

SIIVOUSHANKINTA 2017

Kommentteja hankintojen suunnittelua varten

Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä

22.11.2017

1. Tiivistelmä

A. Päähuomiot raportista

1. Tämä raportti on tehty yhteistyöhankkeessa Helsingin kaupungin hankinnat ja kilpailutus –yksikön virkamiesten kanssa. Raportti on kirjoitettu nojaten virkamiesten kanssa käytyihin keskusteluihin ja akateemisen työryhmän taloustieteen osaamiseen. Akateemiseen työryhmään kuuluvat Matti Liski, Janne Tukiainen, Oskari Nokso-Koivisto ja Jan Jääskeläinen.
2. Käsillä olevassa siivouspalveluiden hankinnassa toimintatavat ovat pääpiirteissään tarkoituksenmukaisia. Työryhmä näkee seuraavia seikkoja, joihin olisi vastaisuudessa hyvä kiinnittää huomiota:
 - (1) Puitejärjestelyn olisi hyvä olla avoin siten, että kaikki kriteerit täyttävät toimijat voisivat ilmoittautua mukaan myös puitekausien välillä. (luku 2, D)
 - (2) Hankinnan päätavoite, laadukas siivous edullisesti, olisi hyvä erottaa toissijaisesta tavoitteesta, heikossa asemassa olevien työllistäminen. (luku 3, F)
 - (3) Hankinnan kriteereiden kustannusten sekä ulkoisvaikutusten tutkiminen voisi olla perusteltua. (luku 4, J)

B. Raportin rakenne

3. Raportin luvussa 2 esittelemme käsillä olevan siivouspalvelun hankinnan.
4. Raportin luvussa 3 käsittelemme hankinnan taloustieteelliseen tarkasteluun liittyvät teemat.

5. Kunkin teeman kohdalla esittelemme tarkastelussa esiin nousseet huomiot ja työryhmän suositukset koskien käsillä olevaa siivouspalvelun hankintaa.
6. Luvussa 4 käsittelemme hankintojen kehittämistä ja tutkimuksen mahdollista roolia kehitystyössä.

2. Vuosien 2017-2021 siivouspalvelun hankinta

c. Siivouspalvelun hankinnan kuvaus ja hankintakeskuksen rooli

7. Vuonna 2014 Helsingin kaupunki päätti yhtiöittää kaupungin tilojen siivouksesta vastanneen liikelaitoksensa Palmian. Tästä syystä kaupunki on nyt tilanteessa, jossa merkittävän määrän kaupungin tilojen siivouspalveluita kilpailutetaan muutaman vuoden porrastuksilla noin 140 tilan verran. Tilat ovat erilaisia kaupungin käytössä olevia tiloja kuten kirjastoja, nuorisotiloja, nuorisotiloja ja toimistoja.
8. Sopimuksellisesti työ on järjestetty niin, että hankinnat ja kilpailutus -yksikkö järjestää kaupungin virastojen puolesta kilpailutuksen. Varsinainen sopimus siivouspalvelusta tehdään tilaajan (toimialan) ja tuottajan välillä. Pienet reklamaatiot käsitellään toimialan ja palveluntuottajan välillä. Isommat reklamaatiot käsitellään hankinnat ja kilpailutus -yksikön kautta.

D. Kaksivaiheinen hankintamenettely

9. Hankinta koostuu kahdesta osasta, jossa ensimmäisessä hyväksytään tarjoajat puitesopimuksen piiriin ja toisessa kilpailutetaan kukin kohde

huutokauppanenettelyllä. Puitesopimus ei aseta kummallekaan sopimusosapuolelle erityisiä velvoitteita.

10. Puitejärjestelyssä kaupunki arvioi tuottajia asettamiensa minimikriteerien perusteella. Puitejärjestelyyn on asetettu vähimmäisvaatimuksia liittyen mm. tarjoajan liikevaihtoon, aiempiin referensseihin, käytössä oleviin työvälineisiin, ympäristötekijöihin, laatuun sekä työttömien työnhakijoiden työllistämiseen. Arvioinnin jälkeen tuottaja joko kelpuutetaan tuottajaksi tai hylätään.
11. Puitejärjestelyn sisällä tehtäviä kilpailutuksia kutsutaan minikilpailutuksiksi, jossa puitesopimuksen tehneet tuottajat kilpailevat yksittäisten tilojen siivoushankinnoista. Minikilpailutuksen päätöksenteon perusteena on hinta, sillä mm. laatu ja muut tekijät on huomioitu jo minikilpailutuksessa.

Työryhmän huomiot

12. Tässä kohdassa otamme kantaa ainoastaan kilpailutuksen kaksivaiheisuuteen (puitejärjestely ja minikilpailutukset). Kilpailutusten sisällöllisiin seikkoihin otamme kantaa muissa osioissa.
13. Puitesopimuksen hyödyt liittyvät ennen kaikkea tilanteen selkiyttämiseen ja yksinkertaistamiseen niin tilaajan kuin palvelun tuottajienkin näkökulmasta. Tämä on omiaan vähentämään kaikkien hallinnollisia kustannuksia. Yhteiset puitesopimuksen luomat pelisäännöt, todennäköisesti vähentävät myös palvelun tuottamiseen (huutokaupan kohde) ja tarjouskäytäntöihin (huutokaupan säännöt) kohdistuvaa epävarmuutta.

14. Puitesopimuksen haitat liittyvät joustamattomuuteen. Mikäli puitesopimuksen piirissä olevat minikilpailutukset ovat kovin erilaisia, voi puitesopimus tarpeettomasti rajoittaa joidenkin tarjoajien mahdollisuuksia osallistua. Lisäksi puitesopimus voi vaikeuttaa uusien tarjoajien markkinoille tuloa. Vähentynyt kilpailu voi puolestaan johtaa korkeampiin hintoihin.
15. Tärkeä kaksivaiheisen (puitejärjestely/minikilpailutus) hankinnan suunnittelussa päätettävä kysymys liittyy hankinnan elementtien sijoittamiseen puitesopimukseen ja minikilpailutukseen. Mitä enemmän elementtejä on lyöty lukkoon puitesopimuksessa, sitä yksinkertaisempia minikilpailutukset ovat. Toisaalta, mikäli puitesopimuksessa pääosa asioista on jo lyöty lukkoon, voivat reunaehdot olla joidenkin yksittäisten kohteiden osalta liian tiukat.
16. Lienee selvää, että yksittäisten kohteiden minikilpailutuksissa voidaan edellyttää puitesopimusta tiukempia kriteereitä. Lienee myös selvää, että puitesopimusta löysempiä kriteereitä ei voida soveltaa, koska puitesopimus olisi tällöin merkityksetön.
17. Toinen keskeinen puitesopimusta suunnittelussa päätettävä asia on sopimuksen kesto. Lyhyestä sopimuksesta tulee enemmän hallinnollisia kustannuksia, mutta toisaalta silloin voidaan helpommin paikata virheitä ja reagoida muuttuvaan maailmaan. Pitkä sopimus korostaa edellä esitettyjä puitesopimuksen hyötyjä.
18. Työryhmä katsoo, että tässä siivouspalvelun hankinnassa lyhyen ja pitkän sopimuksen hyviä puolia voidaan yhdistellä valitsemalla pitkä ja väljä sopimus. Sen tulisi sallia minikilpailutusten riittävä poikkeaminen

toisistaan. Lisäksi sen tulisi mahdollistaa uusien tarjoajien vaivaton liittyminen puitesopimukseen esimerkiksi keskusteluissa esiin nousseella dynaamisella hankintajärjestelmällä, jossa uudet tarjoajat voisivat ilmoittautua puitejärjestelyn piiriin milloin vain, mikäli täyttävät puitesopimuksessa esitetyt vaatimukset.

3. Taloustieteellinen näkökulma hankintaan

E. Miksi hankinta?

19. Hankinnan järjestäminen on ratkaisu ongelmaan, kun jotain tuotetta tai palvelua ei ole tarjolla listahintaan. Hankinta mahdollistaa palvelun räätälöinnin tilaajan tarpeiden mukaan.
20. Hankinta on perusteltu erityisesti tilanteessa, jossa tilaaja ei tiedä palvelun tuottamisen todellisia kustannuksia. Mikäli hankkija tietäisi palvelun tuottamisen kustannuksen, voisi se valita suoraan tuottajan ja tehdä sopimuksen tämän kanssa.

Työryhmän huomiot

21. Siivouspalveluiden tarve on tyyppillinen tilanne, jossa hankinta ja kiinteähintaisen sopimuksen kilpailutus on perusteltu.
22. Ensinnäkin siivottavat kohteet ovat uniikkeja, jolloin siivouspalvelua joudutaan räätälöimään. Toiseksi markkinoilla vallitsee epäsymmetrinen informaatio koskien palvelun tuottamisen todellisia kustannuksia.
23. Koska tilattava palvelu on kohtuullisen hyvin yksilöitävissä on sopimuksen hyvä olla kiinteähintainen. Kilpailu kiinteähintaisesta

sopimuksesta luo kustannuskuria sekä kannustimen alentaa kustannuksia, koska tuottaja saa kustannussäästöt itselleen.

24. Kiinteähintaisen sopimuksen vaihtoehtona olisi sopimus, jossa valitaan toimittaja ja katetaan kustannukset. Tällöin tehostumisesta syntyvät kustannussäästöt koituisivat tilaajan hyödyksi myös riskit jäisivät tällöin tilaajan kannettavaksi. Tällaisessa ratkaisussa kannustimet kustannussäästöön pitää rakentaa erikseen. Tällaista toimintamallia ei suositella käsillä olevaan hankintaan.

F. Tavoitteiden määrittely

25. Hankinta käynnistyy tavoitteiden määrittelyllä. Tärkeää tavoitteiden määrittelyssä on erottaa ensisijainen tavoite hankinnan toissijaisista tavoitteista ja ulkoisvaikutusten huomioimisesta.
26. Tavoitteiden määrittelyssä on pyrittävä yksiselitteisyyteen ja yksinkertaisuuteen. Mahdollisuuksien mukaan on pyrittävä siihen, että ensisijainen hankittava asia kilpailutettaisiin mahdollisimman suoraviivaisesti, jonka jälkeen muut hankinnan tavoitteet saavutetaan erillisissä menettelyissä.

Työryhmän huomiot

27. Hankinnan **ensisijainen tavoite** on kunkin tilan käyttötarkoitukseen nähden hyvä siivouslaatu mahdollisimman edullisesti. Hankinnan toissijainen tavoite on heikossa työllisyysasemassa olevien työllistäminen.

28. Ideaaliratkaisu olisi kilpailuttaa ensisijainen tavoite itsenäisesti ja hankkia toissijainen tavoite erikseen esimerkiksi erillisellä kilpailutuksella. Ensisijaisen ja toissijaisen tavoitteen yhdistelmänä suoritettu hankinta ei luultavasti johda kummankaan tavoitteen tehokkaaseen toteuttamiseen.
29. Ensisijaisessa tavoitteessa, eli varsinaisessa siivouspalvelussa, laatu määritetään etukäteen spesifioimalla suoritteiden määrä ja käytettävät teknologiat. Laatu on siivouskohteesta suhteellisen riippumaton ja sen määrittää hankkija. Hankkijalla on pitkä kokemus siivoushankinnoista ja laadun määrittämisestä. Laatuvaatimus ei tule eroamaan aiemmista siivoushankinnoista.
30. Laatu varmistetaan seuraamalla toteutunutta jälkeä. Käytännössä tämä toteutuu asiakaspalautteiden kautta. Palautetta tulee kuitenkin vain huonon laadun tapauksessa, jolloin todellinen laatu ja esimerkiksi ylilaatu jää selvittämättä.
31. Ylilaatu tarkoittaa sitä, että tuottaja tuottaa tilaajan tarpeisiin nähden liian hyvää laatua. Tämä tarkoittaa myös sitä, että siivouksesta maksetaan enemmän kuin tilanteessa, jossa siivouksen laatu olisi tilaajan näkökulmasta riittävä.
32. Työryhmä näkee, että suunnitelmissa oleva sopimusoptio on hyvä kannustin laadun varmistamiseen.
33. Hankinnan **toissijainen tavoite** on työllistää heikossa työllisyysasemassa olevia ihmisiä. Työryhmälle ei ole täysin selvää, mitä työllistämisehdolla lopulta tavoitellaan.

34. Työllistämistavoitteeseen pyritään puitesopimuksen määräyksellä heikossa työllisyysasemassa olevien työllistämiselvoitteesta siten, että kun kaupungin kanssa tehtävien sopimusten yhteisarvo ylittää 200 000 euroa, on yrityksen työllistettävä yksi heikossa työllisyysasemassa oleva ja kaksi kun yhteisarvo ylittää 400 000 euroa on jne.

35. Työllistämisehdossa on ongelmia, jotka ovat omiaan vähentämään kilpailua ja siten nostamaan hintoja arvaamattomasti. On myös hyvä huomata, että tavoitteiden yhdistelmänä tehty hankinta ei suoraan erottele ensisijaisen ja toissijaisen tavoitteen osuutta hinnasta.

36. Ongelmia ovat:

(1) Työllistämisehto suosii isompia yrityksiä, jotka mahdollisesti jo työllistävät heikossa työllisyysasemassa olevia. Erityisen voimakkaasti suuria yrityksiä suosii se että yritys saa suorittaa työllistämisen mihin tahansa organisaationsa tehtävistä. Puitesopimuksessa määritelty työllistämiselvoite ei ilmeisesti vaadi yrityksiä työllistämään uusia heikossa työllisyysasemassa olevia henkilöitä, vaan yritykset voisivat saada ehdon täytetyksi jo ennen hankintaa työllistämiensä ihmisten kautta. Tämä antaa tarpeettoman kilpailuedun tällaisille yrityksille.

(2) Työllistämisehto luo kannustinloukkuja. Yrityksen ei ehkä kannata tarjota tilanteessa, jossa jokin työllistämiskynnyksistä ylittyy.

(3) Työllistämisehdon vaikutukset esitetyn tavoitteen saavuttamiseen ovat myös epävarmat. Voi nimittäin olla myös esimerkiksi niin, että yritykset, jotka normaalitilanteessa heikossa

työllisyysasemassa oma-aloitteisesti työllistäisivät, jäävätkin odottamaan erityistä kannustetta tai pakkoa ko. henkilöiden työllistämiseksi.

37. Työryhmä suosittelee myös, että työllistämisehdon vaikutuksia niin työllistymiseen, kustannuksiin kuin kilpailuunkin tutkittaisiin.
38. Työllistämisen toteuttamiseksi työryhmä suosittelee mietittäväksi vaihtoehtoisia tapoja. Yksi vaihtoehto voisi olla työllistämisen kilpailuttaminen erikseen siivoushankintojen voittajien kesken. Tällainen toimintatapa poistaisi edellä kuvatut ongelmat ja edesauttaisi sitä, että työllistämisen suorittaisivat työllistämisen näkökulmasta tehokkaimmat yritykset.

G. Ulkoisvaikutukset

39. Kaikilla hankinnoilla on ulkoisvaikutuksia. Usein ulkoisvaikutukset ovat niin pieniä, että niiden huomioiminen ei ole mielekästä. Joissain tilanteissa ulkoisvaikutukset voivat olla niin merkittäviä, että niiden huomioiminen hankintaa suunniteltaessa on perusteltua.
40. Ison hankkijan, kuten Helsingin kaupungin on todennäköisesti tärkeää hankinnoissaan ottaa useinkin huomioon yksittäisten hankintojensa vaikutukset markkinoihin ja kilpailuun. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on todennäköisesti markkina-alueen ehdottomasti suurin lumenluonnin ja muun katujen hoidon tilaaja. Harkitsemattomalla hankintatavalla voitaisiin tällaisella toimialalla helposti ajautua tilanteeseen, jossa tarjoajien määrä vähenee ja kilpailun vähetessä

hinnat nousevat, jolloin suurimpana tilaajana kaupunki joutuisi maksamaan kilpailun puutteen vuoksi ylihintaa palvelusta.

41. Ostajien etu yleensä on, että tarjoajajoukko on monimuotoinen ja että alalle tulo on helppoa. Markkinoilla on luontainen taipumus keskittyä, mistä syystä kaikissa hankinnoissa suuren ostajan kannattaa edesauttaa uusien toimijoiden alalle tuloa. Erityisesti on vältettävä tai ainakin tarkkaan harkittava sellaisia rakenteita, jotka haittaavat pienten yritysten tuloa markkinoille tai antavat kilpailuetua suurille yrityksille. Tällaisia ovat esimerkiksi käsillä olevassa siivoushankinnassa käytetty korkeahko minimiliikevaihtoraja ja työllistämisvelvoite.
42. On kuitenkin huomioitava, että joillain toimialoilla tuottajan suuruus voi luoda tehokkuutta, jolloin on luontevaa, että näillä toimialoilla yritysten määrä on pienempi.
43. Markkinavaikutusten lisäksi toinen usein esiin nouseva ulkoisvaikutus on vaikutus ympäristöön. Usein ympäristöasioissa lainsäädäntö ilman tilaajan aktiivista toimintaakin asettaa reunaehdoja. Erilaiset lainsäädäntöä tiukemmat sertifikaatit ovat yksi mahdollisuus ympäristöasioiden huomioimiseen hankinnoissa.
44. Kolmas usein esiin nouseva kysymys ulkoisvaikutuksissa ovat innovaatiot. Suurelle hankkijalle voi olla pitkällä aikavälillä edullista patistaa hankinnoissaan tuottajia kehittelemään uusia tapoja palvelun tai tuotteiden tuottamiseen vaikka se tarkoittaisikin suurempaa kustannusta juuri käsillä olevan hankinnan tapauksessa.

Innovaatioista syntyvät säästöt voidaan suuren hankkijan tapauksessa saada seuraavissa hankinnoissa.

45. Hankkija voi halutessaan kannustaa tuottajia kehittämään uusia toimintamalleja. Hankkijalla on erilaisia tapoja sponsoroida innovaatiota, mutta myös pelkkä kilpailun läsnäolo kannustaa yrityksiä ennen kaikkea kustannuksia alentaviin innovaatioihin.
46. Esimerkiksi monimutkaisia järjestelmiä voidaan tilata innovaatiokilpailun kautta, jossa hankkija tukee kaikkien potentiaalisten tuottajien kehitystoimintaa, mutta katkaisee kilpailun jossain välissä ja valitsee yhden tuottajista. Samaa ideaa voi mahdollisesti soveltaa myös palveluinnovaatioihin.

Työryhmän huomiot

47. Siivoushankinnassa keskeinen ulkoisvaikutus on todennäköisesti vaikutus markkinoihin ja kilpailuun.
48. Siivoushankinnan markkinavaikutuksia arvioitaessa on syytä arvioida hankintojen osuutta alueen siivousmarkkinoista sekä arvioida tuottajayritysten joukkoa. Näyttää selvältä, että kaupunki on merkittävänä kiinteistönomistajana markkinoiden kokoon nähden merkittävä siivouspalveluiden ostaja. Näyttää myös selvältä, että toisin kuin mahdollisesti esimerkiksi katujen kunnossapidossa, kaupungin hankinnat eivät ole niin suuressa roolissa, että kaupungin hankinnoilla olisi totaalista vaikutusta siivousmarkkinoihin.
49. Tekninen vuoropuhelu osoittaa, että tarjoajajoukko on monipuolinen. Tarjoajajoukossa on mukana niin kansainvälisiä suuryrityksiä,

keskikokoisia yrityksiä kuin pienempiäkin yrityksiä. Tämä antaa hyvät mahdollisuudet kilpailulle.

50. Työryhmä näkee kaksi kohtaa esitetystä järjestelystä, jotka voivat perusteettomasti vähentää kilpailua. Ne ovat minimiliikevaihtoraja ja työllistämisehto.
51. Puitesopimuksessa on määritelty minimiliikevaihtorajaksi puoli miljoonaa euroa. Näin korkea raja perustellaan hallinnollisen työn vähentämisellä. Puolen miljoonan euron raja on niin korkea, että on mahdollista, että se heikentää pienten yritysten mahdollisuutta tulla markkinoille ja näin ollen on heikentää kilpailua. Työryhmä katsoo, että liikevaihtorajaa rajaa voisi olla perusteltua pienentää tai sen voisi mahdollisesti poistaa kokonaan. Tällöin uudet, mahdollisesti innovatiiviset, yritykset pääsisivät helpommin markkinoille.
52. Puitesopimuksen määräys heikossa työllisyysasemassa olevien työllisyysvelvoitteista vaikuttaa kilpailua heikentävästi. Asia on käsitelty kokonaisuudessaan edellisessä jaksossa.

H. Kilpailutus

53. Palvelun tuottajilla on paras tieto siitä, mikä on palvelun tuottamisen todellinen kustannus. Tuottajan ei kuitenkaan kannata paljastaa kustannuksia tilaajalle. Kun tilaaja ei tiedä palvelun tuottamisen todellista kustannusta, tilaaja voi päätyä maksamaan tuottajalle paljonkin tuotantokustannuksia korkeampaa hintaa. Tällöin tuotantokustannuksen ylittävä osuus hinnasta jää tuottajalle.

54. Kilpailutuksen ideana on houkutella palvelun tuottajat paljastamaan tieto tuotannon todellisista kustannuksista tilaajalle, jotta tilaaja päätyisi maksamaan hinnan, joka olisi mahdollisimman lähellä tuotantokustannuksia. On hyvä huomata, että mikään tapa kilpailuttaa ei ole täydellinen, eli mikään tapa kilpailuttaa ei edes teoriassa johda siihen, että tilaaja pääsisi hankkimaan palvelun maksamalla vain tuotantokustannukset. Hyvin toimivilla markkinoilla ja hyvin tehdyllä kilpailutustavan valinnalla voidaan kuitenkin päästä lähelle tätä.
55. Esimerkkinä voidaan vertailla ensimmäisen ja toisen hinnan suljettujen kirjekuorien kilpailutuksia. Ensimmäisen hinnan kilpailutuksessa voittaja on halvimman tarjouksen tehnyt tarjoaja ja voittajalle maksetaan tarjouksen mukainen korvaus. Toisen hinnan kilpailutuksessa voittaja on halvimman tarjouksen tehnyt, mutta niin että sille maksetaan toiseksi halvimman tarjouksen mukainen korvaus.
56. On tärkeää huomata, että ensimmäisen hinnan kilpailutuksessa tarjoajan ei kannata kirjoittaa tarjoukseen omien tuotantokustannustensa mukaista hintaa, koska tapauksessa, jossa tarjoaja voittaisi sille ei jäisi lainkaan voittoa. Tarjoajien kannattaa pikemminkin yrittää arvioida toiseksi halvimman tarjouksen hinta ja tarjota siten, että juuri ja juuri kilpailun voittaa. Toiseksi halvimman tarjouksen arvioiminen on vaikeaa erityisesti siksi, koska kenelläkään tarjoajalla ei ole intressiä tarjota palvelua omien tuotantokustannustensa mukaisella hinnalla.

57. Toisen hinnan suljetuin kuorin tehtävässä kilpailutuksessa sen sijaan tarjoajilla on intressi tehdä tarjous, joka vastaa tuotantokustannuksia. Tämä johtuu siitä, että järjestely kannustaa todenmukaisiin tarjouksiin, mutta hintana on se, että tarjoajille annetaan voittona se määrä, joka vastaa yrityksen kustannusetua seuraavaan nähden.
58. Järjestelyssä, jossa edellisistä esimerkeistä poiketen, ei käytetä suljettuja kirjekuoria vaan tarjouskierroksia on useita ensimmäisen ja toisen hinnan huutokauppa päätyvät samaan lopputulokseen, mikäli tarjoajia on riittävästi.

Työryhmän huomiot siivoushankintaan

59. Huutokauppa menettely on hyvä tapa toteuttaa tavoite, kun palvelu on selkeästi määritelty ja pyrkimyksenä on minimoida hinta. Oikeanlainen huutokauppa johtaa edullisimman palveluntuottajan palkkaamiseen.
60. Hankintakeskuksen käyttämä ensimmäisen hinnan laskevin hinnoin tapahtuva huutokauppa, toisen tai ensimmäisen hinnan suljetuin kuorin tehtävä tarjouskilpailu sopivat tähän tarkoitukseen.
61. Ensimmäisen tapahtuvaa huutokauppaa puoltaisi sen ymmärrettävyys tarjoajalle. Näyttää myös siltä, että riittävästi tarjoajia kohteille on tulossa, että ko. huutokauppa mekanismi saadaan toimimaan tehokkaasti.

I. Palvelukokonaisuuksien hankinta

62. Hankkimalla palvelukokonaisuuksia voidaan joissain tapauksissa säästää kustannuksissa. Hankita voidaan siis toteuttaa kilpailuttamalla pienempiä yksiköitä tai vaihtoehtoisesti kilpailuttamalla isompaa useamman pienemmän yksikön muodostamaan pakettia, palvelukokonaisuutta.
63. Perussääntö on, että palvelukokonaisuuksia kannattaa hankkia vain, jos niistä syntyy palveluntuottajalle säästöä, jolloin se on valmis tuottamaan palvelut halvemmalla ja siten mahdollisesti tarjoamaan alhaisempaa hintaa.
64. Palvelukokonaisuuksia voidaan hankkia kahdella tavalla. Yksi on sallia nk. pakettitarjoukset huutokaupassa, jolloin yritykset voivat tarjota jostain palvelukokonaisuudesta niin, että yritys voi voittaa joko koko kokonaisuuden tai ei mitään. Tämä kuitenkin monimutkaistaa huutokauppaa huomattavasti ja sitä voi suositella vain, jos synergiaedut ovat mittavat. Paljon yksinkertaisempi tapa on se, että hankkija rakentaa palvelukokonaisuuden ennen kilpailutusta. Tämän haittapuoli ovat mahdolliset virhearviot, jossa etukäteen kasattu palvelukokonaisuus onkin sellainen, jota yritykset eivät halua tai pysy toteuttamaan tehokkaasti.
65. Palvelukokonaisuuksia hyödynnettäessä hankkijan kannattaa kiinnittää huomiota sopimusten keston. Potentiaalisesti palvelukokonaisuuksina tulevaisuudessa myytävien kohteiden sopimukset kannattaa asettaa päättymään samanaikaisesti. Toisaalta kaikkia yhden toimialan sopimuksia ei kuitenkaan kannata asettaa päättymään samanaikaisesti. Tämä voisi luoda sellaisille tuottajille

turhan riskin, joilla merkittävä osa liiketoiminnasta on palveluiden tuottamista kaupungille.

Työryhmän huomiot siivoushankintaan

66. Työryhmä näkee, että käsillä olevassa siivoushankinnassa itsestään selvästi kokonaisuuksiksi kuuluvat hankinnat, esimerkiksi tilanteet, jossa tilat ovat samassa rakennuksessa, on hyvä paketoida ennen huutokauppaa, jonka jälkeen kohteet kaupataan erillisinä. Muuten paketoinnille ei nähdä erityisiä perusteita.

4. Tutkimusosaaminen apuna hankintojen kehittämisessä

J. Kiinnostavat kysymykset

67. Tutkimusmaailmassa kehitetyt ja koeponnistetut menetelmät voivat auttaa useiden hankintojen suunnittelun kannalta oleellisen kysymyksen ratkaisussa. Tärkein kysymys liittyy todennäköisesti hankintatavan valintaan, eli miten voimme tietoon pohjaten tehdä valinnan, millaista hankintatapaa olisi missäkin tapauksessa järkevää käyttää.
68. Kiinnostavaa hankkijan näkökulmasta on myös hankinnan yksittäisten elementtien, eli ensisijaisten ja toissijaisten tavoitteiden kustannusten arviointi sekä parempi ymmärrys ulkoisvaikutuksista.

K. Hankintojen tutkimus

69. Tutkimusmenetelmät voidaan jakaa kahteen kategoriaan: matemaattiseen teoreettiseen mallintamiseen sekä empiirisiin menetelmiin.

Teoreettinen tarkastelu käsittää esimerkiksi kilpailutusmekanismien ominaisuuksien vertailua ja vaikutuksia tarjoajien käyttäytymiseen. Empiiriset menetelmät taas pyrkivät huutokaupassa kertyneen tarjousaineiston avulla vastaamaan tutkittaviin kysymyksiin, esimerkiksi mikä hankintapa tuotti alhaisimman hinnan tai vastaako todellinen tarjouskäyttäytyminen teorian ennustamaa käyttäytymistä.

70. Niin sanottu rakenteellinen huutokauppojen empiirinen analyysi pyrkii estimoimaan teorianmallin yksityiskohtia hankinnoista kertyneiden tarjousaineistojen avulla. Kun mallien yksityiskohdat tunnetaan, voidaan simulointitekniikoiden avulla selvittää, mitä tapahtuisi jos vaikkapa hankintatapaa muunnettaisiin.

71. Kokeellisessa tutkimuksessa noudetaan tieteen kultaista standardia. Kun satunnaisesti valitussa hankintojen osajoukossa muutetaan jotain tiettyä hankinnan ominaisuutta, voidaan uskottavasti selvittää kyseisen ominaisuuden vaikutukset (kausaliteetti) kiinnostuksen kohteena oleviin tulemiin.

L. Tutkimusosaamisen hyödyntäminen käytännössä

72. Tutkimusosaamisen ensimmäinen elementti on hankinnoista syntyvän tiedon systemaattinen rekisteröinti siten, että niitä voidaan tutkimusmenetelmin mahdollisimman vaivattomasti hyödyntää. Voisikin olla hyödyllistä käydä hankintakeskuksen asiantuntijoiden ja tutkijoiden kesken läpi hankinnoista kertyvää tietoa ja pohtia yhdessä tapaa tallentaa se mahdollisimman helposti tutkimuksessa hyödynnettävään muotoon.

73. Toinen elementti on vuoropuhelun jatkaminen tutkijoiden kanssa siten, että helposti tutkittavat ja tiedon saamisen kannalta helpot kohteet tulevat hyödynnetyiksi. Säännöllisesti toistuvassa hankintakeskuksen asiantuntijoiden ja tutkijoiden välisessä dialogissa voitaisiin yhdessä löytää akateemisen tutkimuksen ja hankintakeskuksen työn synergiat silloin kun niitä on helposti nähtävillä.
74. Dialogi jatkuu luontevasti pienempien tai suurempien yhteisten tutkimushankkeiden muodossa. Hyvänä esimerkkinä tästä on suunnitteilla oleva tutkimushanke, jossa satunnaistetulla koeasetelmalla tutkitaan erilaisten tarjousten vaikutusta siivoushankintoihin. Suhteellisen vaivattomasti voisi tutkia myös esimerkiksi työllistämisehdon kustannuksia ja muita vaikutuksia joko satunnaistetulla kokeilulla tai hankinnoista kertyneellä ja kertyvällä rekisteriaineistolla.