineistodokumentit ovat pääasiassa Wordillä ja Excelillä toteutettuja asiakirjoja. Pieni osa tiedostoista on pdf-formaatissa.

Kuva 24. Investointihankkeen suunnittelu ja toteutus Ympäristöhallinnon toimintajärjestelmässä

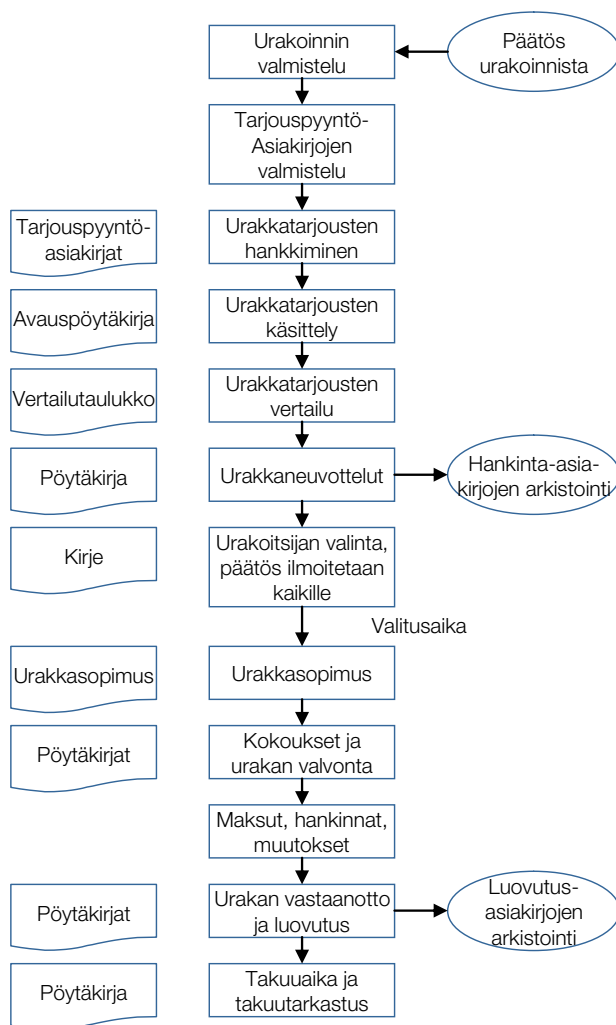


Toimintajärjestelmän hakemistorakenteena on prosessipohjainen hakemistorakenne. Prosessikaavion tehtäväkuva (alaprosessikuva) klikkaamalla pääsee kyseistä vaihetta koskeviin menettelytapaohjeisiin ja edelleen viiteaineistoon. Lisäksi sivun vasemmassa laidassa on hakemisto, josta klikkaamalla löytää kunkin prosessin työvaiheen (alaproessin) menettelytapaohjeet ja viiteaineistot. Tietorakenne on periaatteeltaan samanlainen kuin Tiehallinnon toimintajärjestelmässä. Erona tietorakenteesta on se, että prosessikaavio etenee ylhäältä alas, kun taas Tiehallinnon järjestelmässä se etenee vasemmalta oikealle. Työvaiheiden nimet ja eri vaiheiden rajapinnat poikkeavat jonkin verran Tiehallinnon hankinnan prosessikuvauksen nimikkeistöstä.

Rakennuttamisen prosessikuvauksiin ja menettelytapaohjeisiin vaikuttavat myös ympäristövastuualueen hankintamenettelyt. Suurin osa ympäristövastuualueen investointien urakoista on kokonaisurakoita ja vähäisessä määrin myös yksikköhintaurakoita. Joissakin yhteishankkeissa ympäristövastuualue hankkii myös itse materiaalit ja varsinainen rakennustyö jää urakoitsijalle. Näitä koskevat menettelytavat on kuvattu menettelytapaohjeissa ja viiteaineistoissa.

Kuvassa 25 on esimerkki investointihankkeen hankinnan (rakennuttamisen) prosessikaaviosta. Siinä alaprosesseja on 12, kun taas Tiehallinnossa laaditussa toimintajärjestelmässä niitä on 9.

Kuva 25. Ympäristöhallinnon rakennuttamisen prosessihaavio



Ympäristöhallinnon toimintajärjestelmää on tarkoitus käyttää ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toimintajärjestelmänä siihen saakka, kunnes mahdollinen ELY-keskuksia koskeva uusi toimintajärjestelmä saadaan kehitetyksi.

11.4.3 Liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintajärjestelmien vertailu

Seuraavassa taulukossa on yhteenvetona vertailtu liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintajärjestelmän rakennetta ja sisältöä.

Taulukko 2. Liikenne- ja ympäristövastuualueiden toimintajärjestelmien vertailu

Toimintajärjestelmän ominaisuus	Liikennevastuualue	Ympäristövastuualue
Toimintajärjestelmän tietorakenne	Prosessipohjainen rakenne: Hakemistorakenteessa pääprosessitasolta pääsee yhdellä klikkauksella prosessitason karttaan ja siitä edelleen on linkeillä pääsy eri työvaiheiden ohjeisiin, lomakepohjiin ja/tai työkaluihin. Järjestelmän käyttäjä pääsee prosessikohtaisiin menettelyohjeisiin ja niiden viiteaineistoihin käsiksi myös ilman ylemmän tason tietoja. Prosessikaavio etenee vasemmalta oikealle	Prosessipohjainen rakenne: Prosessikaavion tehtäväkuva (alaprosessikuva) klikkaamalla pääsee kyseistä vaihetta koskeviin menettelytapaohjeisiin ja edelleen viiteaineistoon. Sivun vasemmassa laidassa on hakemisto, josta klikkaamalla löytää kunkin prosessin työvaiheen (alaprosessin) menettelytapaohjeet ja viiteaineistot. Prosessikaavio etenee ylhäältä alas. Työvaiheiden nimet ja eri vaiheiden rajapinnat poikkeavat jonkin verran Tiehallinnon hankinnan prosessikuvauksen nimistä ja rajapinnoista
Tietosisällön yleiskuvaus	Tilaaajan - organisaatiotason tiedot, - prosessitason tiedot - menettelytapakuvaus - viiteaineistot - yksittäiset työohjeet ja lomakepohjat	- Prosessitason kuvaukset osasta tilaaajan ja tuottajan toimintaprosesseja - Toiminta- ja työohjeet - Viiteaineistot ja lomakepohjat
Toiminnan ohjauksen ja johtamisen yleisperiaatteet ja niitä koskevat prosessikuvaukset ja ohjeet. Organisaatiot ja niiden vastuut	Sisältyvät toimintajärjestelmään	Eivät sisälly toimintajärjestelmään
Suunnittelun ja rakentamisen prosessikuvaukset	Eivät sisälly, koska liikennevastuualueella ei ole omaa tuotantoa	Sisältyvät toimintajärjestelmään
Rakenteiden hoidon ja ylläpidon hankinta	Sisältyy toimintajärjestelmään	Ei sisälly toimintajärjestelmään
Asiantuntijapalveluiden (konsulttipalveluiden) hankinta	Sisältyy toimintajärjestelmään	Sisältyy toimintajärjestelmään Käytetään suunnitteluttamisen ohjeistusta
Järjestelmän ylläpito	Vastuutettu prosessikohtaisesti asiantuntijoille	Vastuutettu prosessikohtaisesti asiantuntijoille (ylläpitoryhmät)
Järjestelmän käyttö	Käytetään kaiken toiminnan ohjauksessa, suunnittelussa ja toteutuksessa käytännön työkaluna.	Käytetään oman tuotannon että myös rakennuttamisen työkaluna.

Toimintajärjestelmän ominaisuus	Liikennevastuualue	Ympäristövastuualue
Järjestelmän yleisarvio	Järjestelmä kehitetty palvelemaan tilaajavirastona toimivan Tiehallinnon toimintaa, johon ei sisälly omaa tuotantoa. Järjestelmä on selainpohjainen ja käyttäjäystävällinen. Noudattaa yleistä toimintajärjestelmän tietorakennetta. Kattaa koko Tiehallinnon toiminnan ja toimintaa koskevat prosessikuvaukset ja ohjeet sekä malliasiakirjat ja viiteaineistot. Molempien järjestelmien tietoaineistoja hyödyntämällä on mahdollista kehittää ELY-keskusten ja Liikenneviraston toimintaa palveleva toimintajärjestelmä	Järjestelmä kehitetty palvelemaan ympäristökeskusten toimintaa, johon on sisällytetty sekä omaa tuotantoa että rakennuttamista Järjestelmä on selainpohjainen ja käyttäjäystävällinen. Noudattaa yleistä toimintajärjestelmän tietorakennetta. Sisältää tärkeimpien ympäristökeskusten käytössä olleiden asiakirjojen mallipohjat sekä kuhunkin asiakohtaan liittyvät viiteaineistot Järjestelmä ei kata toiminnan ohjauksen ja johtamisen yleisperiaatteita ja niitä koskevia prosessikuvauksia ja ohjeita, eikä organisaatioita, niiden vastuita ja tehtäviä. Järjestelmä ei kata rakenteiden hoidon ja ylläpidon hankintaa. Molempien järjestelmien tietoaineistoja hyödyntämällä on mahdollista kehittää ELY-keskusten ja Liikenneviraston toimintaa palveleva toimintajärjestelmä

Tekijät Författare Authors Två arbetsgrupper för utveckling av närings-, trafik- och miljöcentralernas upphandlingsförfaranden och organisering av upphandlingen inom väg-, vatten- och miljöbyggande. Arbetsgrupp 1: ordförande Matti Hermunen, ANM, sekreterare: Markku Vainio, NTM-centralen i Birkaland Arbetsgrupp 2: ordförande Jukka Karjalainen, Trafikverket, sekreterare: Olli Utriainen, NTM-centralen i Norra Österbotten, Päivi Hillner, Trafikverket före 7.10.2010, Kristiina Laakso, Trafikverket fr.o.m. 7.10.2010	Julkaisuaika Publiceringstid Date Januari 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 7.6.2010
Julkaisun nimi Titel Title Utveckling av närings-, trafik- och miljöcentralernas upphandlingsförfaranden och organisering av upphandlingen inom väg-, vatten och miljöbyggande, nulägesutredning	
Tiivistelmä Referat Abstract Närings-, trafik- och miljöcentralerna bildades i början av 2010 av de tidigare TE-centralerna, vägdistriktet, regionala miljöcentralerna och en del av länsstyrelsernas funktioner. Vid närings-, trafik- och miljöcentralerna pågår enskilda projekt för utveckling av upphandlingsförfarandena. Avsikten med arbetsgruppernas arbete är att koppla dessa projekt till den riksomfattande utvecklingen av upphandlingen. Genom ett tillvägagångssätt som styrs på riksnivå vill man säkerställa en balanserad utveckling, en god personalpolitik och tillräcklig enhetlighet samt utnyttjande av de olika ämbetsverkens utvecklingsarbete och bästa praxis. Denna nulägesutredning om verksamheten inom närings-, trafik- och miljöcentralernas ansvarsområden är en del av ovan nämnda arbetsgruppers riksomfattande utvecklingsarbete för centralernas upphandlingsförfaranden och organiseringen av upphandlingen. I nulägesutredningen har man granskat den tidigare verksamheten inom närings-, trafik- och miljöcentralernas respektive ansvarsområde som har bedrivits i olika organisationer samt rutinerna för och organiseringen av de nuvarande centralernas eget arbete och upphandling samt ansvarsområdenas verksamhetssystem. I utredningsarbetet har bl.a. konstaterats att det inom ansvarsområdena för näringar och trafik används en allmän beställar-utförarmodell. Inom ansvarsområdet för miljö förekommer fortfarande egen produktion i underhållet och skötseln av infrastrukturerna. Upphandlingsvolymerna avviker mycket från varandra. Inom ansvarsområdet för näringar är upphandlingsvolymen cirka 300 miljoner €, inom ansvarsområdet för trafik cirka 700 miljoner € och inom ansvarsområdet för miljö cirka 40 miljoner €. På grund av olika rutiner och volymer avviker ansvarsområdenas upphandlingsförfaranden och resursallokering för upphandling från varandra. Inom ansvarsområdet för trafik utgör upphandlingskostnaderna ca 1,6 % av upphandlingarnas värde och inom ansvarsområdet för miljö 10 %. För att upprätthålla upphandlingskompetensen har man inom de olika ansvarsområdena koncentrerat sig på färre närings-, trafik- och miljöcentraler. De koncentrationslösningar som har tillämpats i de tidigare organisationsformerna avviker från varandra. De olika ansvarsområdena vid närings-, trafik- och miljöcentralerna styrs på olika sätt på grund av styrningen av de föregående organisationerna. Arbets- och näringsministeriet ansvarar för den strategiska styrningen inom alla ansvarsområden. Inom ansvarsområdet för trafik ansvarar Trafikverket för styrningen av verksamheten. Fyra ministerier har ansvaret för ansvarsområdet näringar och två ministerier för ansvarsområdet miljö. Arbets- och näringsministeriets kontaktperson: Koncernstyrnings enheten/Matti Hermunen, tfn 010 606 4117	
Asiasanat Nyckelord Key words närings-, trafik- och miljöcentralerna, nuläge, upphandlingsförfaranden, förenhetligande, utveckling	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-491-5
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 81	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only	

Tekijät Författare Authors Two working groups for the development of ELY centres' civil engineering and environmental construction procurement procedures and organisation. 1. Working group 1: Chairman: Matti Hermunen, MEE; secretary: Markku Vainio, ELY centre of Pirkanmaa 2. Working group 2: Chairman: Jukka Karjalainen, Finnish Transport Agency, secretaries: Olli Utriainen, ELY Centre for North Ostrobothnia, Päivi Hillner, Finnish Transport Agency -> 7.10.2010, Kristiina Laakso, Finnish Transport Agency 7.10.2010	Julkaisuaika Publiceringstid Date January 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 7 June 2010
Julkaisun nimi Titel Title Development of civil engineering and environmental construction procurement procedures and organisation at ELY centres, report on current status	
Tiivistelmä Referat Abstract In early 2010, former employment and economic development centres, road districts, regional environment centres and some functions of state provincial offices were reorganised to form ELY Centres (Centres for Economic Development, Transport and the Environment). Individual projects are pending at ELY centres, for the development of procurement procedures. The aim of the working groups' efforts is to link these projects with the nationwide development of procurement. Nationally steered progress seeks to ensure balanced development, sound HR policy and adequate consistency, alongside the utilisation of development efforts, as undertaken by various government agencies, and best practices. This report, on the current status of the functions of ELY centre divisions, forms part of nationwide development work, performed by the aforementioned working groups, on organising procurement procedures and procurements undertaken at ELY centres. The report reviews the functions of each ELY centre division at the time they were still separate organisations. It also reviews the procedures and organisation of current ELY centres' own work and procurements, alongside divisions' operating systems. The report states, inter alia, that the economic development and transport divisions employ a general purchaser-provider model, while the environment division still maintains own production in the maintenance of infrastructures. Procurement volumes differ greatly: in the economic development division, the volume is approximately €300million, in the traffic division, some €700million and in the environment division, around €40million. Due to these different procedures and volumes, divisions employ different procurement procedures and forms of resourcing procurements. In the traffic division, procurement costs account for approximately 1.6 per cent of the value of procurements, while the figure for the environment division is 10 per cent. Various divisions have centralised their procurements with fewer ELY centres, in order to maintain procurement competence. Centralisation solutions implemented in previous forms of the organisation differ from one another. Due to the steering of their previous organisational forms, different ELY centre divisions are subject to different types of steering. The Ministry of Employment and the Economy is responsible for strategic steering in all divisions, whereas the Finnish Transport Agency is responsible for operational steering of the traffic division. In the economic development division, four ministries share responsibility, while two do so in the environment division. Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Corporate Steering Unit/ Matti Hermunen, tel. +358 10 606 4117	
Asiasanat Nyckelord Key words Centres for Economic Development, Transport and Environment, current status, procurement methods, consistency, development	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-491-5
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 81	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only	

ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen – nykytilaselvitys

Tämä nykytilaselvitys ELY-keskusten vastuualueiden toiminnasta on osa ELY-keskusten hankintamenettelyjen ja hankintojen organisoinnin valtakunnallisesta kehittämistyöstä. Nykytilaselvityksessä on tarkasteltu ELY-keskusten kunkin vastuualueen aiempaa toimintaa erillisinä organisaatioina sekä nykyisten ELY-keskusten organisointia ja erityisesti oman työn ja hankintojen toimintatapoja, organisointia sekä vastuualueiden toimintajärjestelmiä. Nykytilaselvitys muodostaa pohjan hankintamenettelyjen ja hankinnan organisoinnin kehittämistyöhön perustettujen työryhmien työlle.

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-491-5



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY