



# Markkinakartoituksen muutokset hankintalain uudistuksessa ja niiden vaikutukset hankintayksikköihin

Virva Mertanen

2025 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

## **Markkinakartoituksen muutokset hankintalain uudistuksessa ja niiden vaikutukset hankintayksikköihin**

Virva Mertanen  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Opinnäytetyö  
Kesäkuu 2025

Virva Mertanen

**Markkinakartoituksen muutokset hankintalain uudistuksessa ja niiden vaikutukset hankintayksikköihin**

Vuosi

2025

Sivumäärä

40

Markkinakartoitus on osa huolellista julkisten hankintojen valmisteluprosessia. Suomen hallitus on käynnistänyt julkisten hankintojen uudistamishankkeen, jonka perusteella julkisia hankintoja ohjaavaan lakiin suunnitellaan muutoksia. Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä on valmistellut hankintalain muuttamiseksi esityksen, joka sisältää muutoksia markkinakartoitukseen liittyvään sääntelyyn. Opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia, mitä nämä esitetyt muutokset olisivat ja kuinka ne vaikuttaisivat hankintayksikköihin.

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys muodostui julkisten hankintojen yleisistä periaatteista, markkinakartoituksesta nykyisessä lainsäädännössä ja sen käytännöistä, lain säätämisprosessista ja vaikutusarvioinnista, hankintalakiuudistusta valmistelevan työryhmän laatimasta mietinnöstä ja siitä, millaisia muutoksia markkinakartoitukseen mietinnössä on suunniteltu. Muutosten vaikutuksia arvioitiin esitykseen annetuista julkisista lausunnoista. Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena, ja tutkimusmenetelmäksi valittiin aineistolähtöinen sisälönanalyysi. Aineiston jäsentelyssä käytettiin luokittelua.

Tutkimuksen perusteella tuloksina tunnistettiin useita erityyppisiä vaikutuksia, ja ne voitiin jakaa neljään luokkaan. Muutoksilla on taloudellisia, kilpailullisia, hallinnollisia ja toiminnallisia vaikutuksia hankintayksikköihin. Työn pohdintaosuudessa syvennyttiin muutosten vaikutusten arviointiin. Tutkimuksen lopputuloksena voitiin todeta, että muutoksilla olisi erilaisia vaikutuksia hankintayksikköihin, joten virallinen lainmuutoksen vaikutusarviointi tulee tehdä huolellisesti.

Asiasanat: julkiset hankinnat, kilpailuttaminen, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Virva Mertanen

**Amendments to market consultation in the reform of the Procurement Act and their impacts on contracting entities**

Year	2025	Pages	40
------	------	-------	----

---

Market consultation is part of the careful preparation procedure of public procurement. The Finnish government has launched a reform project for public procurement, based on which amendments are being planned to the public procurement legislation. A working group appointed by the Ministry of Economic Affairs and Employment has prepared a proposal to amend the Procurement Act, which includes amendments to the regulation related to market consultation. The objective of this thesis was to examine what these presented amendments would be and how they would affect contracting entities.

The theoretical framework of the thesis consisted of the general principles of public procurement, market consultation in the current legislation and its practices, the legislative process and impact assessment, the report prepared by the working group drafting for the Procurement Act reform, and the types of amendments presented in that report regarding market consultation. The impacts of the amendments were assessed based on public comments given on the proposal. The study was conducted as qualitative research, and the selected research method was data-driven content analysis. Classification was used to structure the material.

Based on the research several types of impacts were identified, which could be categorized into four groups. The amendments would have economic, competitive, administrative and operational impacts on contracting entities. The discussion section of the thesis delved into the assessment of these impacts. The conclusion of the study was that the amendments would have various effects on contracting entities, and therefore the official impact assessment of the amendments should be carried out carefully.

Keywords: Act on Public Procurement and Concession Contracts, competitive procurement, public procurement

## Sisällys

1	Johdanto.....	6
1.1	Hankintalain uudistamishanke.....	7
1.2	Lain säätämismenettely ja vaikutusarviointi.....	7
2	Julkiset hankinnat ja niiden yleiset periaatteet.....	9
3	Markkinakartoituksen nykytilanne.....	9
3.1	Markkinakartoituksen nykyinen lainsäädäntö.....	10
3.2	Markkinakartoituksen toteuttaminen.....	11
3.3	Markkinakartoitus oikeuskäytännössä.....	13
4	Markkinakartoitus työryhmämietinnön mukaisesti.....	14
4.1	Markkinakartoitus, 65 §.....	15
4.2	Hankintasopimuksen jakaminen osiin, 75 §.....	16
4.3	Hankintamenettelyä koskeva kertomus, 124 §.....	16
4.4	Hankintamenettelyn keskeyttäminen, 125 §.....	16
4.5	Muutosten pääasialliset vaikutukset.....	17
5	Tutkimustyön toteutus.....	17
5.1	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi.....	17
5.2	Aineiston keruu.....	20
5.3	Aineiston käsittely.....	21
6	Aineiston analyysi ja tutkimuksen tulokset.....	23
6.1	Hallinnolliset vaikutukset.....	23
6.2	Taloudelliset vaikutukset.....	24
6.3	Kilpailulliset vaikutukset.....	24
6.4	Toiminnalliset vaikutukset.....	24
7	Pohdinta.....	25
7.1	Tulosten arviointi ja johtopäätökset.....	25
7.2	Opinnäytetyön luotettavuus.....	30
7.3	Tulosten hyödyntäminen ja kehittämissuositukset.....	33
	Lähteet.....	34
	Liitteet.....	36

## 1 Johdanto

Kun aloitin opinnäytetyön tekoa alkuvuodesta 2025, luonnosta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) muuttamisesta odotettiin lausuntokierrokselle. Hankintalakiin tulevista muutoksista oli jo saatu hieman esimakua, mutta työ- ja elinkeinoministeriön asettaman hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän ehdotusten kirjaimelliset sanamuodot olivat vielä arvoitus. Erityisesti puheissa ollut sidosyksikköjen sääntely, joka toisi 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen, jotta omistaja voisi tehdä hankinnan kilpailuttamatta sidosyksiköltään, on kerännyt vahvojakin kannanottoja julkisten hankintojen parissa toimivien keskuudesta. Esitykseen oli luonnosteltu tällä hetkellä voimassa olevaan hankintalakiin muitakin muutoksia, esimerkiksi markkinakartoitusta koskeviin kohtiin.

Työskentelen julkisten hankintojen parissa, ja koska markkinakartoitus on yksi vaihe huolellisessa hankinnan valmistelussa, halusin selvittää, muuttaisiko työryhmämietintö markkinakartoitusta tällä hetkellä voimassa olevaan hankintalakiin verrattuna. Mikäli pykälät tullaan esittämään työryhmämietinnön mukaisina eduskunnalle, muutoksilla voisi olla merkittäviäkin vaikutuksia hankintayksikköihin. Näitä vaikutuksia tutkin työryhmämietintöön Lausuntopalvelu-portaalin kautta annetuista lausunnoista. Opinnäytetyön tavoitteena oli saada vastauksia kysymyksiin, millaisia muutokset markkinakartoitusta koskien olisivat, ja kuinka nämä muutokset vaikuttaisivat hankintayksikköihin.

Opinnäytetyön toteutin tutkimuksellisenä työnä, ja tutkimusmenetelmänä oli aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Työn alkuvaiheessa perehdyin nykyisen hankintalain ja sen esitöiden määritelmiin markkinakartoituksesta sekä tutkin markkinakartoitusta myös oikeustapausten perusteella. Tutustuin myös työryhmämietinnön ehdotuksiin uusiksi markkinakartoitusta koskeviksi lainkohdiksi ja työryhmämietinnössä arvioituihin muutosten vaikutuksiin. Selvitettyäni, kuinka hankintalaki muuttuisi markkinakartoituksen osalta, kävin läpi työryhmämietintöön saatuja lausuntoja. Arvioin lausunnoista markkinakartoitusta koskevin osin, minkälaisia vaikutuksia muutoksilla olisi erityisesti hankintayksikköihin. Lopuksi tein arvion tutkimuksestani, pohdin vaikutuksia ja tein johtopäätöksiä tutkimuksen tuloksista.

Pääasiallinen tutkimuskysymykseni oli: ”Millaisia vaikutuksia muutoksilla on hankintayksikköihin?”. Vaikutuksen määritelmänä käytin mitä tahansa tietyn päätöksen seurauksena tapahtunutta muutosta. Vaikutukset voivat olla välillisiä tai välittömiä, ja niitä voitaisiin tyyppitellä mahdollisesti tutkimuksessa esiin nousevien teemojen tai muiden tekijöiden mukaisesti. Vaikka tutkimuskysymykseeni voitiin vastata erilaisin adjektiivein, halusin myös selvittää konkreettisella tasolla, miten nämä muutokset vaikuttaisivat hankintayksikköihin.

## 1.1 Hankintalain uudistamishanke

Hankintalakiin valmisteltavat muutokset liittyvät pääministeri Petteri Orpon Vahva ja välittävä Suomi -hallitusohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena on merkittävien kustannussäästöjen saavuttaminen keskipitkällä aikavälillä julkisia hankintoja tehostamalla. Hallitusohjelmassa julkisia hankintoja käsitellään pääosin Reilumman kilpailun Suomi -osiossa, jossa markkina-kartoitusta ei vielä mainita suoraan. Hallitusohjelmaan on kirjattu hankintalain uudistamisen yhdeksi periaatteeksi, että yhteishankintayksikköjä veloitettaisiin huomioimaan kilpailutusolosuhteet ja markkinavaikutukset. Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä mainitaan, että markkinavuoropuhelu tehtäisi lähtökohtaisesti osaksi hankintaprosessia. (Vahva ja välittävä Suomi 2023.)

Hankintalain uudistamishanke käynnistyi keväällä 2023, kun työ- ja elinkeinoministeriö asetti työryhmän valmistelemaan hankintalakiin tehtäviä muutoksia hallitusohjelmakirjausten mukaisesti. Työryhmän päätehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon tehty ehdotus laista julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Työryhmä teki samalla ehdotukset muutoksista erityisalojen hankintalakiin ja tarvittaessa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain muuttamiseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2024a.) Työryhmässä olivat edustettuina seitsemän ministeriötä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry., Hansel Oy, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Suomen Kuntaliitto ry ja Suomen Yrittäjät ry (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025).

Työryhmä sai työnsä valmiiksi marraskuussa 2024 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2024b). Työryhmämietintö julkaistiin tammikuussa 2025 lausuntokierrokselle, ja lausunnot pyydettiin antamaan viimeistään 11.3.2025. (Lausuntopalvelu.fi 2025).

## 1.2 Lain säätämisprosessi ja vaikutusarviointi

Suomessa lakien säätäminen kuuluu eduskunnan tehtäviin, ja lait säädetään täysistunnossa. Lakiesitys voi tulla vireille hallituksen esityksestä tai kansalaisten tekemästä lainsäädäntöaloitteesta eli kansalaisaloitteesta, mikäli aloite saa vähintään 50 000 kansalaisen kannatuksen. Lain säätämisprosessi alkaa eduskunnan täysistunnossa käytävällä lähetekeskustelulla, jolla evästetään lausunnon käsittelyyn osoitettavaa valiokuntaa. Asian käsittely alkaa, kun täysistunto on lähettänyt asian valiokunnan käsiteltäväksi. (Eduskunta 2025.)

Valiokuntakäsittelyn pituus riippuu lainsäädäntöhankkeen suuruusluokasta ja kiireellisyydestä, ja suurten hankkeiden käsittely vaatii usein kuukausia. Valiokunta muotoilee lakiehdotukset mietinnöksi, jossa ehdotukset voivat olla eriäviä hallituksen ehdotuksiin verrattuna. Mietinnössä voidaan myös ehdottaa lakiehdotusten hylkäämistä osittain tai kokonaan. (Eduskunta 2025.)

Kun valiokunnan mietintö on valmistunut, eduskunta jatkaa asian käsittelyä täysistunnossa mietinnön pohjalta. Käsittelyvaiheita on kaksi, joista ensimmäisessä käsittelyssä päätetään lakiehdotusten sisällöstä. Ensimmäinen käsittely alkaa yleiskeskustelulla, ja sen jälkeen edetään yksityiskohtaiseen käsittelyyn. Mikäli lain sisältöön ehdotetaan valiokunnan mietinnöstä eroavia ehdotuksia, ne tehdään yksityiskohtaisessa käsittelyvaiheessa. Lakiehdotusten toinen käsittely on lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä varten, joten toisessa käsittelyssä lakiehdotuksen sisältöä ei voida enää muuttaa. (Eduskunta 2025.)

Eduskunnan hyväksyttyä lain laaditaan eduskunnan vastaus, joka sisältää hyväksytyin lakitekstin ja mahdolliset eduskunnan muut asiaan liittyvät päätökset. Eduskunnan vastaus toimitetaan tasavallan presidentille, joka vahvistaa lain, ja tämän jälkeen hyväksytty laki julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Mikäli presidentti ei vahvistaisi lakia, se palautetaan eduskunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Jos eduskunta ei tee enää muutoksia lain asiasisältöön ja hyväksyy lain, laki astuu voimaan ilman erillistä vahvistamista. Jos eduskunta ei hyväksy lakia uudelleen käsittelyssä, lakiesitys raukeaa. (Eduskunta 2025.)

Hallituksen esitysten vaikutusarviointi on pakollista (Hakola-Uusitalo 2020). Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin keskeisenä tehtävänä on vahvistaa lainvalmistelun tietopohjaa, ja se on osa ministeriöiden lainvalmistelua. Vaikutusarvioinnin tulisi tuottaa mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden olennaisista vaikutuksista. (Valtioneuvosto 2022, 11.) Näin vahvistetaan lainsäädännön laatua.

Samalla vaikutusarviointi lisää lainvalmistelun avoimuutta ja vastuullisuutta, koska sääntelyn kohde- ja muut sidosryhmät voivat tuottaa tärkeitä huomioita erilaisten ehdotusten vaikutuksista. Mikäli vaikutusarviointi on toteutettu osallistavasti ja avoimesti sekä toteuttamisvaihtoehto on tietopohjaisesti perusteltua, luottamus päätöksentekoon vahvistuu ja päätöksen hyväksyttävyyttä lisääntyy. Laadukkaasti toteutettu vaikutusarviointi auttaa myös lain voimaantulon jälkeen tehtävää vaikutusten seuranta ja tukee näin sääntelyn kehittämistä pidemmällä aikajänteellä. (Valtioneuvosto 2022, 11.)

Muutosten vaikutuksia tutkii myös työ- ja elinkeinoministeriö, sillä annettuja lausuntoja tullaan käyttämään osana hallituksen esityksen valmisteluun kuuluvaa vaikutusarviointia. Tässä arviointityössä lausuntopalautteella on merkittävä rooli. Lausuntopyynnön jakelussa oli laajasti Suomessa toimivia julkisia ja yksityisiä organisaatioita ja yrityksiä, mutta lausuntoja pystyivät antamaan muutkin kuin jakelussa olleet tahot. Vastaanottajille suunnatuissa lausuntopyynnön vastausohjeissa työ- ja elinkeinoministeriö toivoi lausuttavan erityisesti hankintojen valmistelusta, sidosyksiköiden käytön rajoituksista, ja niitä koskevien muutosehdotusten vaikutuksista. Hankintayksiköille kohdennetussa ohjeessa toivottiin erityisesti kommentteja lakiehdotusten vaikutuksista hallinnolliseen taakkaan ja käytännön hankintatoimeen eri toimialoja koskien. (Lausuntopalvelu.fi 2025.)

## 2 Julkiset hankinnat ja niiden yleiset periaatteet

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan sellaista tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintaa, jonka julkinen hankintayksikkö tekee oman organisaationsa ulkopuoliselta toimittajalta. Julkisia hankintayksiköitä ovat muun muassa valtio, kunnat, kuntayhtymät, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset liikelaitokset. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2025.) Yksityiskohtainen määrittely julkisista hankintayksiköistä löytyy hankintalain 5 §:stä. Julkisten hankintojen teossa on noudatettava EU:n hankintadirektiivejä sekä niiden pohjalta laadittuja kansallisia hankintalakeja (Työ- ja elinkeinoministeriö 2025).

Hankintalain 21 §:n mukaan hankintayksikkö voi kilpailuttaa hankintansa itse, hankkia tavaroita ja palveluja yhteishankintayksiköltä tai hyödyntää hankintoihinsa yhteishankintayksikön tekemää sopimusta, puitejärjestelyä tai dynaamista hankintajärjestelmää. Yhteishankintayksikkö määrittellään hankintalain 4 §:n 12 momentissa hankintayksiköksi, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja ja mahdollisia hankintojen tukitoimintoja sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tai sellaisille hankintayksiköille, joiden oikeudesta käyttää yhteishankintayksikön toimintoja on erikseen säädetty. Lisäksi yhteishankintayksikön edellytyksenä hankintalain mukaan on, että se toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi.

Hankintalaki on menettelytapalaki, jota määrittää hankinnassa käytettävät menettelyt, muttei varsinaista sisältöä eli sitä, mitä hankitaan. Julkisia hankintoja ohjaa hankintalain 3 §, joka velvoittaa hankintayksikköä kohtelemaan hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömäksi. Hankintalain mukaan hankintayksikön tulee myös toimia avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioiden. Näitä periaatteita tulee noudattaa hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa, niin myös markkinakartoituksen toteuttamisessa.

## 3 Markkinakartoituksen nykytilanne

Hankinnan huolellinen suunnittelu vaikuttaa merkittävästi hankinnan onnistumiseen. Suunnitteluvaiheessa hankintayksikkö rajaa hankinnan kohteen ja määrittelee hankinnan sisällön. Erietyisesti sopimusehtojen määrittely on tärkeää, koska sopimuskauden aikana noudatettavien ehtojen tulee olla riittävästi selvillä hankintaa kilpailutettaessa. Lisäksi suunnitteluvaiheessa päätetään käytettävästä hankintamenettelystä. (Pekkala, Pohjonen, Huikko, Pohjola 2019, 358.)

Suunnitteluvaiheen merkitystä korostaa myös se, että hankintailmoituksen julkaisun eli hankintamenettelyn aloittamisen jälkeen ilmoitukseen tai hankinnan tarjouspyyntöön ei saa tehdä olennaiseksi katsottavia muutoksia. Mikäli kilpailutusasiakirjoissa havaitaan sellaisia

virheitä, jotka on korjattava, on hankintayksiköllä virheen laadun perusteella käytettävissä kaksi vaihtoehtoa. Pienemmät muutokset, kuten kirjoitusvirheiden korjaukset, voidaan tehdä julkaisemalla hankinnasta korjausilmoitus. Mikäli virheen korjaamiseksi tarvittava muutos olisi niin merkittävä, että korjaus muuttaisi hankinnan luonnetta olennaisesti, hankintamenettely tulee keskeyttää. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2024a.) Koska kilpailutusprosessit vaativat hankintayksiköiltä poikkeuksetta aikaa ja resursseja, hankinnan huolellisella valmistelulla voidaan monissa tapauksissa välttyä keskeyttämisestä aiheutuvilta viivästyksiltä ja lisätyöltä.

Markkinakartoituksesta säädetään hankintalain 65 §:ssä. Markkinakartoitusta ja sen toteutusta on käsitelty myös eri oikeusasteissa.

### 3.1 Markkinakartoituksen nykyinen lainsäädäntö

Tällä hetkellä noudatettava laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) on tullut voimaan 1.1.2017, ja siinä markkinakartoitusta koskeva 65 § kuuluu seuraavasti:

”Ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan.

Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi käyttää riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia. Näiden tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvon käyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa kilpailun vääristymiseen eikä 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.”

Hankintalain markkinakartoitusta käsittelevä pykälä perustuu hankintadirektiivin 40 artiklaan, ja se tuli uutena pykälänä hankintalakiin hallituksen esityksessä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi pohjalta (HE 180/2016 vp). Markkinakartoitusta ei määritelty lakiin tyhjentävästi. Esityksen (HE 180/2016 vp) mukaisesti markkinakartoituksella tarkoitetaan kaikkea sellaista tietoa, jota hankintayksikkö voi saada markkinoilta ja käyttää apuna hankinnan suunnittelussa.

Markkinakartoitus liittyy hankintalain 65 §:n 2 momentin kautta saman lain 81 §:n 8 momenttiin. Hankintalain 81 §:ssä säädetään hankinnanvaraisista poissulkemisperusteista, joilla hankintayksikkö voi sulkea ehdokkaan tai tarjoajan tarjouskilpailusta, ja sen 8 momentti kuvaa tilannetta, jossa ehdokkaan tai tarjoajan osallistuminen hankintamenettelyn valmistamiseen on vääristänyt kilpailutusta, ja tätä vääristymää ei voida poistaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Hankintalain mukaan ennen poissulkemista ehdokkaalle tai tarjoajalle on

kuitenkin annettava mahdollisuus osoittaa, ettei sen osallistuminen tarjousmenettelyyn ole johtanut tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaarantumiseen.

### 3.2 Markkinakartoituksen toteuttaminen

Onnistunut markkinakartoitus on molemminpuolista. Sen lisäksi, että hankintayksikkö lisää omaa markkinatuntemustaan ja osaamistaan hankinnan kohteen määrittelyyn, markkinakartoituksella voidaan antaa alan toimijoille tietoa tulevasta hankinnasta ja siihen mahdollisesti suunnitelluista vaatimuksista. (HE 180/2016 vp.)

Hankintalain esitöissä on mainittu erilaisia keinoja markkinakartoituksen toteuttamiseksi. Hankintayksikkö voi julkaista hankintailmoitusten julkaisukanava Hilmassa tietopyynnön tai kutsun tekniseen vuoropuheluun. Hankintayksikkö voi julkaista myös selvittää itse markkinoilla olevia vaihtoehtoja, kutsua toimittajia esittelemään tuotteitaan hankintayksikölle ja hyödyntää muiden kokemuksia. (Pekkala ym. 2019, 360-363.)

Tietopyynnössä hankintayksikkö julkaisee Hilmaan ilmoituksen, jolla se pyytää alan toimijoita olemaan yhteydessä hankinnasta keskustelemiseksi. Tietopyyntö katsotaan erityisen hyödylliseksi tilanteissa, joissa hankintayksikkö ei tunne alan markkinoita tai toimijoita tai se etsii uudenlaisia tapoja hankintakokonaisuuden toteuttamiseen. Myös sellaisilla aloilla, joiden markkinoiden kehitys on nopeaa, tietopyyntö on hankintayksikön näkökulmasta hyödyllinen tapa kartoittaa markkinoita. (Pekkala ym. 2019, 361.)

Tekniseen vuoropuheluun hankintayksikkö on jo laatinut tarjouspyyntöluonnoksen, johon se pyytää potentiaalisilta toimijoilta kommentteja. Teknisessä vuoropuhelussa hankintayksikön tavoitteena on saada yksityiskohtaista tietoa toimittajilta, kuinka sen kannattaisi määritellä tarjouspyyntöasiakirjoihin hankinnan sisältöä tai ratkaisuja (Pekkala ym. 2019, 362.) Hankinnan kohteen teknistä kehitystä voidaan kartoittaa teknisellä vuoropuhelulla (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2024b). Hankintayksikkö voi hakea kumppaneita tekniseen vuoropuheluun samalla tavalla kuin tietopyynnössä, eli julkaisemalla asiasta ilmoituksen Hilma-ilmoituskanavassa. Vuoropuhelu suositellaan käytävän kirjallisesti. Teknisessä vuoropuhelussa on myös varmistettava, ettei se johda tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimusten vaarantumiseen. (Pekkala ym. 2019, 362.)

Markkinakartoituksena voidaan järjestää myös erilaisia tiedotustilaisuuksia, joissa hankintayksikkö antaa toimijoille tietoa tulevasta hankinnastaan ja esimerkiksi siihen suunnittelemistaan vaatimuksista. Tiedotustilaisuuksia voi järjestää niin yksittäisestä hankinnasta kuin useammastakin organisaation tulossa olevasta hankintakokonaisuudesta. Tiedotustilaisuus voi olla erityisen hyödyllinen silloin, kun hankinnan kohde on uusi tai sen toteuttaminen edellyttäisi tarjoajapuolella toimenpiteitä, kuten ryhmittymien muodostamista. Hankintayksikkö voi

kertoa myös tulevista hankinnoistaan julkaisemalla tietoja hankintakalenterissa, jolloin alan yritykset voivat varautua tulossa oleviin kilpailutuksiin. (Pekkala ym. 2019, 362-363.)

Potentiaalisia tarjoajia voidaan myös kutsua esittelemään tuotteitaan tai palvelujaan hankintayksikölle. Toimittajakohtaiset esittelyt voivat erota toisistaan, joten jonkinlaisen rungon tai tilaisuudenkulun määrittely voi helpottaa erilaisten ratkaisujen vertailemista keskenään. Esitelytilaisuuksia järjestettäessä on myös hyvä suunnitella, kuinka niillä saataisiin mahdollisimman kattavasti tietoa markkinoilla olevista vaihtoehdoista. (Pekkala ym. 2019, 360.)

Sen lisäksi, että hankintayksikkö hankkii markkinakartoituksessa tietoa potentiaalisilta tarjoajilta tai toimittajilta, se voi hyödyntää myös riippumattomien asiantuntijoiden ja muiden viranomaisten apua. Markkinoiden kartoittamiseen voidaan käyttää ulkopuolisia konsultteja, tai neuvoa ja kokemuksia voidaan kysyä myös muilta hankintayksiköiltä. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa kilpailun vääristymiseen tai hankintalain avoimuuden ja syrjimättömyyden vaarantumiseen. Hankintayksikön tulee varmistua, etteivät ulkopuoliset asiantuntijat pääse vaikuttamaan liikaa tarjouspyynnön sisältöön tai toteuttamiseen. (Pekkala ym. 2019, 363.)

Yksinkertaisimmillaan markkinakartoituksena voidaan myös pitää sitä, että hankintayksikkö hakee oma-aloitteisesti tietoa markkinoilla olevista vaihtoehdoista. Hankintayksikkö voi hakea tietoa internetin välityksellä eri lähteistä tai tutustua alan toimijoihin ja näiden ratkaisuihin alan erilaisissa tapahtumissa. Tällainen omaehtoinen kartoitus sopii sellaisille aloille, joissa ei tapahdu suuria vaihteluja tai nopeaa kehitystä, vaan tuotteet ja palvelut ovat suht. vakiintuneita. Tällä menetelmällä saatava tieto on näin ollen päivittyneiden tuotteiden tai uusien toimijoiden osalta saatavaa tietoa. (Pekkala ym. 2019, 360.)

Voidaan sanoa, että hankintayksiköillä on paljon erilaisia mahdollisuuksia selvittää markkinoiden tarjontaa. Pekkala ym. (2019, 364) toteavat, että markkinakartoitus kannattaa aloittaa hyvissä ajoin hankinnan suunnitteluvaiheessa, ja sen toteuttamiseen on myös hyvä varata aikaa. Markkinakartoitusta voidaan tehdä siihen asti, kun hankinnan hankintailmoitus julkaistaan. (Pekkala ym. 2019, 365).

Markkinakartoitusta suunniteltaessa hankintayksikön on selvitettävä itselleen, mitä se haluaa markkinakartoituksella saavuttaa. Näin ollen markkinakartoitus voidaan muodostaa tarkoituksenmukaisesti ja oikeisiin asioihin keskittyen, ettei hukata hankintayksikön tai markkinavuoropuheluun osallistuvien toimittajien aikaa. (Pekkala ym. 2019, 364.)

Agendan määrittely vaikuttaa myös siihen, kuinka markkinakartoitusta toteutetaan. Mikäli hankittava ratkaisu on alalle uusi, esimerkiksi avoimessa ja kaikille yhteisessä infotilaisuudessa ei välttämättä saada riittävän tarkasti kommentteja, koska tuskin alan toimijat haluavat paljastaa heille kilpailuetua tuovia liikesalaisuuksia kilpailijoilleen. Hankintayksikön ei tarvitse välttää tarjoajien kanssa käytävää kahdenkeskistä keskustelua. Toisinaan tällainen

keskustelu on välttämätöntä, jotta tarjoajan ja hankintayksikön välille saadaan luotua kahdenkeskistä dialogia ja sen myötä luottamuksellista ilmapiiriä. (Pekkala ym. 2019, 364.)

### 3.3 Markkinakartoitus oikeuskäytännössä

Kansallisen ja EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen riita-asiat käsittelee markkinaoikeus. Nykyisen hankintalain soveltamisalaan kuuluvia ja markkinakartoitukseen liittyviä oikeustapauksia löytyy muutamia. Tapauksissa käsiteltiin esimerkiksi sitä, onko markkinakartoitus johtanut tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaarantumiseen.

Tapauksessa MAO:15/20 valittaja muun muassa esitti, että kilpailutuksen voittanut ryhmittymä tai ainakin yksi siihen kuuluva yritys olisi osallistunut hankintamenettelyyn neuvomalla hankintayksikköjä ja vaikuttamalla tarjouspyynnössä asetettuihin vaatimuksiin. Valittajan mukaan tarjouspyyntöä olisi muokattu tämän osallistujan tarpeiden mukaiseksi, ja se olisi vaarantanut hankintamenettelyn tasapuolisuuden. Hankintayksiköt puolestaan vastasivat, että hankintaa valmistellessa käytiin markkinavuoropuheluja, mutta ne eivät johtaneet kenenkään tarjoajan suosimiseen tai syrjimiseen, vaan kaikilla kilpailutukseen osallistuneilla, myös valittajalla, oli ollut mahdollista vaikuttaa vuoropuheluissa hankinnan sisältöön. (Markkinaoikeus 2020.)

Markkinaoikeus asettui ratkaisussaan hankintayksikköjen kannalle ja totesi, ettei tapauksesta käy ilmi, että voittaneen ryhmittymän osallistuminen hankintayksikön järjestämään markkinakartoitukseen olisi vääristänyt kilpailua tai johtanut muutoin hankintalain periaatteiden vastaiseen toimintaan. (Markkinaoikeus 2020.)

Hankintalain 125 §:n mukaisesti hankintamenettely voidaan keskeyttää vain tosiasiallisesta ja perustellusta syystä. Markkinaoikeus on ottanut useammassakin tapauksessa kantaa siihen, onko hankintayksiköllä ollut hankintalain mukainen peruste hankinnan keskeyttämiselle. Tapauksessa MAO:582/18 valittaja muun muassa esitti, että hankinnan keskeyttämisen taustalla olisi ollut muu syy kuin keskeytyspäätöksessä esitetty määrärahojen ylittyminen. Valittajan mielestä määrärahojen ylittymistä ei muutoinkaan voisi käyttää keskeyttämisperusteena, kun hankintayksikkö ei ollut tehnyt markkinakartoitusta. Markkinaoikeuden toteaa ratkaisussaan, ettei hankintayksiköllä ole hankintasäädöksistä johtuvaa velvollisuutta tehdä markkinakartoitusta ennen hankintamenettelyä, ja näin ollen pelkästään sen vuoksi, ettei hankintayksikkö tehnyt markkinakartoitusta, ei tältä poistu mahdollisuus käyttää hankinnan keskeyttämisperusteena määrärahojen ylittymistä. (Markkinaoikeus 2018.)

Tapauksessa MAO:254/19 käsiteltiin tarjouspyynnön epäselvyyttä. Valittaja esitti, että hankintayksikkö on asettanut vertailuperusteet siten, että valituksi on tullut muu kuin tosiasiallisesti kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Hankintayksikkö totesi vastineessaan, että se on toteuttanut hankintaa edeltävästi markkinakartoituksen, johon valittajakin osallistui

kommentoimatta tarjouspyynnössä ollutta vertailuperustetta. Tässä tapauksessa markkinaoikeus päätyi ratkaisuun, että tarjouspyyntö on ollut epäselvä hankinnan kohteen kuvauksen osalta, ja tätä näkemystä markkinaoikeuden mielestä tuki myös markkinakartoitukseen saatujen potentiaalisten tarjoajien vastauksissa ilmennyt epätietoisuus hankinnan laajuudesta. (Markkinaoikeus 2019.)

Markkinaoikeuden antamaan päätökseen asianosaisen on mahdollista hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamalla, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupa myönnetään lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 111 §:n mukaisilla perusteilla, joita ovat esimerkiksi syy saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi, tai muu painava syy. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2024c.)

Tapauksessa KHO 2017:152 käsiteltiin tarjouspyynnön esitettyä syrjivyyttä. Valittaja esitti selvitettäväksi, oliko tarjoajan mukaan tarjouspyynnössä ollut syrjivä eritelmä otettu hankintaan mukaan syrjivästi toteutetun teknisen vuoropuhelun perusteella. Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan markkinaoikeuden kannalle, ettei hankintayksikkö ole toiminut julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. (Korkein hallinto-oikeus 2017.) Tapauksen osalta on syytä huomioida, että sen oikeuskäsittelyssä on sovellettu hankinnan kilpailutusajankohdassa voimassa ollutta lakia julkisista hankinnoista (348/2007), johon ei sisältynyt markkinakartoitusta määrittävää pykälää kuten tällä hetkellä voimassa olevaan hankintalakiin.

#### 4 Markkinakartoitus työryhmämietinnön mukaisesti

Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman työryhmän mietintö hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi julkaistiin Lausuntopalvelussa 15.1.2025. Määräaikaan mennessä lausunnon mietintöön antoi Lausuntopalvelussa yhteensä 607 lausunnonantajaa. (Lausuntopalvelu.fi 2025.)

Työryhmämietinnössä markkinakartoitukseen liittyviä pykäläitä on neljä. Liitteessä 1 on esitetty rinnakkain voimassa olevan hankintalain pykälät ja työryhmämietinnössä luonnostellut uudet pykälät. Ehdotukseen on korostettu kursiiivilla muuttuvat kohdat, jotta muutokset on helpompi hahmottaa nykyisiin hankintalain kohtiin verrattuna. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025.)

#### 4.1 Markkinakartoitus, 65 §

Hankintalain markkinakartoituksen käsittävään pykälään 65 esitetään muutoksia, joilla pyritään edistämään markkinakartoituksen käyttöä osana hankinnan huolellista suunnittelua ja lisäämään kilpailua. Mietinnön mukaan eräät hankintayksiköt eivät käy lainkaan markkinavuoropuhelua, koska olisivat tulkinneet väärin nyt voimassa olevan hankintalain mukaisen markkinakartoituksen syrjimättömyyden vaatimusta. Hankintayksikköjen olisikin suotavaa käydä toistuvaa vuoropuhelua alan toimijoiden kanssa. Myös mietinnössä todetaan, että onnistunut markkinakartoitus edellyttää tarjoajapuolelta aktiivista osallistumista, hankintayksikön julkaisemaan aineistoon perehtymistä ja kysymyksiin vastaamista. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 29.)

Pykälän 2 momenttiin suunnitellussa muutoksessa korostetaan erilaisia toimenpiteitä, kuinka hankintayksikkö voi huomioida kilpailuolosuhteita hankinnan suunnittelussa ja valmistelussa. Tällaisia olisivat alan yritysten kuuleminen markkinoiden kartoittamisessa ja erilaisten analyysityökalujen hyödyntäminen hankinnan toteutustapaa suunniteltaessa. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 88.)

Kirjauksen tavoitteena on tarkentaa markkinakartoitusta koskevia sääntöjä ja kannustaa hankintayksiköitä käyttämään markkinakartoitusta hankinnan valmistelussa. Markkinakartoituksen voisi tehdä yhtä hankintaa koskien, mutta mahdollista olisi tehdä analyysi tai selvittää markkinatarjontaa useammasta hankinnasta. Hankintayksikkö voi edelleen päättää itse, miten se käyttää markkinakartoitusta ja kuinka se toteutetaan. Markkinakartoituksen tekeminen olisi edelleen pääsääntöisesti vapaaehtoista, paitsi yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 59.)

Mikäli hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittäisi 10 miljoonan euron rajan, hankintayksikön tulisi tehdä joko markkinakartoitus tai analyysi, jossa se ennakoisi hankinnan kustannuksia sekä arvioi hankintamallin soveltuvuutta. Tämä lisättäisiin 65 §:n 3 momenttiin. Työryhmämietinnössä todetaan, että mitä suuremmaksi hankinnan ennakoitu arvo nousee, asiassa korostuu myös tarve suunnitella hankinta huolellisesti ja huomioida markkinoiden osallistumisedellytykset hankintaan. Yli 10 miljoonan euron hankintoja tehtiin Hilma-ilmoituskanavan vuoden 2023 tilastojen mukaan 491 kappaletta, joista noin puolet, 249 kappaletta, oli palveluhankintoja. Loppupuolikas jakautui urakoihin, 151 kappaletta, ja tavarahankintoihin, 91 kappaletta. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 28-30; 67-68.)

Hankintamallin soveltuvuuden arviointi voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä valintaa, tekeekö hankintayksikkö kilpailutuksen itse vai hyödyntääkö se yhteishankintayksikköä hankinnan kilpailuttamisessa. Hankintamallin arvioinnissa tarkasteltavana voi olla myös se, mikä hankintamenettely sopisi parhaiten hankintaan ja sen kohteeseen. Lisäksi hankintamallia arvioidaan sopimustyyppin kautta: Esimerkiksi rakennusurakan kilpailutuksessa voidaan käyttää niin sanottua

allianssimallia, jossa tilaaja ja toimittaja kehittävät hanketta sen sopimuskauden aikana yhteistyötä tehden. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 30; 89.)

#### 4.2 Hankintasopimuksen jakaminen osiin, 75 §

Hankintalain 75:ssä säädetään hankintojen osiin jakamisesta. Jakamisen tavoitteena on lisätä kilpailua, ja sen nähdään lisäävän usein pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin, kun hankintakokonaisuudet eivät ole liian suuria. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 61.)

Hallitusohjelman mukaan hankintalain osiin jakamista koskevaa 75 § muutettaisiin siten, että EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan voisi jättää jakamatta osiin vain erityisistä syistä. Tällaisia erityisiä syitä olisivat esimerkiksi se, että hankinnan luonteen tai jakamiseen liittyvät riskit eivät perustellusta syystä mahdollista hankinnan jakamista osiin. Perusteltu syy voisi myös olla, jos hankintoja keskittämällä tavoitellaan volyymihyötyä, tai tarjoajiksi suurempia yrityksiä tai ulkomaisia tarjoajia. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 61.)

Hallitusohjelma toisaalta kannustaa hankintojen keskittämiseen eli yhteishankintojen lisäämiseen. Yhteishankintojen nykyistä laajempi käyttö nähdään keinona lisätä kilpailua ja parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta. Esimerkiksi hyvinvointialueita ja kuntia ohjataan hyödyntämään yhteishankintoja aiempaa enemmän. Jakamatta jättämiseen olisi myös mahdollista hakea muutoksenhakua valittamalla. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 61.)

#### 4.3 Hankintamenettelyä koskeva kertomus, 124 §

Hankintalain 124 §:ssä säädetään EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen hankintamenettelystä tehtävästä kertomuksesta. Muutoksessa hankintayksikkö veloitettaisiin perustelevaan hankintakertomuksessa, kuinka se on toteuttanut kunkin hankintamenettelyn hankinnan valmistelun. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 119.)

Mikäli hankinnan ennakoitu arvo ylittää arvonlisäverottomana 10 miljoonaa euroa, hankintapäätöksessä tulisi lisäksi kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely. Tämä muutos vastaisi työryhmämietinnön mukaan 65 §:ään esitettyä muutosta. Näiden uusien veloitteiden tavoitellaan lisäävän hankintojen suunnittelun avoimuutta. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 119.)

#### 4.4 Hankintamenettelyn keskeyttäminen, 125 §

Hankintamenettelyn keskeyttämisestä säädetään hankintalain 125 §:ssä. Työryhmämietinnön mukaisesti 1 momenttia muutettaisiin siten, että jatkossa avoimella menettelyllä kilpailutettu hankinta olisi keskeytettävä, mikäli hankintayksikkö saisi tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Tällöin hankintayksikön olisi kilpailutettava hankinta uudelleen, mikäli tämän

hankintatarve on täytettävä julkisena hankintana. Säännös on velvoittava, ja mikäli hankintaa ei kilpailuteta uudelleen, asiasta voisi valittaa markkinaoikeuteen. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 99.)

Mikäli hankintayksikkö voi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi hankinnan kohteen ja laajuuden näkökulmasta katsottuna, veloitteesta yhden tarjouksen kilpailutuksen uusimisesta voitaisiin poiketa. Tällöin hankintayksikkö ei ole markkinoiden kuulemisesta ja näkemysten huomioon ottamisesta huolimatta ole saanut enempää kuin yhden tarjouksen. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 99.)

Työryhmämietinnön mukaan tämä kannustaisi hankintayksiköjä kartoittamaan markkinoita ja käymään vuoropuhelua markkinoiden kanssa, jotta hankinnan tarkoituksenmukainen toteutustapa löytyisi. Poikkeaminen olisi mahdollista myös ehdotetun 65 §:n mukaisen toteutustavan analyysin osalta, jossa arvioitiin hankinnan toteuttamista tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 99-100.)

#### 4.5 Muutosten pääasialliset vaikutukset

Työryhmämietinnössä hankinnan suunnittelua koskevien muutosten vaikutuksia on arvioitu pääasiassa taloudellisten vaikutusten näkökulmasta. Hankinnan suunnittelua koskevilla muutoksilla arvioidaan voivan olla positiivisia taloudellisia vaikutuksia, kun hankintoja toteutetaan kustannustehokkaasti. Hankintayksikön ja markkinan välisen vuoropuhelun lisääntyessä myös ymmärrys markkinatarjonnasta ja toimialojen käytännöistä kasvaa. Huolellinen kilpailutuksen suunnittelu voi lisätä tarjousten määrää, joka kilpailun lisääntyessä johtaa hankinnan kustannusten laskuun. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 67.)

Hyvin toteutettu markkinakartoitus voi edistää pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tulla valituiksi toimittajiksi julkisissa hankinnoissa. 125 §:n mukaisella uudelleenkilpailuttamisveloitteella voi olla negatiivisia vaikutuksia hankintayksiköiden hallinnollisen taakan seurauksena, joskin mietinnön mukaan tämä on vältettävissä tai vähintään ehkäistävissä huolellisella markkinakartoituksen toteutuksella. (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 67.)

## 5 Tutkimustyön toteutus

### 5.1 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on mm. kuvata ilmiötä tai tapahtumaa, tai antaa teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle (Tuomi & Sarajärvi 2018, 98). Tuomi & Sarajärvi (2018, 104) kuvailevat laadullisen tutkimuksen analyysin kuvaukselle nelivaiheisen rungon.

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa päätetään, mikä aineistossa kiinnostaa tutkijaa, ja samalla päätetään pitäytyä päätetyssä asiassa. Toisessa vaiheessa a) käydään läpi tutkimusaineisto, erotetaan ja merkitään siitä tutkijan kiinnostukseen sopivat asiat, b) jätetään muut kiinnostukseen sopimattomat asiat pois, ja c) kerätään merkityt asiat yhteen ja eriytetään ne muusta aineistosta. Tutkimuksen kolmas vaihe on aineiston luokittelua, teemoittamista tai tyypittelyä. Tutkimus päättyy neljännen vaiheen yhteenvedon kirjoittamiseen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104-107.).

Ensimmäisen vaiheen kiinnostuksen kohteen rajauksen on oltava yhtenevä tutkimuksen tarkoituksen ja tutkimusongelman kanssa. Vaikka laadullisesta tutkimuksesta aineistosta nousee usein havaintoja, jotka voivat kiinnostaa tutkimuksen tekijää valitun kiinnostuksen kohteen lisäksi, on tärkeää pitäytyä valitussa kiinnostuksen kohteessa, ja tarvittaessa tehdä uusi, erillinen tutkimus muista havainnoista. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104-107.)

Toisessa vaiheessa valitun aineiston merkitsemisestä voidaan käyttää termiä koodaaminen. Koodaamisen tarkoituksena on löytää aineistosta toistoja, säännönmukaisuutta tai järjestystä, ja sen avulla aineistoa voitaisi nimetä, koota ja luokitella. (Hakala 2024.) Koodaamiselle ei ole yhtenäistä koodimerkistöä, vaan jokainen tutkija valitsee itse, miten koodaamisensa toteuttaa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104-107.)

Kolmannessa vaiheessa tehtävää aineiston jäsentelyä voidaan lähestyä eri näkökulmasta. Luokittelu on aineiston järjestelymuoto, jossa yksinkertaisimmillaan määritellään aineisto luokkiin ja lasketaan, montako kertaa mikäkin luokka esiintyy aineistossa. Teemoittelulla aineistoa pilkotaan ja ryhmitellään eri aihepiirien mukaan, ja näin voidaan vertailla, kuinka tietyt teemat esiintyvät aineistossa. Teemoittelu voi alkaa alustavalla ryhmittelyllä esimerkiksi tiedonantajien ominaisuuksien (ikä, sukupuoli tms.) mukaan, jonka jälkeen aineistosta etsitään teemoja eli aiheita. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104-107.)

Viimeistään analyysivaiheessa tulee tutkijan selvittää, haetaanko aineistosta samanlaisuutta vai erilaisuutta. Aineistoa voidaan myös lähestyä induktiivisella, deduktiivisella tai abduktiivisella päättelyllä. Induktiivisessä päättelyssä suunta on yksittäisestä yleiseen, eli aineiston perusteella johdetaan uutta teoriaa. Deduktiivisessä päättelyssä tunnettu teoria ohjaa päättelyprosessia. Abduktiivinen päättely toimii kahden edellä mainitun välimaastossa lähtökohdasta, että teoriaa voidaan muodostaa silloin, kun havaintojen tekoon on liittynyt jokin johtoajatus. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 107.)

Aineistolähtöinen analyysi ottaa aiemmin mainittuja päättelysuuntia paremmin huomioon analyysin tekoa ohjaavat tekijät. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 108). Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä tavoitellaan tutkimusaineistosta löydettävän jonkinlaista toiminnan logiikkaa tai jonkinlaista tyypillistä kertomusta eli tyyppikertomusta (Vilkkä 2021, 163). Tutkimusaineistosta pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus. Pääajatuksena on, etteivät analyysiyksiköt

ole etukäteen sovittuja tai harkittuja, vaan ne rakentuvat tutkimuksen edetessä. Aiemmat havainnot, tiedot ja teorit tutkittavasta asiasta eivät saisi vaikuttaa millään tapaa tehtävän tutkimuksen tuloksiin, koska tutkimus tehdään aineistolähtöisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 108-116.) Aineistolähtöisessä analyysissä tutkijan tulee olla avoin aineistolle ja pyrkiä lukemaan aineistoa niin, ettei jokin ennalta määritelty teoreettinen näkökulma rajoittaisi aineiston tulkintaa. Tällöin aineistosta on mahdollista nähdä myös jotain sellaista, joka ei välttämättä sovi aiempaan teoriaan, mutta olisi tutkimustavoitteen kannalta olennaista ja tärkeää havaita. Aineistoa lukiessaan tutkija jäsentää aineiston merkityskokonaisuuksia ja havainnoi samalla, onko aineistosta mahdollista löytää vastauksia asetettuihin tutkimuskysymyksiin. (Puusa & Juuti 2020, 151-152.)

Aineistolähtöinen analyysi mukailee aiemmin esitettyä laadullisen tutkimuksen mallia. Tuomen & Sarajärven (2018, 114) kuvaamassa aineistolähtöisen analyysimallin mukaisessa menetelyssä aineiston alkuperäisilmaisut pelkistetään, jolloin aineistoon jäävät tutkimusongelman näkökulman kannalta merkitykselliset asiat. On siis tunnistettava, mistä asioista tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita, jotta oikeat tulevat kaikki huomioituksi ja mukaan aineistoon. Tämän jälkeen samaa kuvaavat ilmaisut yhdistetään samaan luokkaan tai kategoriaan, ja kategorialle annetaan sen sisältöä kuvaava nimi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 108-116.) Kategorioiden luominen on kriittinen vaihe tutkimuksessa, sillä tutkija päättää tulkintansa mukaisesti, mitkä luokat kuuluvat samaan tai eri kategoriaan. Samansisältöisistä alakategorioista muodostetaan yläkategorioita, joista aineiston tyyppin mukaan voidaan yhdistää pääkategorioita. Lopulta kaikki kategoriat yhdistetään kaikkia kategorioita kuvaavaksi kategoriaksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 108-116; Puusa & Juuti 2020, 153).

Myös Vilkan (2021) aineistolähtöinen sisällönanalyysi noudattelee laadullisen tutkimuksen kaavaa. Alkuun tutkimusaineistosta karsitaan pois kaikki tutkimusongelman kannalta epäolennainen informaatio, kuitenkin niin, että olennainen tieto säilyy. Aineistoa voidaan tiivistää tai pilkkoa osiin, ja tätä työtä ohjaa tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset. (Vilka 2021, 164.) Kun edellä Tuomi & Sarajärvi (2018) puhuvat kategorioiden muodostamisesta, tässä yhteydessä Vilka (2021, 164) käyttää termiä ryhmittely, jonka pohjalta muodostetaan uusia kokonaisuuksia. Analyysin kohteeksi määritellään analyysiyksikkö, joka voi olla sana, lause, lauseen osa tai ajatuskokonaisuus. Ryhmittely tapahtuu näiden analyysiyksikköiden perusteella. Jokainen ryhmä nimetään sen sisältöä parhaiten kuvaavalla yläkäsitteellä, ja tuloksena ryhmittelyt muodostavat käsitteitä, luokitteluja tai teoreettisia malleja. (Vilka 2021, 164.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysi liittyy olennaisesti aineiston hankintaan. Aineiston analyysissä pyritään kuvailemaan, tulkitsemaan ja ymmärtämään tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Analyysin tarkoituksena on luoda tutkitusta aineistosta mielekäs kokonaisuus, jolla tutkittavasta ilmiöstä voidaan tuottaa perusteltu tulkinta ja tehdä siitä johtopäätöksiä. (Puusa & Juuti 2020, 143-151.)

Tutkimusta ei katsota valmiiksi vielä aineiston analysoinnin valmistuttua. Pelkkä analyysiprosessin kuvaus ei ole riittävä, joten tulokset on vielä tulkittava ja selitettävä. Tulkinta tarkoittaa, että analyysissä esiin nousevat merkitykset selkiytetään ja niitä pohditaan. Tuloksista tulisi laatia synteesejä, jotka kokoavat yhteen pääasiat ja synteeseihin perustuvia johtopäätöksiä. Tutkijan tulisi pystyä esittämään loogisia perusteluja johtopäätöstensä ja tulostensa taustalle. Tutkimuksen teoreettiset johtopäätökset saadaan, kun peilataan tutkimuksen päätelmiä työn teoreettiseen viitekehykseen, eli siihen mitä aiemmin tutkittavasta ilmiöstä on jo tiedetty. Teoreettisina johtopäätöksinä pidetään myös keskeisimpiä tutkimustuloksia, joilla vastataan tutkimuskysymyksiin. (Puusa & Juuti 2020, 154-155.)

## 5.2 Aineiston keruu

Laadullisia tutkimusmenetelmiä käytettäessä tutkimusaineistossa tärkeintä ei ole aineiston koko vaan laatu. Aineiston tulisi tukea tutkimuksen tavoitetta, oli se sitten asian tai ilmiön ymmärtäminen tai teoreettisesti mielekkään tulkinnan muodostaminen. Näin ollen laadullisella tutkimuksella ei tavoitella samalla lailla yleistettäviä tuloksia kuin määrällistä tutkimusta tehdessä. (Vilkkä 2021, 150.) Tutkimusta toteuttava tutkija vaikuttaa jo aineiston hankintaan ja sitä myöten aineiston analyysiin, joten laadullisessa tutkimuksessa ovat läsnä myös tutkijasta riippuvat tekijät (Puusa & Juuti 2020).

Laadullisessa tutkimuksessa kylläntymispisteellä eli saturaatiolla tarkoitetaan, että tutkimusaineisto alkaa toistaa itseään, ja lisääaineisto ei tuo tutkimusongelman näkökulmasta uutta tietoa asian käsittelyyn. Tutkimusongelman tulee olla täsmällinen, jotta kylläntymispiste voidaan määritellä; tällöin tutkija tietää, mitä hän tutkimusaineistosta hakee. (Vilkkä 2021, 152-153.)

Kylläntymispiste on tutkimuskohtainen, ja vaikka kriteereitä asetettaisiin jo tutkimussuunnitelman teon yhteydessä, lopullinen kylläntymispiste määritellään tutkimusta tehtäessä. Mikäli tutkimustavoitteet ovat muuttuneet prosessin aikana, tällöin suunnitelmavaiheessa saturaatiolle asetetut kriteerit eivät välttämättä vastaa uusia tavoitteita, ja tutkijan on havaittava aineistosta, milloin tai mitä asioita koskien kylläntyminen on tapahtunut. Tällöinkään ei riitä, että tutkimusaineiston todetaan kylläntyneen, vaan tutkijan on voitava perustella, missä asioissa ja millä ehdoin kylläntyminen on tapahtunut. (Vilkkä 2021, 152-153.)

Tutkimusaineistonani oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi-verkkosivuston kautta annetut lausunnot. Valitsin aineistokseni yhteensä 607 lausuntoa sisältävän materiaalin, joten arvioin ennen tutkimuksen aloittamista aineiston riittävän vastausten saamiseen tutkimuskysymykseeni. Tavoitteena oli löytää aineistosta vaikutuksia hankintayksikköihin, joten asetin tutkimukseeni kylläntymispisteen: Mikäli peräkkäisistä neljästä tutkittavasta lausunnosta ei löydy enää uusia vaikutuksia hankintayksikköihin, vaan luokittelut sopivat yhteen aiempien

lausuntojen luokittelujen kanssa, tällöin voidaan katsoa, että aineiston kylläntyminen on saavutettu.

Laadullisen tutkimuksen tavoitetta ajatellen laadullisessa tutkimuksessa olisi tärkeää, että lähtökohtaisesti tietolähteenä toimivat henkilöt joko tietäisivät tutkittavasta ilmiöstä paljon tai heillä olisi asiasta kokemusta. Tämän vuoksi valittavien tiedonantajien valinnan tulee olla harkittua ja tarkoituksenmukaista, ilman satunnaisuutta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 98.)

Koska työryhmämietintö on ollut lausuttavissa avoimesti julkisessa kanavassa eikä siihen vastaamista ole rajattu vain tietyn alan toimijoille, vastausten joukkoon on voinut mahtua kommentteja muiltakin kuin julkisten hankintojen syväosaajilta. Koska annoin aineistolle vapaat kädet tuoda esiin myös mahdollisia vaikutuksia eri näkökulmista, en rajannut tutkimukseen vain tietyn tyyppisiä lausunnonantajia. En myöskään halunnut asettaa tutkimusta aloittaessani ennako-odotuksia sille, mitä tai millaisia vaikutuksia lausunnoista nousee esiin, jotta voisin tutkia aineistoa mahdollisimman aineistolähtöisesti.

Lausuntopalvelusta kaikki työryhmämietintöön annetut vastaukset olivat saatavissa valmiina Excel-tiedostona. Lausuntopyyntö käsitti yhteensä 17 eri kohtaa, jotka liittyivät hankintojen valmisteluun, sidosyksikköjen käytön rajoittamiseen, turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen, rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopumiseen, hankintojen ilmoittamiseen ja muihin huomioihin.

Tutkimusaineisto jakautui valmiiksi kuuteen toimialaan, joista kukin lausunnon antaja oli valinnut omaa toimialaansa kuvaavimman vaihtoehdon. Toimialavaihtoehdot olivat: ”Kunta tai kuntayhtymä”, ”ministeriö”, ”muu”, ”valtion virasto tai laitos”, ”yhdistys tai yhteisö” tai ”yritys”. Kohta oli myös mahdollista jättää tyhjäksi. Tässä kohtaa yritys-valintaa ei ollut jaoteltu sen mukaan, oliko lausuja markkinoilla toimiva yksityinen yritys vai julkisomisteinen yritys, joka on pääsääntöisesti hankintayksikkö itsekkin.

### 5.3 Aineiston käsittely

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa rajasin tutkimusaineiston koskemaan hankintojen valmisteluun aihepiiriin kolmeen kysymyskohtaan annettuja kommentteja. Kysymyskohdat olivat:

- Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.
- Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Tutkimuksessa kävin aineiston läpi, oliko lausunnoissa kommentoitu yhteen tai useampaan edellä lueteltuun asiakohtaan. Poistin aineistosta sellaiset rivit, joissa ei ollut vastausta yhdessäkään kolmesta kysymyskohdasta, tai lausunnon antaja oli kommentoinut yhteen tai useampaan kysymykseen esimerkiksi ”ei lausuttavaa”, ”ei kommentoitavaa” tai ilmaissut muilla vastaavilla sanamuodoilla, ettei kommentoi mitään näistä kolmesta näitä kysymyksiä. Mikäli yksittäiseen kysymyskohtaan oli kirjoitettu ”ei kommentoitavaa” tai kohta oli jätetty tyhjäksi, mutta kommentoija oli kommentoinut markkinakartoitukseen liittyvää sisältöä yhteen tai kahteen muuhun arvioitavaan kohtaan, tämä rivi sai jäädä tutkittavaan aineistoon. Tämän jälkeen lausuntoja oli aineistossa 462 kappaletta.

Alkukarsinnan jälkeen aloin käsitellä lausuntoja tarkemmin. Lausunnot oli lajiteltu tiedostoon valmiiksi lausunnon toimittamisajankohdan mukaan siten, että ylimpänä oli ensimmäisenä Lausuntopalveluun annettu lausunto, ja alimpana listalla oli viimeisin ennen määräaikaa annettu lausunto. Aloitin järjestyksessä ylhäältä ensimmäisen lausunnon lukemisella, poistin siitä mahdolliset tutkimuskysymykseeni liittymättömät tekstikohdat, ja tein aloitusvaiheen koodausta kirjaamalla uuteen sarakkeeseen markkinakartoitusta koskevista osista pääkohdat ranskalaisin viivoin. Kävin lausuntoja läpi tällä tavalla, kunnes neljäkymmenen lausunnon rajaa lähestyessäni lausuntojen sisällöistä tekemäni muistiinpanot alkoivat muistuttaa toisiaan, ja aloin pohtia, olenko aineiston kylläntymisen tuntumassa.

Aloin käydä lausuntoja alusta lähtien tarkemmalla otteella. Tässä vaiheessa luokittelin sisältöjä muutaman sanan mittaisiin analyysiyksiköihin eli luokkiin. Yksittäisessä lausunnossa saattoi esiintyä useita analyysiyksiköitä, jolloin kirjasin kaikki esiintyvät yksiköt lausuntoriville. Mikäli jokin arvioitavassa lausunnossa esitetty vaikutus sopi johonkin aiemmin käytettyyn analyysiyksikköön, käytin luokittelussani sitä.

Kun olin tutkinut 23 lausuntoa, suunnitteluvaiheessa asettamani saturaatio tuli vastaan: Neljästä peräkkäisestä tutkittavasta lausunnosta ei löytynyt enää uusia vaikutuksia hankintayksiköihin, vaan kaikki niihin tehdyt luokittelut sopivat yhteen aiempien lausuntojen luokittelujen kanssa. Saturaation varmentamiseksi tutkin vielä järjestyksessä 24. lausunnon, jonka osalta kaikki luokittelut sopivat aiemmin määriteltyihin analyysiyksiköihin. Päädyin tutkimuksessani sille kannalle, että aineiston kylläntyminen on saavutettu, eikä jatkotutkiminen toisi enää merkittävää lisätietoa tutkimusaiheeseen. Varmentamiseksi tutkitun lausunnon jätin pois tutkimuksesta, koska aineisto oli kylläntynyt jo 23. lausunnon kohdalla.

Aineistosta löytyi erilaisia analyysiyksiköitä yhteensä 30 kappaletta, joista varsinaisiksi vaikutuksiksi arvioin 28 kappaletta. Aineistoa läpikäydessä katsoin, että kaksi luokittelua, ”Ei vaikuta, 10 milj.” ja ”Ei vaikuta merkittävästi kokonaisuuteen”, eivät vastaa pääasialliseen

tutkimuskysymykseen. Käsittelen kuitenkin näitä yksikköjä vielä jäljempänä tulosten pohdinnan yhteydessä.

Kaiken kaikkiaan analyysiyksikköjä esiintyi 23 lausunnossa yhteensä 85 kappaletta. Havaitut analyysiyksiköt, niiden esiintymismäärät ja pääluokittelut on esitetty kootusti liitteessä 2. Luokat-sarakkeessa yksikköjen alussa oleva järjestysnumero ilmaisee, missä järjestyksessä yksiköt esiintyivät ensimmäistä kertaa lausuntoja analysoitaessa.

## 6 Aineiston analyysi ja tutkimuksen tulokset

Tutkimuskysymyksenä oli, millaisia vaikutuksia muutoksilla on hankintayksikköihin. Kahden analyysiyksikön mukaan vaikutuksia ei ole. Jäljellä jääneet 28 edustivat kaikki hankintayksikön kohdistuvia vaikutuksia. Tästä eteenpäin tutkimusaineistosta puhuttaessa tarkoitetaan niitä 23 lausuntoa, jotka tutkin ennen saturaation saavuttamista.

Aineiston ryhmittelyn perusteella muodostin luokittelemalla neljä erilaista pääluokkaa, jotka vastasivat kysymykseen, millaisia vaikutuksia muutoksilla on hankintayksikköihin. Pääluokat rakentuivat analyysiyksiköistä eli luokista, jotka puolestaan vastasivat tutkimuskysymykseen siitä näkökulmasta, miten muutokset vaikuttavat hankintayksikköihin. Tutkimustuloksina saatiin siis vaikutuksista erilaisia vaikutusluokkia ja niistä muodostettuja pääluokkia.

Tutkimusaineistoa käsitellessä luokittelin samalla löytyneitä vaikutusluokitteluja myös sen perusteella, kohdistuiko vaikutus johonkin hankintaprosessin osaan, hankintayksikköön tai laajemmin hankintayksikön organisaatioon. Tutkimuksen edetessä tämä tarkastelutapa alkoi tuntua tutkimuskysymykseen vastaamisen näkökulmasta epäolennaiselta, joten päädyin lopulta jättämään tämän luokittelutavan lopullisen opinnäytetyöraporttini ulkopuolelle.

### 6.1 Hallinnolliset vaikutukset

Hallinnollisia vaikutuksia esiintyi useissa lausunnoissa, ja tämän yläkategorian alle kertyi yhteensä kahdeksan erilaista luokittelua. Hallinnollisiksi vaikutuksiksi kertyi eniten hankintayksikön hallinnollisen taakan lisäämisen mainitsemia lausuntoja, yhteensä kahdeksan kappaletta. Sen lisäksi vähintään kahdesti mainittiin byrokratian, hallinnollisen joustamattomuuden ja hallinnollisten työn lisääntyminen. Tässä kohtaa pidin luokittelussa hallinnollisen taakan ja hallinnollisen työn erillisinä, koska hallinnollisella taakalla puhutaan yleensä ylimääräisestä tai turhasta työstä, kun taas hallinnollinen työ on neutraalimpi ilmaus hallinnossa tehtävälle työlle.

Hallinnollisissa vaikutuksissa esiintyi myös yksittäisiä muita vaikutuksia, joita olivat investointien peruuntuminen ja riskienhallinnan helpottaminen. Vaikutuksina nousivat myös esiin, että hankintayksiköissä menetetään hankintaosaamista ja hallinnollinen vastuu kasvaa.

## 6.2 Kilpailulliset vaikutukset

Kilpailullisiksi vaikutuksiksi luokittelin suoraan hankinnan kilpailutukseen liittyvät vaikutukset. Esimerkiksi kahdesti esiintyneet luokat ”lisää tarjouksia kilpailutuksiin” ja ”takaa reilua kilpailua” ovat tällaisia vaikutuksia, samoin kertaalleen mainittu kilpailun lisääminen. Aineistosta nousi esiin kerran luokittelu, jonka mukaan saataisiin vähemmän tarjouksia osa-alueisiin, mikä tuntui hieman ristiriitaiselta edellisiin kilpailun lisääntymistä tukeviin luokkiin.

Erään luokittelun osalta pohdin jonkin aikaa, sijoittaisinko sen tähän yläkategoriaan kuuluvaksi. Päädyin lopulta luokittelemaan muutoksenhaun lisäämisen jäljempänä esiteltäviin toiminnallisiin vaikutuksiin. Muutoksenhaku sisältyy kilpailutusprosessin vaiheisiin, mutta enemmän näin sen vaikuttavan kuitenkin hankintayksikön toimintaan.

## 6.3 Taloudelliset vaikutukset

Tuloksena löytyi myös taloudellisia vaikutuksia. Määrällisesti eniten lausunnoissa esiintyi kustannusten lisääntyminen, joka mainittiin yhteensä 11 kertaa. Toiseksi eniten mainintoja sai hintojen nouseminen, joka esiintyi aineistossa seitsemästi. Lisäksi kertaalleen aineistosta oli luokiteltavissa, että hankintayksikön talous kriisiytyy.

Eräistä vaikutuksista voitaisiin johtaa myös välillisiä taloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi kilpailun tai tarjousten määrän lisääntyminen johtaisi julkisista hankinnoista tehtyjen tutkimusten valossa siihen, että hinnat tai kustannukset laskisivat. Keskityin kuitenkin luokittelussani etsimään luokat suoraan aineistolähtöisesti, joten päätin luokitella analyysiyksiköt mahdollisimman kuvaavasti suoraan niiden mukaisesti sopiviin pääluokkiin.

## 6.4 Toiminnalliset vaikutukset

Toiminnallisia vaikutuksia muodostui määrällisesti eniten, kaikkiaan 13 luokkaa. Toiminnalliset vaikutukset jakautuivat alenevasti kahteen luokkaan, toimintaa ohjaaviin ja toimintaan vaikuttaviin vaikutuksiin. Liitteessä 2 nämä on esitetty 2. tason luokat -sarakkeessa.

Toimintaa ohjaavina vaikutuksina esiin nousivat markkinakartoitukseen ja hankintojen jakamiseen kannustaminen, joista ensimmäinen mainittu luokka esiintyi aineistossa neljä kertaa ja toinen luokka kahdesti. Lisäksi luokittelussa tunnistettiin hankintayksikköjen sopeutuminen markkinatarjontaan, yhteensä kuusi kertaa, ja ylivarovaisuuteen johtaminen nousi esiin kerran.

Toimintaan vaikuttavaksi tunnistettiin työmäärän lisääminen kuudella maininnalla ja lisähenkilöstön vaatiminen kolmella maininnalla. Muutoksenhaun lisääminen ja hankintaprosessin pidentäminen mainittiin kumpikin seitsemän kertaa. Tähän alakategoriaan kuuluivat myös innovaatioiden kilpailutuksen rajoittaminen, hankaluuksien aiheuttaminen, hankintayhteistyön

hyödyntäminen sekä hankintojen tekemisen, varautumisen ja huoltovarmuuden vaikeuttaminen. Nämä luokat esiintyivät aineistossa kukin yhden kerran.

## 7 Pohdinta

### 7.1 Tulosten arviointi ja johtopäätökset

Yhdistin analyysissäni aineistosta poimitut vaikutukset eli luokat pääluokkien alle, jotka vastasivat suoraan kysymykseen, millaisia vaikutuksia muutoksilla on hankintayksikköihin. Pääluokkia olivat taloudelliset, hallinnolliset, kilpailulliset ja toiminnalliset vaikutukset. Tutkimuksessani selvitin myös, miten muutokset vaikuttavat hankintayksikköihin. Tästä syystä koen mielekkäänä käsitellä pääluokkien lisäksi noita vaikutuksia myös konkreettisemmasta näkökulmasta eli luokkia arvioimalla, mitä nämä vaikutukset ovat ja miten ne vaikuttaisivat hankintayksikköihin.

Arvioitavista lausunnoista suurin osa oli joko kuntien, kaupunkien, valtion virastojen ja laitosten tai julkisomisteisten yritysten antamia. Nämä tahot ovat lähtökohtaisesti hankintalain mukaisia hankintayksikköjä, joiden on kilpailutettava omat hankintansa julkisista hankinnoista annettujen lakien mukaisesti. Työryhmämietintöön toivottiin hankintayksikköjä edustavia lausunnonantajia antamaan lausuntonsa siitä näkökulmasta, kuinka mietinnön vaikutukset vaikuttaisivat hankintayksikköjen hallinnolliseen taakkaan, palvelujen järjestämistapoihin ja käytännön hankintatoimeen (Lausuntopalvelu.fi 2025). Kaksi lausuntoa oli markkinoilla toimivilta yrityksiltä, ja yksi lausunto kansalaiseksi itsensä luokitelleelta lausunnonantajalta.

Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että muutokset toisivat hankintayksiköille ainakin lisää hallinnollisia vaikutuksia, eivätkä ne kaikilta osin kuulosta positiivisilta. Vastauksissa esiintyi eniten vaikutuksina hallinnollisen taakan ja kustannusten lisääntyminen. Hallinnollisen työn lisääntyminen johtaa myös rekrytointitarpeeseen, koska muutokset hankinnan valmisteluun aiheuttavat lisätyötä hankintayksikölle. Hankintayksiköt arvioivat myös menettävänsä hankintaosaamista, joka voi liittyä siihen, että muutosten myötä käytännöt muuttuvat ja aiemman lain aikaan opitut toimintatavat eivät enää soveltuisi muuttuneeseen tilanteeseen. Lisäksi lausunnoista mainittiin hallinnollisen työn, vastuun sekä byrokratian lisääntyminen.

Myös hallinnollinen joustamattomuus voi lisääntyä. Tämä saattaa juontua käsitykseen, että julkinen hankinta koetaan monesti jäykkänä ja byrokraattisena prosessina. Esimerkiksi julkisessa hankinnassa sopimusehtoihin ei voida sopimuksen tultua voimaan enää tehdä sellaisia olennaisia muutoksia, joita sopimuksella ei ole alun perin mainittu tai ennakoitu. Tämä näyttäytyy monesti julkisen puolen joustamattomuutena, koska kahden markkinoilla toimivan yrityksen välillä tehtyyn sopimukseen voi ainakin yrittää neuvotella muutoksia myös sopimuksen voimassa ollessa.

Toisaalta hallinnollisesta näkökulmasta vastauksissa tuotiin myös esiin riskienhallinnan helpotumista. Lausunnossa tämän arvioitiin olevan seurausta siitä, jos hankintamenettelyä kuvaava kertomus vietäisiin hankintayksikön sisäiseen dokumentaatioon ja sitä myöten hankintojen valmistelusta muodostuisi pysyvämpi ja pitkäjänteisempi toiminto. Näen hankintayksiköille olevan ylipäättään eduksi sen, että sen hankintaprosessit noudattaisivat niille määritellyjä kokonaislinjausta, jotta toiminta olisi tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta. Toki tätä pohdintaa hankintayksikköjen on mahdollista ja olisi syytä tehdä ilman lainsäädännöstä tulevia velvoitteiden takin.

Muutoksista nousi esiin myös kilpailullisia vaikutuksia. Kilpailun lisääminen ja useampien tarjouksien saaminen kilpailutuksiin voidaan nähdä lähtökohtaisesti myönteisinä asioina, ja muutoksilla ajateltiin olevan myös reilua kilpailua takaava vaikutus. Sen sijaan hallituksen muutoksille asettamia tavoitteita ei vastaa skenaario, mikäli muutokset johtaisivat siihen, että osa-alueisiin saataisiin vähemmän tarjouksia. Tämä lausunnossa esiintynyt maininta tarjosten määrän vähenemisestä viittaa hankintalain pykälään 75 § ehdotettuun muutokseen, että osiin jakaminen olisi lähtökohtaisesti pakollista. Jos hankintoja lähdetään jakamaan osiin vain siksi, että hankinta on jaettava osiin, tällöin hankintakokonaisuus voi pirstaloitua ja muodostua tarjoajien kannalta houkuttelemattomaksi. Jos tarjoajat eivät näe jotain hankinnan osaa houkuttelevana, voi olla, ettei osa-alueeseen saada yhtään tarjousta. Tämä taas voisi aiheuttaa hankintayksiköille päänsäivää, kuinka kyseisen osan hankinta toteutetaan, kun tarjouksia ei tullut valittavaksi.

Hankintalain 31 § kieltää hankintojen keinotekoisien pilkkomisen tai yhdistelyn hankintalain mukaisten velvoitteiden välttämiseksi. Vaikka hankintojen osiin jakaminen voisi olla jatkossa lain velvoitteiden noudattamista, tulee hankintayksikön olla tarkkana, ettei hankinnassa päädytä pilkkomisen tai yhdistämisen kannalta lainvastaiseen menettelyyn. Toisaalta muutokset voivat myös lisätä pohdintaa hankintojen osiin jakamisesta ja kannustaa hankintojen jakamiseen niissä tilanteissa, joissa osiin jakaminen olisi tarkoituksenmukaista. Tämä kävi ilmi myös lausuntopalauteista. Hankinnan jakaminen tarkoituksenmukaisiin osiin puolestaan voisi edistää pienten ja keskiurten yritysten osallistumismahdollisuuksia kilpailutukseen, ja se vastaisi näin työryhmämietinnössä muutokselle esitettyyn tavoitteeseen.

Hallitusohjelmassa esitetty huoli kilpailun vähydestä on ymmärrettävä. Pidemmän aikaa on puhuttu, että julkisiin hankintoihin saadaan liian vähän tarjouksia, ja tarjosten määrän lisäämisessä olisi mahdollisuus saada kustannussäästöjä. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2023) tutki vuosina 2017-2021 kilpailutettuja hankintoja, ja tutkimuksen perusteella tarjosten mediaanimäärä oli kolme tarjousta, yleisimmin kilpailutuksiin saatiin kaksi tarjousta. Karkeasti arvioiden Suomessa kilpailutusten, joihin saadaan yksi tarjous, arvo on vuodessa 1,5 miljardia euroa. Mikäli kaikkiin näihin kilpailutuksiin tulisi yksi tarjous lisää per kilpailutus, siitä

aiheutuvat säästöt olisivat noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2023.)

Työryhmämietinnöstä ei ole käynyt kaikilta osin selväksi se, tapahtuisiko kilpailun lisääminen hankintayksikköjen kustannuksella. Lausunnoista nousi esiin kysymys, tuleeko hankintayksikön jatkossa joustaa omista tarpeistaan, jotta kilpailutuksiin saataisiin enemmän tarjouksia. Tämän luokittelin hankintayksikön näkökulmasta toiminnalliseksi vaikutukseksi. Hankintayksiköllä on tähän asti ollut laaja päätäntävalta määrittellä hankinnan kohde ja kilpailutuksen vaatimukset omia tarpeitaan vastaaviksi, vaikka määrittely rajaisikin joitain toimijoita kilpailun ulkopuolelle; tällöin hankintayksikön on tullut pystyä perustelevaan nämä rajaavat vaatimuksensa (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2024d). Menettely ei ole saanut kuitenkaan olla hankintalain periaatteiden vastainen, eli perusteettomasti syrjivä, suosiva tai suhteettomuusperiaatteen vastainen.

Julkisilla hankinnoilla on ajateltu olevan myös yrityksiä kannustava vaikutus, jolloin kilpailutuksiin asetetuilla vaatimuksilla on voitu kannustaa yrityksiä esimerkiksi parantamaan laatuaan tai muulla tavoin kehittämään toimintaansa. Tämä kannustava vaikutte voi olla vaarassa, mikäli hankintayksiköt joutuvat jatkossa tavoittelemaan useampia tarjouksia ja niitä saadakseen laskemaan vaatimustasoaan. Tämä voi näkyä myös innovaatioiden kilpailuttamista rajoittavana vaikutuksena, koska hankintayksikön tarvitessa ratkaisuja, jotka ovat markkinoille uusia, tulisi markkinoilla olla potentiaalin lisäksi halua kehittää sellaisia. Lisäksi vaatimustason laskeminen voi johtaa ongelmiin esimerkiksi sopimuskaudella, mikäli tavaran tai palvelun kilpailutuksessa asetettu taso ei vastaa sopimuskaudella tarvittavaa laatua. Tästä voi seurata hankintayksikölle lisätyötä ja -kustannuksia, kun ongelmia aletaan selvittää.

Muutokset voivat johtaa myös ylivarovaisuuteen, jonka luokittelin toiminnalliseksi vaikutukseksi. Ylivarovaisuus voisi näkyä esimerkiksi siinä, että hankintayksikkö tekee tarjouspyynnön vaatimusmäärittelyn sille tasolle, että tarjouksia tulisi enemmän kuin yksi. Tämä voi taas tapahtua hankintayksikön omista tarpeista tinkimällä. Ylivarovaisuus voi myös näkyä hankintamenettelyn keskeyttämisessä, jos herää esimerkiksi epäily siitä, onko hankinnassa tehty markkinakartoitus riittävä kestääkseen käsittelyn oikeusasteella.

Muutoksenhaun lisääntyminen nousi vaikutuksena esiin useammassa lausuntopalautteessa. Mikäli hankintalain kirjaukset markkinakartoituksesta jätetään tarkentamatta ja tulkinnanvaraisiksi, se voi lisätä valitusherkkyttä. Tällöin oikeuskäytäntöä tarvitaan luomaan tulkintaa uudistetun lain epäselviksi jääneistä kohdista. Esimerkiksi ehdotuksessa 125 §:ään mainittu poikkeus yhden tarjouksen kilpailutuksen keskeyttämiseen, mikäli hankintayksikkö voi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi hankinnan kohde ja laajuus huomioiden, on hyvin tulkinnanvarainen. Mikä on käytännössä riittävä markkinoiden kartoitus, jotta yhden tarjouksen kilpailutuksessa voidaan edetä keskeyttämisen sijaan hankintapäätöksen tekoon?

Taloudellisia vaikutuksia nähtiin mahdollisena hintojen nousuna, ja tämäkin vaikutus toistui lausunnoissa. Erityisesti hankintalain 125 §:ään ehdotetun kilpailutuksen uusimisveloitteen, mikäli avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous, ennakoitiin nostavan hankinnan hintoja. Uudelleenkilpailuttamisessa voisi olla riskinä, että ensimmäisellä kierroksella tarjonnut tarjoaja huomaa olevansa ainoa tarjoaja, jolloin uudelleenkilpailutuksessa tämä voi tehdä tarjouksensa kalliimpana, koska kilpailua ei ole. Tarjoushintaa voi nostaa myös se, että tarjoajakin joutuu käyttämään aikaansa uuden tarjouksen tekemiseen, joka on pois tarjoajan muuhun liiketoimintaan käytettävissä olevasta ajasta. Tämä ajankäytön kustannus olisi tarjoajalle mahdollista siirtää tarjottavaan hintaan.

Mikäli tarjoushinta nousee uudelleenkilpailutuksen vuoksi, kohonnut hinta voi johtaa investoinnin peruuntumiseen. Mikäli sitä ei haluta tehdä, vaihtoehtona on hyväksyä liian kallis tarjous, joka puolestaan voi aiheuttaa hankintayksikölle taloudellisia vaikeuksia ja lopulta johtaa erään lausunnon mukaisesti hankintayksikön talouden kriisiytymiseen. Lausunnoista nousi myös esiin näkemys, että muutosten myötä varautuminen ja huoltovarmuus vaikeutuisi, mikäli hankinta pirstaloituisi osiin jakamisen seurauksena ja siirtyisi yksityisille toimijoille. Näitä voitaisiin ajatella myös välillisinä vaikutuksina, jotka aiheutuisivat muutosten vaikutusten seurauksina.

Taloudellisiin vaikutuksiin lukeutui hintojen nousun lisäksi muiden kustannusten nousu. Esimerkiksi hankinnan uudelleenkilpailuttaminen vaatii hankintayksiköltä resursseja, kuten aikaa ja työtunteja, ja nämä kasvattavat kokonaiskustannuksia. Myös hankintaan kohdistuvat muutoksenhaakuprosessit vaativat resursseja ja lisäävät kustannuksia.

Toiminnallisia vaikutuksia oli luokitteluissa määrällisesti eniten, ja niihin luokkia muodostui yhteensä 13 kappaletta. Aiemmin esitettyjen luokkien lisäksi vaikutuksina nähtiin lisähenkilöstön vaatiminen, hankintojen tekemisen vaikeutuminen ja työmäärän lisääntyminen. Nämä voivat liittyä siihen, että muuttunut markkinakartoitus vaatii sekä lisäresurssia sen toteuttamiseen että mahdolliseen uudelleenkilpailutukseen. Vaikutukset näkyisivät myös hankintaprosessien pidentymisinä, koska valmisteluun tulevat lisätehtävät ja hankinnan uudelleenkilpailutus vaativat myös lisää aikaa.

Muutosten voitiin tulkita vaikuttavan myös siten, että ne kannustavat hankintayksikköjä markkinakartoituksen tekoon. Myös hankintayhteistyön hyödyntämistä voidaan katsoa eri näkökulmista. Mikäli hankintayhteistyö toisi synergiaetua tai muodostaisi hankinnasta markkinoille houkuttelevamman tarjottavan, se olisi hankintayksikön etu. Jos hankintayhteistyötä olisi hyödynnettävä vain siksi, että hankintaorganisaation omat taidot tai resurssit eivät riitä hankinnan laadukkaaseen toteuttamiseen muutosten jälkeen, tämä kuulostaisi hankintayksikön näkökulmasta harmillisemmalta.

Kuten aiemmin kuvasin, poistin aineiston analyysivaiheessa kaksi analyysiyksikköä tutkimuksesta. Nämä olivat ”Ei vaikuta, 10. milj.” ja ”Ei vaikuta merkittävästi kok.”. Ensimmäinen

kyseisistä luokitteluista muodostui lausuntojen kommentoinnista, että yli 10 miljoonan euron hankintojen raja markkinakartoituksen tekeminen on niin korkea, ettei se kosketa lausunnon antajaa tai ylipäättään osaa hankintayksiköistä. Jälkimmäinen luokittelu liittyi siihen, että ehdotetuilla muutoksilla ei nähdä merkittävää vaikutusta markkinakartoitusten järjestämiseen kokonaisuuden kannalta. Tämä voi johtua siitä, että hankintayksiköt esimerkiksi jo nyt hyödynävät markkinakartoitusta, joten uudet velvoitteet eivät muuta tilannetta. Toisaalta tämänkin taustalla voi olla ajatus, että hankintayksikön hankintojen arvo ylittäisi harvoin 10 miljoonan euron rajan, jolloin suurin osa ehdotetuista muutoksista tulisi sovellettavaksi.

Kun tutkimuksesta saatuja tuloksia verrattiin työryhmämietinnössä esitettyihin muutoksiin, voitiin todeta, että tutkimuksessa on löytynyt osittain samoja vaikutuksia mitä mietinnössä esitettiin. Työryhmämietinnön mukaan 125 §:n mukaisella uudelleenkilpailuttamisvelvoitteella voi olla taloudellisia vaikutuksia hallinnollisena taakkana. Työryhmämietinnön mukaan tämä uudelleenkilpailuttamisesta aiheutuva hallinnollinen taakka voitaisi välttää huolellisella hankinnan suunnittelulla.

Vaikka tutkimuksen tuloksissa asia ei noussut esiin, näen oman kokemukseni pohjalta mahdollisena, että yhden tarjouksen saaneen hankinnan uudelleenkilpailutukseen ei saataisi yhtään tarjousta. Voisi käydä niinkin, että ainoa tarjonnut kyllästyisi ajatukseen tarjouksen tekemisestä uudelleen, ja jättäisi kokonaan tarjoamatta - tarjoajan näkökulmasta mikään ei takaa sitä, että tämä tulisi varmasti uudelleenkilpailutuksessaan valituksi. Hankintayksiköt voisivat alkaa myös käyttää muita menettelyjä avoimen menettelyn sijaan, koska uudelleenkilpailutusvelvollisuus on rajattu vain avoimella menettelyllä toteutettaviin kilpailutuksiin.

Tutkimuksen voidaan katsoa täyttäneen tavoitteensa, koska tutkimuksessa löytyi useita hankintayksikköön kohdistuvia vaikutuksia. Kustannusten, hallinnollisen taakan ja muutoksenhaun lisääntyminen toistuvat lausunnoissa, samoin hintojen nousu. Nämä eivät vaikuta vastaavan hallituksen tavoitteisiin lisätä julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä.

Tutkimuksessa löytyi myös runsaasti sellaisia vaikutuksia, joita työryhmämietinnössä ei ollut vielä esitetty. Tähän tulokseen peilaten on erittäin tärkeää, että lakiesityksen vaikutusarviointi tehdään huolellisesti, laajasti ja monipuolisesti. Tällöin voidaan arvioida muutosten kokonaisvaikutuksia myös laajemmassa mittakaavassa, ja tehtävät lakimuutokset voivat oikeasti tuoda hyötyjä sen piirissä oleville toimijoille, niin hankintayksiköille kuin tarjoajillekin. Suomen hankinta-alue on laaja, etäisyydet pitkiä ja alueelliset erot esimerkiksi yritystoiminnassa ovat suuria. Voidaan kysyä, kuinka realistista olisi tarjousten määrän lisääminen syrjemmässä ja pienellä hankinta-alueella, ja toteutuisiko se esitetyillä muutoksilla. Tämä on toivottavasti oman, erillisen tutkimuksensa arvoinen asia.

Mikäli hankintalain muutosten tavoitteena pidetään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten julkisiin hankintoihin osallistumisen lisäämistä, mielestäni tavoitetta ei saavuteta pelkästään

sillä, että aktivoidaan ainoastaan hankintayksikköjä. Vaikka yksityinen sektori näkee julkiset hankinnat houkuttelevina, usein kuulee myös puhuttavan siitä, ettei niissä kuitenkaan esimerkiksi seurata julkisten hankintojen ilmoittamista tai osallistuta kilpailutuksiin. Julkisiin hankintoihin liittyy enemmän tai vähemmän mutta kuitenkin aina jonkin verran byrokratiaa, johon hankintayksiköt eivät voi vaikuttaa. Yrityksissä olisikin tärkeää tutustua ja perehtyä julkisiin hankintoihin, jotta tarjoamisen kynnyks voisi madaltua. Julkisiin hankintoihin tarjoamiseen on saatavilla myös neuvontaa, jota soisi käytettävän.

Mielestäni on tärkeää, että julkisen hankinnan tehostamisesta keskustellaan ja keinoja siihen pyritään löytämään. Pelkkä kilpailun lisääminen ei kuitenkaan ole ratkaisu, vaan muutosten lähtökohdaksi tulisi olla aidon ja laadukkaan kilpailun lisääminen. Lisäksi tehtävien muutosten tulee toteutuessaan olla tarkasti määriteltyjä, yksiselitteisiä ja perusteltuja, jotta muutokset ovat hyväksyttävissä eivätkä ne aiheuttaisi vahingollisia pidettäviä vaikutuksia kellekään asianosaiselle.

## 7.2 Opinnäytetyön luotettavuus

Puusa & Juuti (2020, 175) kiteyttävät laadullisen tutkimuksen luotettavuuden pohtimisen kolmella käsitteellä: uskottavuus, luotettavuus ja eettisyys. Tutkimuksen uskottavuuden näkökulmasta arvioidaan, ovatko tutkimuksella saadut tulokset uskottavia ja todeksi hyväksyttävissä olevia. Uskottavuutta arvioitaessa voi ajatella, voivatko alaan perehtyneet, tutkimuksen kohteet kuin suurempikin yleisö luottaa siihen, että tutkimusaineisto on kerätty ja analysoitu asianmukaisesti. (Puusa & Juuti 2020, 175.)

Luotettavuus laadullisessa tutkimuksessa tarkoittaa, että tutkija on käyttänyt asianmukaisia menetelmiä ja lähestymistapoja tutkimuksen toteuttamiseen. Tämän on pystyttävä perustelemaan tutkimuksen kaikissa vaiheissa käytetyt menetelmät ja valinnat uskottavasti, jotta tutkimuksen luotettavuudesta voidaan vakuuttua. (Puusa & Juuti 2020, 175.)

Eettisesti tehdyssä tutkimuksessa on noudatettu myös koko tutkimusprosessin ajan eettisiä periaatteita. Tutkimus ei saa esimerkiksi vaarantaa sen kohteena olevia henkilöitä, eikä tutkimuksesta saa koitua haittaa sen tutkimuskohteille tai muille tahoille, jotka liittyvät tutkimukseen. (Puusa & Juuti 2020, 175.)

Tuomi & Sarajärvi (2018, 149-151) puhuvat laadullisen tutkimuksen arvioinnin yhteydessä eettisestä kestävytydestä. Se pitää sisällään ajatuksen, että tutkimukseen laatuun kiinnitetään huomiota läpi tutkimusprosessin, alkaen laadukkaasta tutkimussuunnitelmasta ja edeten laadukkaasti toteutettujen vaiheiden läpi hyvään raportointiin. Laadullinen tutkimus ei takaa automaattisesti laadukasta tutkimusta. Eettiseen kestävytyteen sisältyy myös hyvän tieteellisen käytännön periaatteet. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 149-151.)

Tein opinnäytetyöni tutkimuksellisenä työnä, jossa tutkin markkinakartoitukseen suunniteltuja muutoksia uudistuvassa hankintalaissa ja muutosten vaikutuksia hankintayksikköihin. Pääasiallinen tutkimuskysymykseni oli, millaisia vaikutuksia hankintalakiin suunnitelluilla muutoksilla olisi hankintayksikköihin. Selvitin tutkimuksen alkuun, mitä nämä muutokset hankintalakiluonnoksessa olivat, jotta pystyin tutkimaan pääasiallista tutkimuskysymystäni.

Nykyisessä hankintalaissa markkinakartoituksen käyttö ja toteutustavat on jätetty pääosin hankintayksikön harkintavaltaan. Markkinakartoituksessa on kuitenkin noudatettava julkisen hankinnan yleisiä periaatteita, joita ovat avoimuus, tasapuolisuus, syrjimättömyys ja suhteellisuus. Markkinakartoitukseen suunnitellut muutokset on kirjattu hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintöön, ja muutokset toisivat markkinakartoitukseen selvennystä ja lisää velvoittavaa sääntelyä nykyiseen lakiin verrattuna.

Selvitettyäni, mitä markkinakartoituksessa olisi muuttumassa, arvioin muutosten vaikutuksia hankintayksikköjen näkökulmaan keskittyen. Tutkimuksessa käytin aineistolähtöisen sisällönanalyysin menetelmää, ja aineistoni muodostui julkisista lausuntopalautteista, joita eri tahot olivat antaneet työryhmämietintöön Lausuntopalvelussa. Opinnäytetyöni tutkimusmenetelmä ja -kysymys ohjasivat tutkimuksen vaiheita, ja aineiston rajaamisen ja luokittelun lopputuloksena tunnistin lausunnoista yhteensä 28 erilaista vaikutusta, jotka liittyivät hankintayksikköihin. Näitä vaikutuksia tarkastelin luokittelemalla niitä mahdollisten yläkategorioiden mukaan.

Olen näissä tutkimusprosessini kaikissa vaiheissa pyrkinyt toimimaan vastuullisesti, puolueettomasti ja eettisesti. Olen perehtynyt tutkimuksen aiheeseen huolellisesti ja pyrkinyt kuvaamaan tutkimuksen kohteen sillä tasolla, että teoreettinen viitekehys sisältää tarvittavat tiedot tutkimuksen ymmärtämiseksi. Raportoimalla mahdollisimman tarkasti tutkimukseni etenemisvaiheet ja siinä tekemäni valinnat olen pyrkinyt avoimeen käsittelyyn, vaikka laadulliselle tutkimukselle tyypillisesti samalla menetelmällä ja samasta aineistosta tehdyt tutkimukset tuottaisivat kahdelle eri tutkijalle erilaisia lopputuloksia.

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä tutkijan tulisi olla avoin aineistosta esiin nouseville teemoille ilman, että ennako-oletukset tai käsitykset ohjaisivat tulkintaa. Olen pyrkinyt pitämään mieleni avoimena tutkimuksen eri vaiheissa, jotta työhistoriani hankintayksikössä ei ohjaisi tulkintoja, ja mielestäni olen onnistunut tutkimusprosessissa tämän osalta.

Tunnistan myös tutkimuksessani joitakin tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa tulosten luotettavuuden arviointiin. Tutkimusaineiston osalta voi olla, että kaikkea tutkimukseeni liittyvää tietoa ei välttämättä ole lausuntopalautteessa kirjoitettu nimenomaisesti markkinakartoitukselle varattuihin kohtiin, jotka olin rajannut tutkimukseni piiriin kuuluviksi. Tutkimusta tehdessäni havaitsin, että esimerkiksi markkinakartoitusta koskevissa kohdissa kommentoitiin sidosyksikköhankintoja ja muita hankintalain muutoksia, joille oli varattu omatkin kohtansa

lausuntoihin. Näin ollen näen mahdollisena, että markkinakartoitukseen liittyvää kommentointia on voinut ”vuotaa” myös sellaisiin kohtiin, jotka eivät olleet tarkastelun kohteena.

Tulosten näkökulmasta on hyvä tietää, että olen koonnut lausuntojen luokittelut riippumatta siitä, oliko lausunnonantaja kohdistanut kommenttinsa johonkin tiettyyn lainkohtaan esitettyyn muutokseen vai koskivatko kommentit yleisesti kaikkia markkinakartoitukseen ehdotettuja muutoksia. Tämän valinnan tein siksi, että kaikista lausunnoista ei käynyt ilmi, oliko kommentti tarkoitettu erityisesti johonkin tiettyyn markkinakartoituksen lainkohtaan vai kommentoiko lausunnonantaja muutoksia kokonaisuutena. Toisaalta oma tutkimuksenikin etsi vaihtokuituksia yleisesti, joten katson olevan perusteltua, että muutoksiakin arvioidaan kokonaisuutena.

Inhimillinen virhe kävi puolestaan ilmi, kun huomasin raportin viimeistelyn yhteydessä, että olin laskenut yhden analyysiyksikön listaukseeni kahdeksi eri luokaksi. Jotta sain korjattua virheen, kävin luokittelut yksityiskohtaisesti läpi, laskin luokkien määrän ja niiden esiintyvyyden aineistossa uudelleen, ja korjasin analyysiäni ja pohdintojani tarvittavilta osin vastaamaan oikein tehtyä luokittelua, jossa kukin vaikutusluokka esiintyi vain kerran.

Tutkimuksen kohteena oleva tutkimusaineisto, kooste työryhmämietintöön annetuista lausuntopalautteista, on kokonaan julkinen asiakirja, samoin lausuntopyyntö hankintalakiin esitetyistä muutoksista. Tämän taustalla on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli nk. julkisuuslaki, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei niitä erikseen säädetä salassa pidettäviksi. Julkisuuslain mukaisesti jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten julkiseksi katsotuista asiakirjoista. Koska tutkimukseni perustui täysin valmiiseen ja julkiseen aineistoon, enkä muodostanut analyysin kohteena olevaa aineistoa itse, en kysynyt aineiston käsittelyyn erillisiä tutkimuslupia aineiston antajilta. Samoin aineiston ja havaintojen jatkokäsittely ei erityisiä toimenpiteitä, koska aineiston hävittämiseen ei tarvitse noudattaa mitään erillistä protokollaa.

Tutkimuksessani en kerännyt tai käsitellyt henkilötietoja tai muulla tavalla luottamuksellisiksi katsottavia tietoja, joten arvioni mukaan aineisto tai tutkimukseni eivät loukkaa kenenkään yksityisyyttä. Samoin lausunnon antanutta tahoja tarkastelin vain siinä vaiheessa, kun selvitin tulosten tulkintaa varten, millaisilta lausunnonantajilta analyysin kohteeksi rajautuneet lausunnot oli saatu. Tässä tarkastelussa pääpaino oli kuitenkin lausunnonantajan tyyppillä, ei sen nimellä, ja en yksilöi näitä tahoja opinnäytetyössäni tarkemmin. Toimintani ei aiheuta myöskään hankaluuksia lausunnonantajille siinäkin tapauksessa, että nämä olisivat tiedostaneet antamansa lausunnon julkisuuden, mutta ne eivät kaipaisi suurempaa huomiota sen sisällölle julkisessa keskustelussa.

### 7.3 Tulosten hyödyntäminen ja kehittämisehdotukset

Tutkimuksen tulosten varsinainen hyödynnettävyys perustuu tutkimukseni ajantasaisuuteen ja aiheen uutuusarvoon. Opinnäytetyöni antaa tällä hetkellä yleiskuvan siitä, millaisia vaikutuksia markkinakartoitukseen tehtävillä muutoksilla olisi hankintayksikköihin, mikäli muutokset esitettäisiin ja hyväksyttäisiin lakiin työryhmämietinnön mukaisina. Tällä hetkellä näiden muutosten vaikutusten arvioinnista ei olla esitetty samassa laajuudessa muita koosteita. Tuloksiin voivat tutustua niin hankintayksiköt kuin muutkin julkisista hankinnoista kiinnostuneet tahot.

Työryhmämietintöön annettua lausuntopalautetta tullaan hyödyntämään vaikutusarvioinnissa, joka kuuluu virallisesti lakiesityksen valmisteluun. Tämän vaikutusarvioinnin tuloksia ei ole vielä julkaistu, enkä itse asiassa tiedä, missä laajuudessa tuloksia tullaan julkaisemaan myöhemmin. Suomen lainsäädäntöprosessin kulun perusteella oletan, että lausuntojen pohjalta tehtyä vaikutustenarviointia tulee sisältymään siihen hallituksen esitykseen, joka annetaan eduskunnalle hankintalain uudistamiseksi. Tiedostan, että tämä voi vähentää opinnäytetyöni hyödynnettävyyttä, koska luultavasti kyseinen tutkimus on laajempi ja kattavampi kuin opinnäytetyötäni varten tehty tutkimus. Toisaalta ajattelen, että lainvalmistelusta erillinen tutkimus saattaisi tuoda toisille tutkijoille uusia näkökulmia asiaan. Vaikka arvioitava aineisto on ollut sama, aineiston tutkijoiden ja tulkitsijoiden tavoissa lukea aineistoa voi olla eroja, ja tämä voi tuoda erilaisia, toivottavasti aihetta rikastavia näkemyksiä mukaan tutkimukseen.

Tutkimuksessani saadut tulokset vanhenevat todennäköisesti viimeistään siinä vaiheessa, kun varsinainen hankintalakiuudistus on tehty ja hankintayksiköille on alkanut kertyä konkreettisia kokemuksia muutosten vaikutuksista. Tämä tapahtuu aikaisintaan vuoden 2026 aikana, mutta kokemuksen karttumiseen voi mennä pidempäänkin. Myöhemmin tutkimukseni tuloksia voisi vielä käyttää vertailukohtana sen hetkiselle tilanteelle, mikäli joku haluaisi tutkia, millaisia vaikutuksia oletettiin aiheutuvan ja millaisina ne tosiasiallisesti ovat toteutuneet.

Loppuun vielä totean, että nyt työryhmämietinnössä esitetyt muutokset eivät välttämättä toteudu mietinnön mukaisina, vaan lopullinen hallituksen esitys eduskunnalle uudesta hankintalaista voi olla hyvinkin erilainen tässä arvioituun työryhmämietintöön verrattuna. Voi siis olla, että opinnäytetyön tulosten hyödyntämiseen jatkossa ei ole lainkaan tarvetta, jos muutoksia ei tulisi tai ehdotetut muutokset poikkeaisivat merkittävästi arvioinnissa olleista ehdotuksista. Tällöin opinnäytetyön tutkimustulosten hyödynnettävyys jää vähäiseksi, ja tutkimus hyödytti lähinnä vain oman opinnäytetyöni valmistumisprosessia.

## Lähteet

Eduskunta 2025. Lakien säätäminen eduskunnassa. Viitattu 24.5.2025. [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan\\_tehtavat/lakiensaaminen/Sivut/default.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/lakiensaaminen/Sivut/default.aspx)

Hakala, J. 2024. Laadullisen tutkimuksen ABC. Helsinki: Gaudeamus.

Hakola-Uusitalo, T. 2020. Vaikutusarviointi tukee kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Viitattu 24.5.2025. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/kkv-uitiskirje/vaikutusarviointi-tukee-kilpailu-ja-kuluttajapolitiikka/>

Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö 2025. Työryhmämietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu - 2025:10. Viitattu 26.5.2025. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166088/TEM\\_2025\\_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166088/TEM_2025_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Viitattu 22.2025. <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2016/108>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2024a. Korjausilmoitus. Viitattu 8.5.2025. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/korjausilmoitus>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2024b. Markkinakartoitus. Viitattu 8.5.2025. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/markkinakartoitus>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2024c. Muutoksenhakekeinot. Viitattu 8.5.2025. <https://www.hankinnat.fi/paatos-ja-muutoksenhaku/muutoksenhaku/muutoksenhakekeinot>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2024d. Hankinnan kohteen kuvaus. Viitattu 25.5.2025. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/hankinnan-kohteen-kuvaus>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2023. KKV:n tutkimus valottaa julkisten hankintojen heikkoa kilpailutilannetta. Tiedote. Viitattu 25.5.2025. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kkv-n-tutkimus-valottaa-julkisten-hankintojen-heikkoa-kilpailutilannetta/>

Korkein hallinto-oikeus 2017. KHO:2017:152. Viitattu 2.5.2025. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/1506942292484.html>

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1937/2016.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.

Lausuntopalvelu.fi 2025. Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi. Oikeusministeriö. Viitattu 18.5.2025. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=ace05d59-c8e0-41c3-acbb-1c87e4cd1a23>

Markkinaoikeus 2018. MAO:582/18. Viitattu 2.5.2025. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1542878769429.html>

Markkinaoikeus 2019. 254/19. Viitattu 2.5.2025. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1559644526950.html>

Markkinaoikeus 2020. MAO:15/20. Viitattu 2.5.2025. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/mao1520.html>

Oikeusministeriö 2025. Lainvalmistelun vaikutusarviointi. Viitattu 24.5.2025. <https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi>

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. 2019. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 10. painos. Helsinki: Tietosanoma.

Puusa, A. & Juuti, P. 2020. Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki: Gaudeamus.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2024a. Hankintalain muutosten valmistelu käyntiin. Viitattu 24.5.2025. <https://tem.fi/-/hankintalain-muutosten-valmistelu-kayntiin>

Työ- ja elinkeinoministeriö 2024b. Hankintalain valmistelu etenee. Viitattu 24.5.2025. <https://tem.fi/-/hankintalain-valmistelu-etenee>

Työ- ja elinkeinoministeriö 2025. Julkiset hankinnat ovat säänneltyjä. Viitattu 21.4.2025. <https://tem.fi/julkiset-hankinnat>

Vahva ja välittävä Suomi. 2023. Hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Viitattu 12.4.2025. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

Valtioneuvosto 2022. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. Viitattu 24.5.2025. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423>

Vilka, H. 2021. Tutki ja kehitä. 5. painos. Jyväskylä: PS-Kustannus.

## Liitteet

Liite 1: Hankintalain pykälät (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 150-151; 162-163).....	37
Liite 2: Aineiston luokittelut .....	39

Liite 1: Hankintalain pykälät (Hankintalain uudistamista käsittelevän... 2025, 150-151; 162-163)

Voimassa oleva laki	Ehdotettu laki
<p style="text-align: center;">65 §</p> <p style="text-align: center;">Markkinakartoitus</p> <p>Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi käyttää riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia. Näiden tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa kilpailun vääristymiseen eikä 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.</p>	<p style="text-align: center;">65 §</p> <p style="text-align: center;">Markkinakartoitus</p> <p>Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi <i>kuulla alalla toimivia yrityksiä tai riippumattomia asiantuntijoita taikka muita toimijoita. Markkinakartoitus voidaan toteuttaa myös käyttämällä erilaisia arviointityökaluja.</i> Eri tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttäminen <i>ei saa johtaa tietyn toimittajan suosimiseen tai muutoin</i> johtaa kilpailun vääristymiseen eikä 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.</p> <p><i>Mikäli hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.</i></p>
<p style="text-align: center;">75 §</p> <p style="text-align: center;">Hankintasopimuksen jakaminen osiin</p> <p>Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.</p>	<p style="text-align: center;">75 §</p> <p style="text-align: center;">Hankintasopimuksen jakaminen osiin</p> <p><i>Hankintayksikön on jaettava hankinta erillisiin osiin tai kilpailutettava hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla. Hankinta voidaan jakaa osiin myös valitsemalla kaksi tai useampi toimittaja puitejärjestelyyn tai perustamalla dynaaminen hankintajärjestelmä. Jakamisvelvollisuus ei koske 43 §:n mukaisia puitejärjestelyjen sisäisiä hankintoja.</i> Hankintayksikkö voi määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. <i>Hankintayksikkö voi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos hankinnan tai hankintamenettelyn luonteen, laajuuden, toteuttamistavan, kokonaisvastuun tai hankinnan</i></p>

	<p><i>jakamiseen liittyvien riskien vuoksi jakaminen ei ole perustellusta syytä mahdollista tai hankintaa on edeltänyt 65 §:n mukainen markkinakartoitus. Hankinta voidaan jättää jakamatta osiin myös, jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun.</i></p>
<p>124 §</p> <p>Hankintamenettelyä koskeva kertomus</p> <p>EU-kynnysarvot ylittävästä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävästä liitteen E palveluhankinnan hankintasopimuksesta, puitejärjestelystä, puitejärjestelyyn perustuvasta 43 §:n 3 momentissa tarkoitettusta hankinnasta tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta on laadittava kertomus. Kertomusta ei ole tarpeen laatia niiltä osin kuin vastaavat tiedot ilmenevät hankintaa koskevasta päätöksestä, jälkilmoituksesta tai muista hankinta-asiakirjoista. Kertomuksessa tulee olla seuraavat seikat:</p> <p>--</p>	<p>124 §</p> <p>Hankintamenettelyä koskeva kertomus</p> <p>EU-kynnysarvot ylittävästä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävästä liitteen E palveluhankinnan hankintasopimuksesta, puitejärjestelystä, puitejärjestelyyn perustuvasta 43 §:n 3 momentissa tarkoitettusta hankinnasta tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta on laadittava kertomus. Kertomusta ei ole tarpeen laatia niiltä osin kuin vastaavat tiedot ilmenevät hankintaa koskevasta päätöksestä, jälkilmoituksesta tai muista hankinta-asiakirjoista. Kertomuksessa tulee olla seuraavat seikat:</p> <p>--</p> <p><i>12) kuvaus siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun.</i></p>
<p>125 §</p> <p>Hankintamenettelyn keskeyttäminen</p> <p>Hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä.</p>	<p>125 §</p> <p>Hankintamenettelyn keskeyttäminen</p> <p>Hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä. <i>Hankintamenettely tulee keskeyttää, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous. Jos hankintayksikkö haluaa edelleen toteuttaa sopimuksen kohteen julkisena hankintana, on sen järjestettävä uusi tarjouskilpailu. Tarjouskilpailu on uusittava vain kerran. Keskeyttämisvelvoitetta ei ole, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 § mukaisesti.</i></p>

## Liite 2: Aineiston luokittelut

Luokat (analyysiyksiköt): Miten vaikuttavat hankintayksikköihin	Kuinka monta kertaa esiintyi	2. tason luokat	Pääluokka: Millaisia vaikutukset ovat
10. lisää hallinnollista taakkaa	8	hallinnollinen	hallinnollinen
11. lisää byrokratiaa	3	hallinnollinen	hallinnollinen
21. lisää hallinnollista työtä/tehtäviä	3	hallinnollinen	hallinnollinen
16. lisää hallinnollista joustamattomuutta	2	hallinnollinen	hallinnollinen
12. investointien peruuntuminen	1	hallinnollinen	hallinnollinen
14. menetetään hankintaosaamista	1	hallinnollinen	hallinnollinen
18. helpottaa riskienhallintaa	1	hallinnollinen	hallinnollinen
19. lisää vastuuta	1	hallinnollinen	hallinnollinen
26. lisää tarjouksia kilpailutuksiin	2	kilpailullinen	kilpailullinen
2. takaa reilua kilpailua	1	kilpailullinen	kilpailullinen
17. vähemmän tarjouksia osa-alueisiin	1	kilpailullinen	kilpailullinen
27. lisää kilpailua	1	kilpailullinen	kilpailullinen
8. lisää kustannuksia	11	taloudellinen	taloudellinen
1. nostaa hintoja	7	taloudellinen	taloudellinen
13. hankintayksikön talous kriisityy	1	taloudellinen	taloudellinen
6. sopeuduttava tarjontaan	6	toimintaa ohjaava	toiminnallinen

4. kannustaa markkinakartoitukseen	4	toimintaa ohjaava	<b>toiminnallinen</b>
20. kannustaa hankintojen jakamiseen	2	toimintaa ohjaava	<b>toiminnallinen</b>
24. johtaa ylivarovaisuuteen	1	toimintaa ohjaava	<b>toiminnallinen</b>
5. lisää muutoksenhakua	7	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>
9. pidentää hankintaprosessia	7	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>
7. lisää työmäärää	6	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>
15. vaatii lisähenkilöstöä	3	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>
22. aiheuttaa hankaluuksia	1	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>
23. vaikeuttaa hankintojen tekemistä	1	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>
25. hyödynnettävä hankintayhteistyötä	1	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>
28. vaikeuttaa varautumista ja huoltovarmuutta	1	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>
3. rajoittaa innovaatioiden kilpailutusta	1	toimintaan vaikuttava	<b>toiminnallinen</b>