



## HANKINTA- JA KILPAILUTTAMISKÄYTÄNNÖT RAKENNUSVIRASTOSSA

2014



## Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT .....	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot .....	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit .....	4
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät .....	4
2 HAVAINNOT .....	4
2.1 Hankinta- ja kilpailuttamiskäytännöt rakennusvirastossa .....	4
2.1.1 Yleistä rakennusviraston hankinnoista ja niiden ohjeistuksesta .....	4
2.1.2 Katu- ja puisto-osaston hankinnat ja puitesopimukset.....	8
2.1.3 HKR-Rakennuttajan hankinnat ja puitesopimukset .....	10
2.1.4 Arkkitehtuuriosaston hankinnat ja puitesopimukset.....	12
2.1.5 Palvelu-osaston hankinnat ja puitesopimukset.....	13
2.1.6 Hallinto-osaston hankinnat ja puitesopimukset.....	14
2.2. Havaintoja aiemmista tarkastuksista ja arvioinneista .....	14
2.3 Hankintaoikaisuvaatimukset ja valitukset markkinaoikeuteen .....	15
3 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	17
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT .....	18
LÄHTEET .....	18
LIITTEET .....	19



## 1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

### 1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena on arvioida, ovatko rakennusviraston rakentamiseen ja suunnitteluun liittyvät hankinta- ja kilpailuttamiskäytännöt järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla kaupungin ulkopuolisilta toimittajilta ostetuissa palveluissa.

### 1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 (kvsto 24.4.2013) tavoitteena on muun muassa tehokkaat ja toimivat tukipalvelut. Hankintatoiminta on tarkoitettu tehostaa ja ympäristövastuuta lisätä. Toimenpiteinä tässä ovat muun muassa innovatiivisten hankintojen lisäys, hankintojen hallinnan yhtenäistäminen kehittämällä yhtenäistä hankintatiedon tuottamista, raportointia, mittarointia ja analysointia. Lisäksi on tarkoitettu muun muassa uudistaa oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteet sekä arvioida samalla kilpailuttamisen hyödyt ja haitat.

Kaupunginhallituksen 13.6.2011 (609 §) hyväksymän kaupungin hankintastrategian tavoitteena on hankintatoimen tehokkuuden lisääminen, hankintojen ohjauksen kehittäminen ja hankintatyön laadun parantaminen.

Rakennusvirastossa paljastui vuonna 2012 rakennusurakoihin liittyviä epäselvyyksiä joidenkin urakoiden lisä- ja muutostöissä. Yleisten töiden lautakunta teetti asiasta erityistilintarkastuksen kesällä 2012. Epäselvyyksien poliisitutkinta oli edelleen kesken arviointia aloitettaessa.

Rakennusviraston tekemät hankinnat jakaantuvat varsin monipuolisesti erilaisiin tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoihin. Rakennusvirasto toteutti hankintoja vuonna 2013 noin 395 miljoonan euron arvosta.<sup>1</sup> Hankinnoista noin puolet tehtiin kaupungin sisäisinä ostoina pääosin Staralta, joka on kaupungin oma rakentamisen, ympäristönhoidon ja logistiikan palvelujen tuottaja. Rakennusvirasto hankki Staralta palveluja 123 miljoonalla eurolla vuonna 2013. Rakennusviraston osastot laskuttavat erilaisissa rakennushankkeissa myös toisiaan. Tällaisia hankintoja oli noin 36 miljoonalla eurolla vuonna 2013.<sup>2</sup>

Rakennusvirastolla on viisi osastoa, jotka suorittavat erilaisia hankintoja. Hankintojen tekemiseen liittyy erilaisia riskejä, jotka voivat joskus konkretisoitua. Näitä voivat olla esimerkiksi harmaa talous, epäonnistuminen kilpailuttamisessa, erilaiset valitukset päätöksenteosta sekä huonosta rakentamisesta johtuvat terveys- tai ympäristöriskit.

<sup>1</sup> Yleisten töiden lautakunta 13.5.2014 § 188.

<sup>2</sup> HKR 7.10.2014.



### 1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä on

- ovatko rakennusviraston rakentamiseen ja suunnitteluun liittyvät hankinta- ja kilpailuttamisprosessit järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla kaupungin ulkopuolisilta toimittajilta ostetuissa palveluissa?

Prosessien tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan tutkimalla niiden säädöstenmukaisuutta, jossa kiinnitetään huomio aiempiin tarkastus- ja arviointihavaintoihin sekä siihen kuinka paljon rakennusviraston hankintapäätöksistä tehdään oikaisuvaatimuksia lautakunnalle tai valituksia markkinaoikeuteen. Jotta saadaan käsitys hankinta- ja kilpailuttamisprosesseista, selvitetään miten ne on organisoitu rakennusviraston eri osastoilla.

Koska rakennusvirastolla on lukuisia puitesopimuksia niiden toimivuutta selvitetään lisäksi erikseen arvioinnissa seuraavilla apukysymyksillä:

- missä asioissa ja kuinka paljon rakennusvirastossa on käytössä niin sanottuja puitesopimuksia?
- miten yritykset valitaan/valikoituvat puitesopimusten kilpailutuksiin?
- miten puitesopimusten käyttöä ja toimittajien veloittamia hintoja valvotaan?
- onko puitesopimuksella tilattu palvelu kustannuksiltaan edullisinta (taloudellisuus+hinta)?
- kuinka paljon on esiintynyt reklamaatioita esimerkiksi puitesopimuksista niiden laatua, hintaa jne. koskien (laatu/hintatekijät)?
- jos/kun puitekilpailutuksessa käytetään laadullista arviointia yhtenä tekijänä, miten ja mistä tähän liittyvää tietoa saadaan prosessissa (laatutekijät)?

### 1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin pääasiallisena aineistona ovat rakennusviraston erilaiset hallinnon päätökset erityisesti koskien hankintoja sekä tarkastuslautakunnan 1. jaoston rakennusvirastoon 7.10.2014 tehdyllä arviointikäynnillä saadut tiedot eri osastojen hankinta- ja kilpailuttamiskäytännöistä. Tarkastuslautakunta oli päättänyt 26.2.2014 (9 §) merkitä tiedoksi kaupunginlakimiehen selostuksen rakennusviraston rikostutkinnasta ja kaupungininsinöörin sekä HKR-Rakennuttaja -tulosryhmän johtajan selostukset rakennusviraston sisäisen valvonnan toimenpiteistä, joilla väärinkäytöksiä ennaltaehkäistään. Tästä selostuksesta saatua rakennusviraston laatimaa aineistoa on myös hyödynnetty arvioinnissa.

## 2 HAVAINNOT

### 2.1 Hankinta- ja kilpailuttamiskäytännöt rakennusvirastossa

#### 2.1.1 Yleistä rakennusviraston hankinnoista ja niiden ohjeistuksesta



Rakennusvirastolla on oma hankintastrategia vuosille 2012–2016, jonka yleisten töiden lautakunta on 4.12.2012 (543 §) hyväksynyt ohjeellisena noudatettavaksi. Rakennusviraston toimintasuunnitelman 2014 mukaan hankintatoimintaa ja kilpailuttamista kehitetään rakennusviraston hankintastrategian ja siihen perustuvan, vuonna 2013 hyväksyttävän yleisten alueiden hankintasuunnitelman linjausten mukaisesti.

Rakennusviraston toimintasuunnitelman 2014 mukaan ympäristöriskien vähentämiseksi rakennusvirastossa on laadittu lautakunnan hyväksymä ympäristöohjelma vuosille 2013–2016, joka tukee kaupungin uuden strategiaohjelman ympäristötavoitteita ja kaupungin ympäristöpolitiikkaa sekä ympäristösuojelun sektorikohtaisia ohjelmia. Vuonna 2014 ympäristöjohtamisen päähankkeita ovat hankkeiden ja toiminnan ympäristövaikutusten arviointi sekä kestävien hankintojen kehittäminen.

Kaupunginkanslian laatiman riskienhallintaraportin 2013 mukaan rakennusviraston hankintariskejä on vähennetty kehittämällä laatujärjestelmiä ja panostamalla asiakirjojen valmisteluun hankintaprosessin aikana. Kaupungin tilinpäätökseen 2014 annetun selonteon mukaan hankintalakimiehet lisäksi tarkastavat hankintapäätösten ja sopimusasiakirjojen oikeellisuuden sekä konsultoivat tarvittaessa hankintoja hoitavia.

Rakennusviraston johtoryhmä on 4.2.2013 hyväksynyt virastossa noudatettavaksi pienhankintaohjeen<sup>3</sup>. Vaikka pienhankintoihin (alle 30 000 euroa) ei sovelleta hankintalakia, tällaiset hankinnat tulee kaupungin taloussäännön mukaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.

Rakennusvirastossa on sen intra-sivujen mukaan ollut käytössä erilaisia menettelytapoja pienhankintojen tekemisessä. Lähellä 30 000 euroa olevia SAP-tilauksena tehtyjä pienhankintoja ei useimmiten aikaisemmin oltu ohjeistuksen puuttuessa lainkaan perusteltu. Uudella pienhankintaohjeella pyritään varmistamaan yhtenäinen hankintakäytäntö rakennusvirastossa, ohjaamaan hankintojen tekemistä mahdollisimman taloudellisesti sekä toisaalta antamaan käytännöntukeapienhankintojentekemisessä.<sup>4</sup>

Pienhankinnoissa on ohjeen mukaan ensisijaisesti pyrittävä käyttämään hyväksi puitejärjestelyissä mukana olevia toimittajia. Ellei puitesopimusta ole tehty, tulee hankinta pääsääntöisesti kilpailuttaa niin sanotulla kevennetyllä menettelyllä. Ohjeisiin on otettu myös luettelo tilanteista, joiden perusteella pienhankinta on mahdollista tehdä suorahankintana. Rakennusvirastossa tehdään myös niin sanottuja vähäisiä hankintoja eli alle 10 000 euron hankintoja. Myös tällaisille hankinnoille on katsottu tarpeelliseksi laatia ohjeistus käytännön tilanteisiin.<sup>5</sup> Näissä hankinnoissa on käytössä hintatiedustelu.

<sup>3</sup> <http://helmi/hkr/tukipalvelut/hankinnat/sivut/default.aspx>.

<sup>4</sup> <http://helmi/hkr/tukipalvelut/hankinnat/sivut/default.aspx>.

<sup>5</sup> <http://helmi/hkr/tukipalvelut/hankinnat/sivut/default.aspx>.



Rakennusviraston hankinta-asioiden ryhmässä on työstetty tarjouspyyntömallipohjia käytettäväksi alle 30 000 euron pienhankinnoissa. Viraston pienhankintaohjeen mukaan myös pienhankinnat (10 000 euroa–alle 30 000 euroa) tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa. Kilpailuttaminen voidaan tehdä niin sanotulla kevennetyllä menettelyllä, jossa tarjoukset pyydetään suoraan tiedossa olevilta tarjoajilta. Tarjouspyyntömallipohjat on tarkoitettu osaltaan helpottamaan pienhankintojen kilpailuttamista.<sup>6</sup>

Puitejärjestely ei ole itsenäinen hankintamenettely. Sillä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Hankintayksikkö valitsee toimittajat puitejärjestelyyn pääsääntöisesti avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Puitejärjestelyä käytetään, kun halutaan ostaa usein samantyyppisiä tavaroita ja palveluita tai sellaisia tuotteita, joiden hinnat vaihtelevat nopeasti. Puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä puitejärjestelyn alkuperäisten osapuolten kesken. Tällä tarkoitetaan sitä, että puitejärjestelyyn ei saa kesken puitejärjestelyn voimassaoloa ottaa uusia toimittajia. Puitejärjestelyyn ei saa myöskään tehdä olennaisia muutoksia kesken sopimuskautta, joka saa olla enintään neljä vuotta. Puitejärjestelyyn on valittava mukaan pääsääntöisesti vähintään kolme toimittajaa.<sup>7</sup>

Arviointikäynnillä rakennusvirastoon selvitettiin lisäksi, onko puitesopimuksella tilattu palvelu kustannuksiltaan edullisinta, kuinka paljon on esiintynyt reklamaatioita esimerkiksi puitesopimuksista (laatu, hinta jne.) ja jos/kun puitekilpailutuksessa käytetään laadullista arviointia yhtenä tekijänä, miten ja mistä tähän liittyvää tietoa saadaan prosessissa.

Rakennusvirastossa valvotaan, että puitesopimusten hinnat vastaavat sopimusta ja työtä koskevaa tarjousta. Lisäksi verrataan kokemukseräisesti käytettyjen tuntien ja resurssien oikeellisuutta. Hankkeita seurataan velvoitekirjanpidolla. Toteutunut kustannustaso vastaa puitekilpailutuksessa esitettyä, koska tiedossa on tuntihinnat ja esimerkkikohteet, joiden perusteella tiedetään, miten konsultti arvioi hinnanmuodostusta. HKR-Rakennuttajan mukaan tuntimäärien liioittelu ei ole mahdollista, koska rakennusvirastossa osataan arvioida, paljonko työ vaatii tunteja. Puitesopimusten käyttö vähentää markkinaoikeusriskiä. Rajoitettujen kilpailujen käyttö (esimerkiksi suunnittelussa) puolestaan vähentää hankinta- ja oikeudellisia riskejä. Avoin menettely on jäämässä pienemmäksi siten, että euromääräisesti enemmistö hankinnoista toteutetaan rajoitetulla menettelyllä.<sup>8</sup>

HKR-Rakennuttajan mukaan oikein valvottuina puitesopimukset toimivat hyvin. Sen sijaan, jos kaikista pienistä toimeksiannoista järjestettäisiin kilpailutus, siitä syntyisi kustannuksia. Puitesopimukset edellyttävät ammattitaitoista

<sup>6</sup> <http://helmi/hkr/tukipalvelut/hankinnat/sivut/default.aspx>.

<sup>7</sup> Kaupungin hankintakäsikirjan määrittely ja ohjeita puitesopimuksesta.

<sup>8</sup> Rakennusvirasto 7.10.2014.



ja osaavaa valvontaa ja siihen täytyy olla oikeat resurssit. Urakoinnissa puitesopimuksia hyödynnetään erityisesti suunnittelussa tai pienissä selkeissä töissä kuten esimerkiksi vesivuodon korjauksessa. Hankintainsinöörin mukaan puitesopimuksella tilattu palvelu on kustannuksiltaan edullisinta, jos valintaperusteena on halvin hinta.

Yleisten töiden lautakunta päätti 7.5.2009 (259 §) rakennusviraston hankintoja koskevista päätösvaltarajoista. Lisäksi työsopimussuhteisille henkilöille on myönnetty oikeuksia tehdä hankintoja viranhaltijoiden vastuulla vuosittain eri päätöksillä.

Rakennusviraston arvonlisäverottomat hankintavaltuusrajat ovat päättäjäkohdaisesti seuraavat:

Päättäjä	Urakkahankinnat	Suunnittelu-, palvelu- ja materiaalihankinnat
Kaupungininsinööri	0,7 milj. euroa	0,6 milj. euroa
Osastopäälliköt ja HKR-Rakennuttaja -tulosryhmän johtaja	0,5 milj. euroa	0,4 milj. euroa
Toimistopäälliköt	0,3 milj. euroa	0,2 milj. euroa

Rakennusvirasto on osallistunut harmaan talouden torjuntaan ilmoittamalla urakoitsijoille suorittamansa urakkasummat verottajalle. Rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus laajeni ja 1.7.2014 lähtien rakentamiseen liittyvistä urakkasopimuksista ja työntekijöistä on annettava työmaakohtaisesti kuukausittain tiedot Verohallinnolle. Tämä on lisännyt merkittävästi hallinnollista työtä rakennusvirastossa ja menettely nostanee myös kaupungin saamien tarjousten hintatasoa.<sup>9</sup> Myös rakennusalan käänteisen arvonlisäveron käyttöönotto lisäsi rakennusalan toiminnan säädöstenmukaisuutta. Käänteisessä arvonlisäverovelvollisuudessa kaupunki eli ostaja tilittää arvonlisäveron urakoitsijoiden eli myyjien sijasta verottajalle.

Pääkaupunkiseudun [www.hri.fi](http://www.hri.fi)<sup>10</sup> -palvelusivustolle on avattu kaikille avointa dataa muun muassa Helsingin kaupungin hankinnoista virastoittain ja yrityksittäin vuosilta 2012 ja 2013. Tiedot on kerätty ostolaskujärjestelmästä palvelujen ja tarvikkeiden ostojen tileiltä. Koska rakennusvirasto on vielä eri SAP-kirjanpitojärjestelmässä kuin muut kaupungin virastot muutaman muun hallintokunnan kanssa, niin toistaiseksi sivustolta ei ole saatavilla tietoja rakennusviraston hankinnoista. Sivustolta löytyy tietoa esimerkiksi kiinteistöviraston tilakeskuksen suunnitteluyrityksiltä tekemistä rakennushankkeiden ostoista.

<sup>9</sup> Talouden ja toiminnan seurantaraporttiin 3/2014 annettu HKR:n ennustetietolomake 2.10.2014.

<sup>10</sup> Helsinki Region Infoshare.



Hankintakeskus puolestaan tuottaa kaupungille niin sanotun spendin eli kulusanalyysin ostoista virastoittain sekä kaupunkitasoisesti. Rakennusviraston hankintatietoja ei löydy myöskään kaupungin spendistä vuodelta 2014, koska sen tiedot ovat vain taloushallintopalvelu Talpan asiakasvirastoista. Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kaupunki panostaa tuottamansa tiedon avaamiseen ja käyttöön. Rakennusviraston tulisikin tuottaa avointa tietoa esimerkiksi hankinnoistaan hallinnon ja ostojen läpinäkyvyyden edistämiseksi jo ennen kuin sen kirjanpitojärjestelmä yhdistyy kaupungin vastaavaan tulevaisuudessa.

### 2.1.2 Katu- ja puisto-osaston hankinnat ja puitesopimukset

Katu- ja puisto-osasto vastaa Helsingin katujen ja viheralueiden suunnittelusta, rakentamisesta ja hoidosta. Se on rakennusviraston suurin tilaajayksikkö. Varsinaiset rakennus- ja kunnossapitotyöt se tilaa kaupungin omalta tuotantoyksiköltä Staralta sekä yksityisiltä urakoitsijoilta. Myös silloin, kun työ tilataan ulkopuolelta, lopputuloksesta ja hankkeen etenemisestä aikataulun mukaisesti vastaa katu- ja puisto-osasto.<sup>11</sup> Katu- ja puisto-osaston hankinnoista noin 90 prosenttia oli kaupungin sisäisiä vuonna 2013.<sup>12</sup>

Katu- ja puisto-osaston ylläpitoon liittyvät hankinnat hoidetaan ylläpitotoimistossa ja investointeihin liittyvät hankinnat investointitoimistossa. Lisäksi osastolla on ohjelmointitoimisto. Puitesopimukseen liittyvä kilpailutus hoidetaan keskitetysti investointitoimistossa. Tarjousten arviointia tehdään eri toimistoissa tai työryhmissä. Erillishankkeiden kilpailutus hoidetaan projektipäällikön toimesta.

Katu- ja puisto-osastolla on voimassa muun muassa seuraavat puitesopimukset, jotka yleisten töiden lautakunta päätti 10.12.2013 vuosiksi 2014 ja 2015:

§ 523 Katujen suunnittelun puitesopimus 2014–2015 (neljä tehtävää, 21 sopimusta)

§ 524 Puistojen ja muiden viheralueiden suunnittelun puitesopimus 2014–2015 (kolme tehtävää, 13 sopimusta)

§ 525 Siltojen ja taitorakenteiden suunnittelun puitesopimus 2014–2015 (kaksi tehtävää, 12 sopimusta)

§ 526 Infrahankkeiden projektinjohtopalvelut, puitesopimus 2014–2015 (viisi tehtävää, 23 sopimusta).

Puitesopimukset sisältävät myös optiovuodet 2016 ja 2017. Niiden mahdollinen käyttö esitetään yleisten töiden lautakunnan päätettäväksi erikseen.

Puitesopimusten toimeksiannot ovat sellaisia ko. tehtäväkategorian mukaisia töitä, ettei sen tehtäväsisältö, laajuus tai muut erityispiirteet edellytä erillistä

<sup>11</sup> <http://www.hel.fi/www/hkr/fi/tama-on-rakennusvirasto/katu-ja-puisto-osasto/>.

<sup>12</sup> HKR 7.10.2014.





toimeksiantokohtaista kilpailuttamista. Toimeksiannon arvonlisäverottomat kustannukset vaihtelevat eri tehtäväryhmissä ja ovat enintään 30 000 eurosta 140 000 euroon.

Katu- ja puisto-osaston mukaan puitesopimuksen kilpailutuksella kilpailutetaan kokonaistaloudellisesti edullisin hinta, jota käytetään toimeksiannon tekemiseen. Puitesopimus nopeuttaa hankkeen aloittamista ja vähentää tarjouskuluja sekä niin tilaajan kuin tarjoajan työaika. Puitesopimusmenettelyn kautta saadaan näin laadukkaampi lopputulos kuin kilpailuttamalla erikseen suuri joukko pieniä toimeksiantoja. Puitesopimus konsulttien kesken on mahdollista järjestää myös niin sanottu minikilpailu.<sup>13</sup> Katu- ja puisto-osastolla on myös pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen liittyvien konsulttipalveluiden puitesopimus vuosiksi 2014–2016.

Puitesopimusten käytön ja konsulttien veloittamien hintojen valvonta sekä reklamaatiot.<sup>14</sup>

Kaupungin saamassa tarjouksessa tulee esittää avainhenkilöt ja heidän tuntiarviomääränsä sekä veloitusluokka. Edellä mainitut tiedot tarkistetaan puitesopimuksessa annettujen tietojen kanssa. Jos edullisimman konsultin tarjous on kohtuuton, pyydetään tarjous seuraavaksi edullisimmalta konsultilta. Tuntien käyttöä valvotaan kuukausittain laskuissa mainittujen tuntien seurannalla. Tilauksien seurantamenettelyä on parannettu katu- ja puisto-osastolla. Yhteydenpito konsulttiin on tiivistä. Reklamaatioita esiintyy jonkin verran eli muutamia vuodessa. Puitesopimuksista ja muista sopimuksista tehdään saman verran reklamaatioita.

Puitesopimuksissa on käytetty rajoitettua hankintamenettelyä, jolloin hankinnasta julkaistaan hankintailmoitus HILMAssa ja yritykset voivat toimittaa ilmoittautumisen. Hankintailmoituksessa mainitut vähimmäisvaatimukset täytävälle yritykselle toimitetaan sitten tarjouspyyntö. Viime kilpailutuksessa hyllättiin yksi ilmoittautuja, jolla ei ollut hankintailmoituksessa pyydettyjä referenssejä. Euromääräisesti suurempi osa hankinnoista toteutetaan rajoitetulla menettelyllä.

Hinnan ja laadun merkitys katu- ja puisto-osaston puitesopimuksissa<sup>15</sup>

Katujen suunnittelun puitesopimuksen monialaisissa suunnittelutehtävissä hinnan osuus on 50 prosenttia ja tavanomaisissa suunnittelutoimeksiannoissa 70 prosenttia.

Puistojen ja viheralueiden suunnittelun puitesopimuksessa hinnan osuus on 50 prosenttia sekä siltojen ja taitorakenteiden suunnittelun puitesopimuksessa 30 prosenttia.

<sup>13</sup> Katu- ja puisto-osasto (KAO) 7.10.2014.

<sup>14</sup> Luku perustuu KAO:n 7.10.2014 antamiin tietoihin.

<sup>15</sup> Ytlk 10.12.2013 §:t 523–526 ja KAO 7.10.2014.



Infrahankkeiden projektinjohtopalveluiden puitesopimuksissa hinnan osuus on 60 prosenttia ja laadun 40 prosenttia.

Suunnittelun ja projektinjohtopalveluiden puitesopimuksilla tehtyjen tilausten arvo oli noin 15 miljoonaa euroa ajalla 7.2.2012–31.12.2013. Tästä käytettiin katujen suunnitteluun hieman yli puolet eli 7,74 miljoonaa euroa. Siltojen ja taitorakenteiden suunnitteluun käytettiin noin kolme miljoonaa euroa, puistojen suunnitteluun noin 1,5 miljoonaa euroa ja projektinjohtopalveluihin 2,75 miljoonaa euroa. Suurimmat ostot tehtiin Ramboll Finland Oy:ltä ja Sito Oy:ltä.<sup>16</sup>

Rakennusviraston toimialalla on joitakin toimintoja, joissa ei ole montakaan toimijaa osallistumaan tarjouskilpailuihin kuten katualueiden ylläpito tai hissit.

### 2.1.3 HKR-Rakennuttajan hankinnat ja puitesopimukset

Rakennusviraston suurin kaupungin ulkopuolelta hankintoja tilaava yksikkö on HKR-Rakennuttaja, jolla on keskitetty kilpailutusyksikkö. Se on Suomen suurimpia rakennuttajia ja toimii nettobudjetoituna yksikkönä muista rakennusviraston osastoista poiketen. Sen tavoitteena on kattaa tuloilla menot eli sitova toimintakatetavoite vuodelle 2014 oli nolla euroa. Vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan tavoite saavutettiin ja ylijäämää kertyi 36 500 euroa.

HKR-Rakennuttajan rakennuttamisen volyymi on kasvanut vuodesta 2006 vuoteen 2012 kolminkertaiseksi. Samanaikaisesti henkilötyövuosien määrä on kasvanut vain 12 prosenttia.<sup>17</sup> Työn alla olevan tuotannon arvo on noin 400 miljoonaa euroa. Vuosittain on käynnissä kolmisenkymmentä suurempaa ja reilut sata pienempää rakennushanketta. HKR-Rakennuttaja toimii myös kautalaskuttajana, sillä se rahoittaa rakentamispalvelujensa ostoja esimerkiksi kiinteistöviraston tilakeskukselta saamallaan rakennushankkeita koskevilla tilauksilla.

HKR-Rakennuttajan hankinnoista noin 90 prosenttia tehtiin vuonna 2013 yksityisiltä markkinoilta. Hankinnoista on urakointia 90–95 prosenttia ja loput on suunnittelua ja muita palveluita. Ulkoisista hankinnoista kilpailutetaan kohdekohtaisilla kilpailutuksilla 90 prosenttia ja puitejärjestelyillä 10 prosenttia.<sup>18</sup>

HKR-Rakennuttaja seuraa talousarviovaroin rakennettujen merkittävien talonrakennushankkeiden toteutuneita kustannuksia niin sanotulla hanketaseella, jossa toteutuneita kustannuksia verrataan niiden indeksikorjattuun enimmäishintaan. Vuosina 2004–2013 investoinnit olivat yhteensä 2 065 miljoonaa euroa 135 hankkeessa. Hankkeiden enimmäishintojen alitukset olivat 132 mil-

<sup>16</sup> KAO 7.10.2014.

<sup>17</sup> Rakennusviraston toimintasuunnitelma 2014.

<sup>18</sup> HKR-Rakennuttajan esitys tarkastuslautakunnalle 26.2.2014.



joonaa euroa (6,4 prosenttia) ja ylitykset 13 miljoonaa euroa (vain 0,6 prosenttia).<sup>19</sup>

HKR-Rakennuttajan mukaan jokaisesta työstä reklamoidaan. Tuottajat puolestaan eivät reklamoi HKR-Rakennuttajalle. Urakoitsijat pyrkivät maksimoimaan laskutustaan kaupungilta. Urakoinnissa pääosa kilpailutuksista tapahtuu hinnalla ja laatu on määritelty sopimuksissa suunnitelmien kautta. Urakoinnin menettelytapoja kehitetään koko ajan sekä taloudellisuuden että laadun mukaan. Esimerkkinä tästä ovat vaikkapa pidemmät takuuajat. Uusia väärinkäytösepäilyksiä ei ole tullut esille urakoinnissa.<sup>20</sup> Tämä viittaa siihen, että vuonna 2012 hankkeiden lisäveloitusten valvonnan parantamiseksi tehdyt toimenpiteet ovat tehonneet.

Kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraporttiin 3/2014 annetun rakennusviraston ennustetietolomakkeen mukaan hankkeiden päätoteuttajien toiminta on muuttunut erittäin aktiiviseksi lisätyöaiheiden ja -laskutuksen osalta samalla, kun suunnittelukonsulttien työn taso on laskenut, mitkä asiat yhdessä edellyttävät projektien rakennuttamisessa aikaisempaa suurempaa työmäärää.

Kaikissa urakoita koskevissa muutos- ja lisätöissä toimitaan urakkaohjelman kohdan 10.4 ja työmaakokouspöytäkirjamallien mukaisesti. Lisäksi HKR-Rakennuttajassa on annettu erillinen ohje lisä- ja muutostöiden käsittelystä, tarkastamisesta ja tilaamisesta. Käytössä on muutos- ja lisätyön seurantakaavake, johon perehdyttiin arvioinnissa. Toimistopäälliköt käsittelevät kokouksessa viikoittain yhteisesti yksikön lisä- ja muutostyöt. Tätä ennen töiden valvojat tai talotekniset rakennuttajat sekä kustannuslaskija ovat tarkastaneet laskelmien oikeellisuuden asian, massojen ja hinnoittelun suhteen. Mikäli niiden suhteen on ollut huomauttamista, tarjous palautetaan urakoitsijalle kommentein. Ohjeen mukaan on joitakin poikkeuksia, jolloin urakoitsijan tarjous ei mene kustannuslaskijan käsittelyyn. Näitä ovat alle 5 000 euron (alv 0 %) suuruiset tarjous, loppuselvitykseen perustuvat laskelmat sekä alueurakoinnin laskelmat. Edellä olevatkin esitykset käsitellään kuitenkin toimistopäällikkökokouksessa.<sup>21</sup>

Esimerkkejä HKR-Rakennuttajan puitesopimuksista

Yleisten töiden lautakunta oikeutti 21.10.2014 (387 §) HKR-Rakennuttajan tilaamaan yksilöimättömiä laboratoriotutkimuksia 1.11.2014–31.12.2016 välisenä aikana osa-alueiden A (mikrobiologiset tekijät) ja B (kemialliset tekijät) vertailuhinnaltaan halvimman laboratorion kanssa. Osa-alueelle C (aerosolit) ei saatu hyväksyttäviä tarjouksia. Kyseessä oli avoimeen hankintamenettelyyn perustuva EU-kilpailutus, jossa laboratorion valintaperusteena oli edullisuus.

<sup>19</sup> HKR-Rakennuttajan esitys tarkastuslautakunnalle 26.2.2014.

<sup>20</sup> HKR-Rakennuttaja 7.10.2014 ja 18.2.2015.

<sup>21</sup> Lisä- ja muutostöiden käsittely, tarkastaminen ja tilaaminen -ohje 5.12.2012.



Puitesopimuksella tilattavien laboratoriopalveluiden yhteenlaskettu kattohinta on yhteensä enintään 700 000 euroa (alv 0 %). HKR-Rakennuttajan lisäksi kiinteistöviraston tilakeskus voi omalla päätöksellään käyttää puitesopimuksen laboratorioita. Tilattavat laboratorioanalyysit määräytyvät tutkimuskohtaisesti eikä niitä voitu yksilöidä päätöksentekovaiheessa. HKR-Rakennuttaja tekee ja teettää kosteusteknisiä ja LVIA-tekniisiä kuntotutkimuksia, sisäilmatutkimuksia sekä haitta-ainekartoituksia kaupungin julkisiin kiinteistöihin sisäilmaongelmien syiden ja rakenteiden haitta-aineiden selvittämiseksi.

HKR-Rakennuttajalla on puitesopimus yksilöimättömiä kosteusteknisiä ja sisäilmaston asiantuntijatehtäviä 1.8.2014–31.7.2016 väliselle ajalle kokonaislaoudellisesti edullisimmat tarjoukset antaneilta kuudelta konsulttitoimistolta.

HKR-Rakennuttaja voi myös hyödyntää kiinteistöviraston kilpailuttamia puitesopimuksia vuosille 2014–2016 LVIA-suunnittelupalveluissa sekä sähkötekniisissä suunnittelupalveluissa.

#### 2.1.4 Arkkitehtuuriosaston hankinnat ja puitesopimukset

Arkkitehtuuriosasto tuottaa ensisijaisesti kaupungin omiin tarpeisiin tilojen uudis- ja peruskorjaus-, sisustus- ja ammattikeittiösuunnittelua sekä rakenne- ja rakennesuunnittelua. Osastolla laaditaan myös kunto- ja rakennekartoituksia sekä mitaus- ja mallinnuspalveluita. Osasto tuottaa myös kokonaisia kaupunginosia koskevia yleisten alueiden alue- ja luonnonhoidonsuunnitelmia.<sup>22</sup> Osaston hankinnoista oli kaupungin ulkoisia vuonna 2013 noin 80 prosenttia.<sup>23</sup>

Arkkitehtuuriosasto toimii jakaantuneena neljään toimistoon, joista puitesopimuksia on eniten suunnittelutoimistolla. Muut kolme toimistoa ovat arkkitehtuuritoimisto, yleissuunnittelutoimisto ja tekninen toimisto. Toimistot hoitavat hankinnat, kilpailuttamisen ja sopimusten seurannan/hallinnan toimistopäällikön johdolla. Hankinnat ja kilpailuttaminen (avoin kilpailutus) hoidetaan yhteistyössä hallinto-osaston hallintopalveluiden kanssa, jossa yhteyshenkilönä toimii palvelupäällikkö.

#### Esimerkkejä arkkitehtuuriosaston puitesopimuksista

Kaupunginarkkitehti päätti solmia 11.6.2014 (2 §) puitesopimuksen syväsäiliöistä ja tapahtuma/kausi-roska-astioista sopimuskaudelle 1.7.2014–30.6.2016 Molok Oy:n kanssa, joka jätti ainoan tarjouspyynnön ehdot täyttävän tarjouksen. Hankinnan arvioitu arvonlisäveroton kokonaisarvo hankintakaudella on alle 300 000 euroa, mahdollinen kahden vuoden optiokausi mukaan lukien. Kyseessä oli EU-kynnysarvon ylittävä hankinta, josta lähetettiin hankintailmoitus julkaistavaksi 5.3.2014. Valintaperusteena olleessa kokonaislaoudellisessa edullisuudessa hinnan painoarvo oli 80 prosenttia ja laadun 20 prosenttia.

<sup>22</sup> <http://www.hel.fi/www/hkr/fi/tama-on-rakennusvirasto/arkkitehtuuriosasto/>.

<sup>23</sup> HKR 7.10.2014.



Arkkitehtuuriosaston suunnittelutoimiston toimistopäällikkö päätti 30.7.2014 (2 §) solmia puitesopimuksen ulkotilan roska-astioista sopimuskaudelle 1.10.2014–31.10.2016 Lehtovuori Oy:n kanssa, jonka tarjous oli kokonaistaloudellisesti edullisin. Valintaperusteena oli pisteytys tuoteryhmittäin. Mallisuo- jatuista roska-astioista saatiin vain kahdelta yritykseltä tarjous. Kyseessä oli EU-kynnysarvon ylittävä hankinta, josta lähetettiin hankintailmoitus julkaista- vaksi 5.3.2014. Hankinnan arvioitu arvonlisäveroton kokonaisarvo hankinta- kaudella on noin 200 000 euroa mahdollinen sopimuskauden jälkeinen kah- den vuoden optiokausi mukaan lukien.

Arkkitehtuuriosaston suunnittelutoimiston toimistopäällikkö päätti 9.9.2014 (3 §) valita minikilpailutuksella Töölön ja Kampinmalmin tarveselvityksen laatijak- si WPS Finland Oy:n sen 28.8.2014 antaman hinnaltaan halvimman tarjouk- sen perusteella 34 600 euron arvonlisäverottomaan kattohintaan ja voimassa olevien puistojen suunnittelun puitesopimuksen 2014–2015 (tehtävä 3) mu- kaisin veloitusinnoin. Viidestä puitesopimuksessa olevasta konsultista neljä antoi tarjouksensa. Muut saadut tarjoukset olivat noin 50 000 euron hintaluok- kaa eli yli 40 prosenttia kalliimpia.

Arkkitehtuuriosasto käyttää kaupungin kilpailutettuja puitesopimuksia kuten hankintakeskuksen kilpailuttamaa atk-lähitukea, tietotekniikkalaitteiden han- kintasopimusta, sopimusta kopioinneista jne. Lisäksi se hyödyntää katu- ja puisto-osaston kilpailuttamaa puistojen ja viheralueiden suunnittelun puiteso- pimusta 2014–2015. Sopimusten ostotilausten seuranta on järjestetty raken- nusviraston SAP-järjestelmään.<sup>24</sup>

Arkkitehtuuriosaston mukaan puitesopimukset ovat toimineet hyvin ja rekla- maatioita ei ole tarvinnut tehdä. Mikäli lisäyötarjouksia tulee, ne hyväksytään vain, jos lisäyö johtuu tilaajan toimeksiannon tai lähtötietojen muuttumisesta. Laatu on keskeisessä roolissa ja valintakriteerinä toimeksiantoon on siihen parhaiten soveltuva -peruste. Jos listan ensimmäinen toimittaja ei sovi, niin lis- talta valitaan seuraava jne. Mikäli tehtäisiin minikilpailutus projekteissa joka kerta puitesopimustoimittajien kanssa, voitaisiin saada selville edullisin hinta. Rakennusvirastolla ei ole linjausta asiaan.<sup>25</sup>

Rakennustoimen johtosääntöä muutettiin 30.11.2011 ja rakennusvirastoon perustettiin palveluosasto uudeksi, viidenneksi osastoksi. Samalla pääosa ka- tu- ja puisto-osaston suunnittelutoimiston toiminnoista yhdistettiin arkkitehtuu- riosastoon muun muassa kaavayhteistyön vahvistamiseksi. Arkkitehtuuriosas- ton uuden organisaation aikana hankintapäätöksistä ei kaupunginarkkitehdin mukaan ole tehty oikaisuvaatimuksia tai valituksia markkinaoikeuteen.

## 2.1.5 Palvelu-osaston hankinnat ja puitesopimukset

<sup>24</sup> HKR arkkitehtuuriosasto 7.10.2014.

<sup>25</sup> HKR arkkitehtuuriosasto 7.10.2014.



Palveluosaston päätehtäviä ovat yleisten alueiden asiakaspalvelu, kunnallinen pysäköinninvalvonta ja maksullisen pysäköinnin järjestäminen sekä alueiden käytön ohjaus ja valvonta. Palveluosasto huolehtii myös ajoneuvojen siirronvalvontaan liittyvistä viranomastehtävistä sekä yleisten alueiden käytöstä johtuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittelystä ja korvausten maksamisesta.<sup>26</sup>

Palveluosastolla ei ollut puitesopimuksia ilmoituksensa mukaan. Osaston hankinnat jakautuvat suunnilleen puoliksi kaupungin sisäisiin ja ulkoisiin.

#### 2.1.6 Hallinto-osaston hankinnat ja puitesopimukset

Hallinto-osaston lakimiehet konsultoivat muita osastoja hallinnollisissa, juridisissa ja sopimusoikeudellisissa kysymyksissä sekä erityisesti hankinnoissa. Lisäksi yksikön lakimiehet osallistuvat harmaan talouden torjuntaan toimimalla yhteistyössä hankintoja ja työmaiden valvontaa hoitavien kanssa varmistaen tilaajavastuulaissa<sup>27</sup> ja kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeessa<sup>28</sup> tilaajalle asetettujen veloitteiden täyttämisen.

Hallinto-osastolla oli vain lähettipalveluja koskeva puitesopimus. Osaston hankinnoista noin 55 prosenttia on kaupungin ulkoisia.

#### 2.2. Havaintoja aiemmista tarkastuksista ja arvioinneista

Rakennusvirastossa tehtiin heinäkuussa 2012 erityistilintarkastus, koska viraston entistä projektinjohtajana toiminutta henkilöä epäiltiin lahjusten ottamisesta ja törkeästä petoksesta. Tarkastus käsitti kymmenen hanketta, joista viisi oli ollut poliisin esitutkinnan kohteena. Viisi muuta hanketta valittiin yhteistyössä erityistilintarkastuksen tekijän kanssa siten, että ne edustivat mahdollisimman hyvin erilaisia rakennushankkeita.

Tarkastuksen pääpaino oli yksittäisissä rakennusteknisten töiden lisä- ja muutostöiden tarjouksissa ja tilauksissa. Yleisten töiden lautakunta esitti toiveenaan, että tarkastettaisiin muun muassa 1) kilpailuttamisen valmistelua ja periaatteita sekä niiden valvontaa, 2) lisä- ja muutostöiden hyväksyntää, niiden laskutusta sekä urakoiden ylitysvarausten hyväksyntää ja valvontaa sekä 3) tilaajaviraston toimenpiteitä ja niiden riittävyttä tuottajien valinnassa.

Erytistilintarkastusta koskevassa rakennusviraston sisäisessä ajankohtaistiedotteessa 26.9.2012<sup>29</sup> todettiin, että yleisesti tarkastuksen johtopäätöksistä voi todeta, että olemassa olevat ohjeet tilahankkeista, urakoiden hankinnoista,

<sup>26</sup> <http://www.hel.fi/www/hkr/fi/tama-on-rakennusvirasto/palveluosasto/>.

<sup>27</sup> Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 22.12.2006/1233.

<sup>28</sup> Ohje harmaan talouden torjumiseksi Helsingin kaupunkikonsernin hankinnoissa, Khs 19.12.2011 (§ 1144).

<sup>29</sup> Tulostettu rakennusviraston intra-sivuilta 20.5.2014.



kilpailutuksesta ja rakennusprosessista ovat riittävät. Samoin kilpailutuksen periaatteet, valmistelu ja valvonta ovat kunnossa.

Sen sijaan lisä- ja muutostöiden hyväksyntää, niiden laskutusta sekä ylitysva-  
rausten hyväksyntää ja valvontaa pidettiin riskialttiina tapahtumien ajankohta-  
na vallitsevien käytäntöjen perusteella. Raporttiin oli kirjattu useita toimenpitei-  
tä, joilla pyritään estämään esiin tulleiden kaltaisten väärinkäytösten mahdolli-  
suus ja laatimaan kehittämisehdotukset riskienhallinnan näkökulmasta. Kau-  
pungininsinöörin mukaan lisä- ja muutostöitä koskevia toimintatapoja ja val-  
vontaa oli tiukennettu rakennusvirastossa jo keväästä 2012 lähtien. Yleisten  
töiden lautakunta merkitsi tiedoksi erityistilintarkastusta koskevan raportin  
25.9.2012 (434 §) ja tarkastuslautakunta 26.9.2012 (62 §).

Tarkastusvirasto tarkastaa yleensä vuosittain rakennusviraston urakoita ja/tai  
hankintoja. Vuonna 2013 tarkastettiin katu- ja puisto-osaston kilpailuttamat  
kaksi alueurakkaa, joista toiselle alueelle tehtiin neljävuotinen ja toiselle viisi-  
vuotinen sopimus. Lisäksi tarkastettiin HKR-Rakennuttajan kilpailuttamat  
avustavan rakennuttamisen puitesopimus valvontatehtävissä (konsulttisopi-  
mus) ja yksilöimättömien rakennesuunnittelutehtävien suunnittelijoita koskeva  
puitesopimus. Vuonna 2014 tarkastettiin kaksi HKR-Rakennuttajan kilpailut-  
tamaa katutöiden urakkaa. Edellä mainituista hankinnoista ei löytynyt erityistä  
huomautettavaa esimerkiksi lisä- ja muutostöihin liittyen.

Lautakunnan päätöksillä tilataan aika ajoin isohkoja lisä- ja muutostöitä kau-  
pungin sisäisissä hankinnoissa erityisesti Staralta. Myös niiden seurannan ja  
ohjeistuksen tulee olla vastaavalla tasolla kuin ulkoisissa hankinnoissa. Vuon-  
na 2012 tarkastusvirasto tarkasti myös rakennusviraston johtavien viranhalti-  
joiden yritysyhteydet ja sivutoimiluvat.

Tarkastuslautakunnan hankinta- ja kilpailuttamisosaamista palveluhankinnois-  
sa koskevassa vuoden 2013 arvioinnissa todettiin, että rakennusvirasto oli  
hankkinut lisää juridista hankinta-asiantuntemusta, mikä oli parantanut han-  
kintaosaamista. Rakennusvirastossa on kolme hankinta-asioihin erikoistunutta  
lakimiestä. Koska virasto on erikoistunut teknisen sektorin hankintoihin, se on  
hankkinut omaa kilpailutusosaamista.

### 2.3 Hankinta-oikaisuvaatimukset ja valitukset markkinaoikeuteen

Arviointikäynnillä rakennusvirastoon selvitettiin, onko hankintapäätöksistä teh-  
ty oikaisuvaatimuksia yleisten töiden lautakunnalle tai valituksia markkinaoi-  
keuteen. Lisäksi etsittiin markkinaoikeuden hankintaratkaisusta rakennusvi-  
rastoon liittyviä oikeustapauksia sekä yleisten töiden lautakunnan pöytäkirjois-  
ta hankintapäätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia.

Oikaisuvaatimuksia rakennusviraston hankintapäätöksistä



Rakennusviraston mukaan markkinaoikeustapauksia on ollut vuosina 2011–2014 yhteensä yhdeksän kappaletta. Niistä kaksi on peruttu, viidestä on annettu ratkaisu ja kaksi oli kesken syksyllä 2014. Rakennusvirasto ei ole saanut sanktioita markkinaoikeudelta. Maaliskuun alussa 2015 oli edelleen vireillä kaksi vanhempaa markkinaoikeustapausta ja lisäksi oli ilmaantunut uusi valitustapaus liittyen töhryjen ja luvattomien ilmoitusten poistoa sekä pintojen suojausta koskevaan hankintaan.

Katu- ja puisto-osaston neljästä puitesopimuksesta päätettäessä yleisten töiden lautakunta jätti 10.12.2013 yhteensä neljä tarjouta tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjouksessa esitetyn tarjouspyynnön vastaisen ehdon takia. Yksi poissuljettu tarjoaja teki hankintaoikaisuopyynnön lautakunnalle. Se hylättiin 18.2.2014. Tarjoaja ei jatkanut valittamista markkinaoikeuteen. Yritys oli tarjouksessaan ilmoittanut maksuehdoksi 14 päivää netto vaikka kaupunki ilmoittaa käyttävänsä 21 päivää netto maksuehtoa suunnittelu- ja urakkasopimuksissaan.

Vuoden 2014 hallintoa koskevassa loppuvuoden tilintarkastuksessa löytyi joitakin oikaisuvaatimuksia koskien yleisten töiden lautakunnan tekemiä hankintapäätöksiä. Oikaisuvaatimukset oli kaikki hylätty. Esimerkiksi 25.11.2014 yleisten töiden lautakunta hylkäsi (452 § ja 453 §) kaksi yksilöimättömiin laboratoriotutkimuksiin ajalle 1.11.2014–31.12.2016 tehtyä oikaisuvaatimusta. Ne oli tehty lautakunnan hankintapäätöksestä 21.10.2014 (387 §). Toinen oikaisuvaatimus hylättiin sillä perusteella, että tarjous ei täyttänyt tarjouspyynnön mukaisia akreditointivaatimuksia (menetelmän pätevyysalue ei ollut tarjouspyynnön mukainen). Toinen oikaisuvaatimus puolestaan hylättiin, koska tarjous ei sisältänyt tarjouspyynnössä edellytettyjä riittäviä selvityksiä akkreditoinneista ja menetelmien pätevyysalueista suomen kielellä. Molemmat oikaisuvaatimukset koskivat HKR-Rakennuttajan tekemää kilpailutusta.

Hankintaoikaisuvaatimus yleisten töiden lautakunnan päätöksestä 11.11.2014 (430 §) puolestaan hylättiin päätöksellä 16.12.2014 (499 §). Töhryjen ja laitomien ilmoitusten poistoon sekä pintojen suojausten tarjouskilpailuun osallistunut yritys suljettiin pois tarjouskilpailusta, koska yrityksen taustahenkilöllä oli lainvoimainen tuomio ammattinsa harjoittamiseen liittyvästä lainvastaisesta teosta (Hankintalaki 54 § 1 mom 4 kohta). Lautakunta totesi, että alunperin poissulkemisessa oli väärä kohta hankintalaista (54 § 1 mom 3 kohta) ja oikaisi päätöstään hieman siltä osin, mutta hylkäsi oikaisuvaatimuksen edelleen. Myös tämä oikaisuvaatimus koski HKR-Rakennuttajan tekemää kilpailutusta.

Markkinaoikeuden ratkaisuja rakennusvirastoa koskien

Markkinaoikeuden ratkaisun MAO:629/14 mukaan HKR-Rakennuttaja oli kilpailuttanut päiväkotitilhen peruskorjauksen rakennusurakan lokakuussa 2013. Kiinteistölautakunta oli hankintayksikkönä sulkenut tammikuussa 2014





hankintapäätöksellään valittajan ja lisäksi toiseksi tulleenkin tarjoajan tarjouksen poikkeuksellisen halpojen tarjoushintojen perusteella tarjouskilpailusta.

Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö sai hylätä valittajan tarjouksen poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan perusteella. Valittajan esittämät syyt tarjoamansa hinnan alhaisuudelle eivät olleet riittäviä selittämään suurta hintaeroa valtaosaan muihin tarjouksiin ja kustannusarvioon nähden. Markkinaoikeus hylkäsi valituksen ja asiassa esitetyt oikeudenkäyntikuluvaatimukset.

Markkinaoikeuden ratkaisun MAO:503/13 mukaan HKR-Rakennuttaja oli kilpailuttanut Heltech Haagan koulutusyksikön vesikattoremontin tammikuussa 2013 julkaistulla kansallisella hankintailmoituksella. Kiinteistölautakunta oli hankintayksikkönä hylännyt toukokuussa 2013 hankintaoikaispäätöksellään erään rakennusliikkeen hankintapäätöksestä tekemän hankintaoikaisuvaatimuksen.

Markkinaoikeus hylkäsi valituksen ja valittajan vaatimuksen hyvitysmaksuista. Koska hankintayksikkö kuitenkin toimi virheellisesti muun muassa täsmentämällä referenssivaatimuksiaan vasta tarjousten saapumisen jälkeen markkinaoikeus velvoitti kaupungin korvaamaan rakennusliikkeen oikeudenkäyntikulut 4 000 eurolla viivästyskorkeineen ja hylkäsi kaupungin vaatimuksen oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.

### 3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymykseen, ovatko rakennusviraston rakentamisen ja suunnittelun tilaamiseen liittyvät hankinta- ja kilpailuttamisprosessit järjestetty tarjoutumismukaisella tavalla kaupungin ulkopuolisilta toimittajilta ostetuissa palveluissa voidaan vastata kyllä. Tätä voidaan perustella esimerkiksi sillä, että markkinaoikeuteen on tehty valituksia viime vuosina keskimäärin vain muutama vuodessa vaikka esimerkiksi HKR-Rakennuttaja tekee vuosittain yli 100 miljoonalla eurolla hankintoja kaupungin ulkopuolisilta toimittajilta.

Markkinaoikeus ei ole joutunut tuomitsemaan hyvitysmaksuja ratkaistuissa hankinta-asioita koskevissa markkinaoikeustapauksissa rakennusviraston tai kiinteistöviraston maksettavaksi, kun rakennusvirasto on hoitanut rakennushankkeen kilpailutuksen ja yleisten töiden lautakunta tai kiinteistölautakunta on tehnyt hankintayksikkönä itse hankintapäätöksen.

Rakennusviraston hankeohjeistus on todettu riittäväksi samoin kilpailutuksen periaatteet, valmistelu ja valvonta. Viime vuosina on parannettu erityisesti rakennusurakoiden lisä- ja muutostöitä koskevia toimintatapoja ja valvontaa entisestään. Uusia epäselvyyksiä ei ole ilmaantunut HKR-Rakennuttajan mukaan. Osastoilla valvotaan puitesopimusten käyttöä ja hintatasoa sekä laskutuksen oikeellisuutta. Rakennusviraston hankintaosaamisen määrä ja taso vaikuttaa olevan riittävää vaativien erityishankintojen toteuttamiseen.



Myös arvioinnin erilaisiin apukysymyksiin on saatu arvioinnin kuluessa vastaukset. Rakennusvirasto saa hyvin vähän reklamaatioita hankinnoistaan. Laatu- ja hintatekijöiden painoarvot vaihtelivat esimerkiksi katu- ja puisto-osaston suunnittelua koskevissa puitesopimuksissa siten, että laadun osuus on 30 prosentista 70 prosenttiin. Vaativissa suunnittelutehtävissä laadun osuus on suurin. Puitesopimuksia käytettäessä säästyy aikaa, kun ei tarvitse kilpailuttaa suuria määriä pieniä hankkeita tai suunnitelmia vaan päästään nopeammin ja joustavammin liikkeelle projekteissa.

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kaupunki panostaa tuottamansa tiedon avaamiseen ja käyttöön. Rakennusviraston tulisikin tuottaa tietoa avoimeen dataan esimerkiksi hankinnoistaan hallinnon ja ostojen läpinäkyvyyden edistämiseksi. Rakennusviraston tiedot on lisätty avoimeen dataan sen päivityksessä 23.3.2015.

#### 4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antaa kaupunkitarkastaja Jari J. Ritari, puhelin 310 36542.

Jari J. Ritari

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto

#### LÄHTEET

##### **Arviointikäynnit:**

Tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynti rakennusvirastoon 7.10.2014

##### **Sähköpostitiedustelut:**

HKR-Rakennuttaja tulosryhmän johtaja Olavi Tikka 18.2.2015

##### **Muut lähteet:**

Helsingin kaupungin hankintakäsikirja

Markkinaoikeuden ratkaisut MAO:503/13 ja MAO:629/14



Rakennusviraston hankintastrategia 2012–2016 (ytlk 4.12.2012 § 543)

Rakennusviraston pienhankintaohje

Rakennusviraston arkkitehtuuriosaston suunnittelutoimiston toimistopäällikön päätökset 30.7.2014 (2 §) ja 9.9.2014 (3 §)

Rakennusviraston kaupunginarkkitehdin päätös 11.6.2014 (2 §)

Rakennusviraston toimintasuunnitelma vuodelle 2014 (ytlk 17.12.2013 § 532)

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2013

Tarkastuslautakunnan pöytäkirjat 26.2.2014 (9 §) ja 26.9.2012 (62 §)

Yleisten töiden lautakunnan pöytäkirja 4.12.2012 § 543

Yleisten töiden lautakunnan pöytäkirja 10.12.2013 §:t 523–526

Yleisten töiden lautakunnan pöytäkirja 18.2.2014 § 72

Yleisten töiden lautakunnan pöytäkirja 13.5.2014 § 188

## LIITTEET

### Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe Hankinta- ja kilpailuttamiskäytännöt rakennusvirastossa		
Suunnitelman laatija Jari J. Ritari		Pvm 4.6.2014
Päätös arvioinnista Tarkastuslautakunta 7.5.2014		
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. jaosto		
Aloittamisaika toukokuu 2014	Valmistumisaika maaliskuu 2015	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Jari J. Ritari
Arviointiaiheen tausta  Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 (kvsto 24.4.2013) tavoitteena on mm. tehokkaat ja toimivat tukipalvelut. Hankintatointa on tarkoitus tehostaa ja ympäristövastuuta lisätä.		



Toimenpiteinä tässä ovat mm. innovatiivisten hankintojen lisäys, hankintojen hallinnan yhtenäistäminen kehittämällä yhtenäistä hankintatiedon tuottamista, raportointia, mittarointia ja analysointia. Lisäksi on tarkoitus mm. uudistaa oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteet sekä arvioida samalla kilpailuttamisen hyödyt ja haitat.

Rakennusviraston katu- ja puisto-osasto huolehtii yleisten alueiden rakentamisen ja kunnossapidon tilaamisesta Staralta, jonka kanssa sillä on pitkäkestoinen kumppanuussopimus. Ylläpitotöitä tilataan Staralta palvelusopimuksella (arvo yli 50 milj. euroa vuosi) sekä rakentamiseen liittyvillä tilauksilla. Lisäksi HKR teettää yksityissektorilla katu- ja viheralueiden ylläpidon alueurakoita sekä erilaisia rakentamishankkeita, jotka kilpailutetaan. HKR-Rakennuttaja puolestaan huolehtii mm. kaupungin erilaisten palvelutilojen rakennuttamisesta. Sen rakennuttamisvolyymin arvioidaan olevan 180 miljoonan euron suuruusluokkaa vuonna 2014.

Vuonna 2013 yleisten töiden lautakunta päätti oikeuttaa katu- ja puisto-osaston tilaamaan puitesopimuksilla vuosina 2014–2015:

- katujen suunnittelua (§ 523)
- puistojen ja muiden viheralueiden suunnittelua (§ 524)
- siltojen ja taitorakenteiden suunnittelua (§ 525)
- infrahankkeiden projektinjohtopalveluita (§ 526)

Em. puitesopimukseen sisältyvästä optiovuosien 2016–2017 käytöstä päätetään erikseen lautakunnassa. Edelliset lautakunnan päättämät puitesopimukset olivat voimassa 2012–2013.

Taloudellinen näkökulma

Arvioinnilla on suuri taloudellinen merkitys, sillä HKR toteutti hankintoja vuonna 2013 noin 395 miljoonan euron arvosta.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Aihetta ei ole aikaisemmin arvioitu. Tilintarkastuksessa tarkastettiin vuonna 2013 neljä erityyppistä urakkaa HKR:sta. Niistä ei löytynyt huomauttamista. Rakennusvirastossa suoritettiin kesällä 2012 erityistilintarkastus liittyen edelleen poliisitutkinnassa olevaan lahjus- ja petosasiaan. Erityistarkastuksessa tarkastettiin viisi hanketta, joiden lisä- ja muutostöiden määrissä epäiltiin olevan epäselvyyksiä sekä viisi muuta hanketta. Tarkastuksen yleisenä johtopäätöksenä oli, että ohjeet ja kilpailutus ovat kunnossa, mutta lisä- ja muutostöiden hyväksyntää, niiden laskutusta sekä ylitysvarausten hyväksyntää ja valvontaa pidettiin riskialttiina tuolloin vallitsevien käytäntöjen perusteella.

Arvioinnin tavoitteet

Arvioinnin pääkysymyksenä on

- ovatko HKR:n rakentamisen ja suunnittelun tilaamiseen liittyvät hankinta- ja



kilpailuttamisprosessit säännösten mukaisia.

Arvioinnin apukysymyksiä:

- miten hankinta- ja kilpailuttamisprosessit on organisoitu HKR:n eri osastoilla
- missä asioissa ja kuinka paljon HKR:ssa on käytössä ns. puitesopimuksia
- miten yritykset valitaan/valikoituvat puitesopimusten kilpailutuksiin.
- miten puitesopimusten käyttöä ja toimittajien veloittamia hintoja valvotaan
- onko puitesopimuksella tilattu palvelu kustannuksiltaan edullisinta
- kuinka paljon on esiintynyt reklamaatioita esimerkiksi puitesopimuksista (laatu, hinta jne.).
- onko kilpailutuksista tehty oikaisuvaatimuksia tai valituksia markkinaoikeuteen?
- jos/kun puitekilpailutuksessa käytetään laadullista arviointia yhtenä tekijänä, miten ja mistä tähän liittyvää tietoa saadaan prosessissa.

Arviointiin liittyen on suunnitteilla arviointikäynti syksyllä 2014 rakennusvirastoon.

Rajaukset

Koska erilaisia hankintasopimuksia on lukuisia, niitä on arvioitava otantana. Lisäksi on tarkoituksenmukaista arvioida vain kaupungin ulkopuolisilta toimijoilta ostettuja palveluita ja niihin liittyviä hankinta- ja kilpailuttamiskäytäntöjä.