



**SAVONIA**

OPINNÄYTETYÖ - AMMATTIKORKEAKOULUTUTKINTO  
YHTEISKUNTATIETEIDEN, LIIKETALouden JA HALLINNON ALA

# PK-YRITYSTEN OSALLISTUMIS- MAHDOLLISUUKSIEN EDISTÄMINEN JULKISISSA HANKINNOISSA

TEKIJÄ:

Ville-Niklas Nurmela

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	
Tutkinto-ohjelma Liiketalouden tutkinto-ohjelma	
Työn tekijä(t) Ville-Niklas Nurmela	
Työn nimi Pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien edistäminen julkisissa hankinnoissa	
Päiväys	10.2.2021
Sivumäärä/Liitteet	59/1
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani(t) Savon Yrittäjät	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Opinnäytetyössä selvitettiin hankinta-asiantuntijoiden kokemuksia sekä mielipiteitä eri keinoista parantaa pk-yritysten asemaa julkisissa hankinnoissa. Opinnäytetyön pääasiallisena tavoitteena oli tuoda esille hankinta-asiantuntijoiden kokemia haasteita pk-yritysten huomioimisessa sekä löytää keinoja parantaa pk-yritysten asemaa julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena oli lisäksi selvittää, miten eri hankinta-asiantuntijat huomioivat pk-yritysten osallistumismahdollisuudet hankinnoissaan, sekä mitkä asiat vaikuttavat heidän kokemustensa mukaan pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin.</p> <p>Työn teoriaosuus koostuu julkisten hankintojen sekä hankintaprosessin keskeisestä teoriasta. Teoriaosan jälkeen on kerrottu aikaisemmista tutkimuksista liittyen pk-yritysten osallistumiseen julkisissa hankinnoissa. Työn tutkimusmenetelmänä käytettiin kvalitatiivista tutkimusta. Tutkimus toteutettiin teemahaastattelujen avulla haastatteleamalla viittä hankintayksikössä työskentelevää hankinta-asiantuntijaa. Opinnäytetyön tutkimuksessa käsitellyt teemat perustuivat Suomen Yrittäjien Elinvoimaa hankinnoista- julkaisuun ja työn toimeksiantajana toimi heidän aluejärjestönsä Savon Yrittäjät.</p> <p>Tutkimuksesta selvisi, että hankintayksikössä työskentelevät hankinta-asiantuntijat pyrkivät pääsääntöisesti huomioimaan pk-yritysten osallistumismahdollisuudet hankintoja tehdessään. Yleisimmät pk-yritysten huomiointia rajoittavat tekijät liittyivät hankintojen kiireiseen aikatauluun, sidosryhmien rajalliseen hankintaosaamiseen sekä hankintojen toteuttamisen käytännöllisyyteen. Parhaiksi keinoiksi pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi nousivat julkisten hankintojen tietoisuuden lisääminen sekä hankintakoulutukseen panostaminen.</p> <p>Tutkimustulosten pohjalta laaditut kehitysehdotukset olivat hankintakalenterin laatiminen jokaisessa kunnassa, julkisten hankintojen tietoisuuden lisääminen, kuntien ja yritysten hankintaosaamisen parantaminen sekä julkisten hankintojen hakuvahdin kehittäminen. Opinnäytetyön tutkimustulokset sekä kehitysehdotukset luovat Savon Yrittäjille erinomaisen pohjan kehittää hankintakoulutuksiaan sekä muita hankintojen kehitystoimia pk-yrityksille oikeaan suuntaan.</p>	
Avainsanat julkiset hankinnat, pienet ja keskisuuret yritykset, julkinen sektori, julkinen talous	

Field of Study Social Sciences, Business and Administration	
Degree Programme Degree Programme in Business and Administration	
Author(s) Ville-Niklas Nurmela	
Title of Thesis Improving the opportunities for SMEs to participate in public procurement	
Date 10.2.2021	Pages/Appendices 59/1
Client Organisation /Partners Savon Yrittäjät	
<p><b>Abstract</b></p> <p>This thesis explored the experiences and opinions of procurement experts on various ways to improve the position of small and medium-sized enterprises (SMEs) in public procurement. The primary aim of the thesis was to highlight the challenges experienced by procurement experts in taking SMEs into account and to find ways to improve the position of SMEs in public procurement. In addition, the thesis aimed at explicating how different procurement experts consider the opportunities for SMEs to participate in their procurement as well as what issues, in their experience, affect the opportunities for SMEs to participate.</p> <p>The theoretical part of this study consists of the essential theory of public procurement and the procurement process. After the theoretical part, previous studies related to the participation of SMEs in public procurement are introduced. Qualitative research was used as the research method of the work and the study was executed with the help of thematic interviews. Hence, the data was collected by interviewing five procurement experts working in the contracting entity. Furthermore, the themes covered in the thesis were based on Elinvoimaa hankinnoista publication of Suomen Yrittäjät and this study was commissioned by their regional organization Savon Yrittäjät.</p> <p>The results of the thesis indicated that, generally, procurement experts working in a procurement unit tend to consider the opportunities for SMEs to participate in procurement. However, the most common factors limiting the attention of SMEs were related to the busy procurement schedule, the limited procurement expertise of stakeholders, and the practicality of procurement. On the other hand, the study showed that raising public procurement awareness and investing in procurement training were the best ways to improve SME participation.</p> <p>In conclusion, the development proposals prepared based on the research results included the preparation of a procurement calendar in each municipality, raising awareness of public procurement, improving the procurement competence of municipalities and companies, and development of a public procurement search engine. The research results of the thesis and development proposals create an excellent basis for Savon Yrittäjät to develop their procurement training and other procurement development activities for SMEs in the right direction.</p>	
<p><b>Keywords</b> public procurement, small and medium-sized enterprises, public sector, public finances</p>	

## SISÄLTÖ

1	JOHDANTO .....	6
1.1	Työn toimeksiantaja .....	6
1.2	Opinnäytetyön tausta, tavoitteet ja rakenne .....	6
2	JULKISET HANKINNAT JA HANKINTALAKI .....	8
2.1	Julkiset hankinnat .....	8
2.2	Lainsäädäntö .....	8
2.3	Hankintayksiköt .....	9
2.4	Hankintojen kynnysarvot .....	9
2.5	Ennakoidun arvon laskeminen.....	11
2.6	Julkisten hankintojen periaatteet.....	13
2.7	Pk-yritysten asema julkisissa hankinnoissa.....	14
3	JULKINEN HANKINTAPROSESSI.....	16
3.1	Hankinnan suunnittelu ja valmistelu .....	16
3.2	Hankintamenettelyt.....	18
3.3	Tarjouspyyntö .....	23
3.4	Hankinnasta ilmoittaminen ja tarjousten vastaanottaminen .....	24
3.5	Tarjoajien soveltuvuuden arviointi.....	25
3.6	Tarjousten vertailu.....	27
3.7	Hankintapäätös.....	27
4	TUTKIMUKSEN TAUSTAA .....	30
4.1	Pk-yritysten merkitys Suomessa.....	30
4.2	Pk-yritysten osallistumisen merkitys julkisissa hankinnoissa .....	31
4.3	Pk-yritysten osallistumisen ongelmat.....	31
4.4	Elinvoimaa hankinnoista .....	33
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	37
5.1	Tutkimuksen tavoitteet.....	37
5.2	Tutkimusmenetelmä.....	37
5.3	Tutkimuksen eteneminen ja aineistonkeruu .....	38
5.4	Tutkimuksen luotettavuus .....	40
6	TUTKIMUKSEN TULOKSET .....	43
6.1	Hankintojen vaatimukset .....	43

6.2	Työllistämisehto.....	44
6.3	Hankintojen osiin jako.....	44
6.4	Markkinavuoropuhelu.....	46
6.5	Hankintapolitiikka.....	47
6.6	Hankinta-asiantuntijoiden omat näkemykset.....	48
7	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	50
8	KEHITYSEHDOTUKSET.....	52
8.1	Hankintojen kehitysehdotukset.....	52
8.2	Kehitysehdotukset hankintojen toteuttajille.....	53
9	POHDINTA.....	54
9.1	Oma oppiminen.....	54
9.2	Opinnäytetyön merkitys ja jatkotutkimusaiheet.....	55
	LÄHTEET.....	57
	LIITE 1: TEEMAHAASTATTELUJEN HAASTATTELURUNKO.....	60

## 1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön aiheena on pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien edistäminen julkisissa hankinnoissa. Suomessa julkisten hankintojen kokonaisarvo on arviolta noin 35 miljardia euroa vuodessa (Valtiovarainministeriö 2020, 3). Julkisilla hankinnoilla onkin todella suuri kansantaloudellinen merkitys sekä merkittävä rooli työn luomisessa Suomeen ja suomalaisille yrityksille. Pienten ja keski suurten yritysten menestyminen julkisissa hankinnoissa on tärkeää, sillä uudet työpaikat ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana syntyneet tilastojen mukaan juuri pk-yrityksiin. Pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen on eduksi myös hankintoja tekeville hankintayksiköille, sillä useamman toimittajan osallistuminen hankintakilpailuun parantaa markkinoiden toimivuutta sekä hankintojen laatua. (Suomen Yrittäjät julkaisuaika tuntematon a.)

Julkiset hankinnat ovat näkyvillä kaikkien arjessa, mutta niistä ei puhuta vielä tarpeeksi. Opinnäytetyö sai alkunsa ajatuksesta, että julkisia hankintoja olisi mahdollista tehostaa parantamalla pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia. Pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen onkin tärkeä asia niin yritysten hyvinvoinnin kuin myös yhteiskunnan varojen tehokkaan käytön kannalta. Suomen Yrittäjien toteuttaman yrittäjägallupin mukaan ainoastaan 28 % siihen vastanneista yrittäjistä oli joskus osallistunut julkisiin hankintoihin (Suomen Yrittäjät 2020a, 4). Pk-yritysten julkisiin hankintoihin osallistumisessa on siis vielä huomattavia esteitä siitä huolimatta, että vuoden 2017 alusta voimaantulleen hankintalakiuudistuksen yksi tavoitteista oli parantaa pk-yritysten tarjouskilpailuihin osallistumismahdollisuuksia (HE 108/2016).

### 1.1 Työn toimeksiantaja

Opinnäytetyön toimeksiantajana toimii Savon Yrittäjät. Savon Yrittäjät on yksi Suomen yrittäjien aluejärjestö, jonka toimialueena on 18 Pohjois-Savon kuntaa. Savon Yrittäjillä on yhteensä noin 3500 jäsentä 25 paikallisyhdistyksensä kautta. Savon yrittäjien toiminnan ensisijainen tarkoitus on parantaa Pohjois-Savon alueella pk-yritysten sekä yrittäjien kannattavan toiminnan edellytyksiä toimimalla asiantuntijana ja vaikuttajana. Suomen Yrittäjät aluejärjestöineen tarjoavat jäsenilleen muun muassa väylän vaikuttaa yrittäjiä koskeviin asioihin, tietoa, koulutusta ja työkaluja yritystoimintaan sekä verkostoja ja vertaistukea. (Suomen Yrittäjät julkaisuaika tuntematon b.)

Suomen Yrittäjät ovat kuvanneet elinkeinopolitiikkansa ydintehtäviksi muun muassa pk-yritysten mahdollisuuksien parantamisen julkisissa hankinnoissa, monituottajamallin vahvistamisen julkisen sektorin palvelutuotannossa sekä yrittäjämönteisen aluekehittämisen ja elinkeinopolitiikan edistämisen (Suomen Yrittäjät 2018). Suomen Yrittäjien yksi tavoiteohjelmista koskeekin juuri julkisia hankintoja. Suomen yrittäjät ovat esittäneet keskeiset ratkaisunsa julkisten hankintojen kehittämiseksi julkaisemassaan Elinvoimaa hankinnoista -ohjelmassa. (Suomen Yrittäjät 2020b, 3.)

### 1.2 Opinnäytetyön tausta, tavoitteet ja rakenne

Opinnäytetyössä on tutkittu Elinvoimaa hankinnoista -ohjelmassa esitettyjen, pk-yritysten kannalta keskeisimpien julkisten hankintojen kehitysehdotusten tämänhetkistä toteutumista Pohjois-Savon alueella toimivassa hankintayksikössä. Tutkimuksessa päätettiin käyttää pohjana Elinvoimaa hankin-

noista -ohjelman ehdotuksia, sillä Suomen Yrittäjät omaavat jäsentensä kautta erinomaisen tietämyksen pk-yritysten kokemista haasteista julkisiin hankintoihin osallistuessa. Ohjelmassa esitetyt kehitysehdotukset ovat luotu yrittäjien todellisten ongelmien pohjalta, jonka takia ne soveltuvat loistavasti tähän opinnäytetyöhön.

Työssä on selvitetty julkisten hankintojen parissa työskentelevien asiantuntijoiden mielipiteitä Suomen Yrittäjien esittämistä ratkaisuista sekä niiden mahdollisista vaikutuksista pk-yritysten asemaan julkisissa hankinnoissa. Pääasiallisena tavoitteena on tuoda esille hankinta-asiantuntijoiden kokemia haasteita pk-yritysten huomioimisessa sekä löytää eri keinoja parantaa pk-yritysten asemaa julkisissa hankinnoissa.

Tutkimuksessa on haastateltu hankintayksikössä työskenteleviä asiantuntijoita, joilla on konkreettista kokemusta julkisten hankintojen toteuttamisesta. Opinnäytetyössä on pyritty tuomaan esille pk-yritysten aseman parantamisen lisäksi myös hankintayksikön näkökulma, sillä pk-yritysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa asettaa haasteita myös hankintayksiköille. Hankintayksiköiden kohtamien haasteiden ymmärtäminen luo edellytykset vuorovaikutteiselle julkisten hankintojen kehittämiseksi, josta on hyötyä hankintojen molemmille osapuolille. Savon ja Suomen Yrittäjät voivat hyödyntää työstä saatavia tuloksia jatkossa esimerkiksi hankintakoulutusten kehittämisessä sekä uusien julkisten hankintojen kehitysehdotusten tekemisessä.

Opinnäytetyö koostuu teoriaosasta, jossa on kerrottu ensin julkisista hankinnoista sekä julkisten hankintojen hankintaprosessista. Julkisten hankintojen periaatteet sekä hankintaprosessin keskeisimmät vaiheet on tärkeä ymmärtää myöhemmin käsiteltävien kehitysehdotusten sekä itse tutkimuksen ymmärtämiseksi. Teorian jälkeen on kerrottu aikaisemmista tutkimuksista liittyen pk-yritysten osallistumiseen sekä osallistumisen esteisiin julkisissa hankinnoissa.

Aikaisempien tutkimusten esittelyn jälkeen on kuvattu Elinvoimaa hankinnoista -ohjelman keskeisimmät ratkaisut julkisten hankintojen kehittämiseksi, joihin tutkimuksen haastatteluissa kysytyt kysymykset pääosin perustuvat. Tämän jälkeen on kerrottu tutkimuksen tavoitteista, tutkimusmenetelmästä ja tutkimuksen etenemisestä sekä pohdittu tutkimuksen luotettavuutta. Seuraavaksi on tuotu ilmi haastattelujen tutkimustulokset teemoittain. Tutkimusosion jälkeen on esitetty tutkimuksen tulokset sekä niiden pohjalta tehdyt johtopäätökset ja kehitysehdotukset. Lopuksi on pohdittu omaa oppimista opinnäytetyöprosessin aikana, opinnäytetyön merkitystä sekä mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## 2 JULKISET HANKINNAT JA HANKINTALAKI

### 2.1 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat ovat palveluiden ja tavaroiden ostamista sekä rakennusurakoiden teettämistä julkisilla varoilla. Julkisia hankintoja tekevät kunnat ja kuntayhtymät, valtio sekä muut julkisen sektorin hankintayksiköt. Julkiseksi hankinnoiksi katsotaan niin sanotun kansallisen kynnyksarvon ylittävät hankinnat, ja ne tehdään oman organisaation ulkopuolelta. Oman organisaation sisäiset sopimukset eivät siis ole hankintoja. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 19.)

Julkisilla hankinnoilla on suuri taloudellinen merkitys, minkä vuoksi niillä on katsottu voitavan edistää huomattavasti EU:n sisämarkkinatavoitteiden toteutumista sekä muita unionin tavoitteita, kuten sosiaalista suojelua ja ympäristönsuojelua. Vuonna 2017 julkisten hankintojen kokonaisarvo oli Euroopan komission arvioiden mukaan Euroopan unionissa noin 2050 miljardia euroa. Suomessa julkisten hankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2017 arviolta noin 39,4 miljardia euroa, mikä vastasi noin 17,6 % bruttokansantuotteesta. Lukuihin sisältyy kaikki julkisen sektorin hankinnat, eli myös niin sanotut kynnyksarvon alittavat hankinnat, joihin ei sovelleta hankintasäännöksiä. (HE 108/2016; DG GROW 2019, 8–9.)

### 2.2 Lainsäädäntö

Suomessa julkisten hankintojen sääntely perustuu viimeksi vuonna 2014 uudistettuihin EU:n julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin sekä Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen GPA-sopimukseen (Government Procurement Agreement). EU:n hankintadirektiivien keskeisimpinä tavoitteina on tehostaa rajat ylittävää julkisten hankintojen kauppaa ja estää jäsenvaltioita suosimasta hankinnoissaan kansallisia tai paikallisia yrityksiä. GPA-sopimus edellyttää, että sopimuksen allekirjoittajamaista tulevia toimittajia kohdellaan tasavertaisesti kotimaisten toimittajien ja muista sopijavaltioista tulevien toimittajien kanssa. EU-jäsenmaiden täytyy lähtökohtaisesti soveltaa GPA-sopimuksen osapuoliin samoja ehtoja kuin muihinkin jäsenmaihiin. (Pekkala ym. 2017, 25, 40; Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 43–44.)

Vuonna 2014 uudistetut EU:n hankintadirektiivit saatettiin suomessa voimaan 1.1.2017 voimaantulleilla lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sekä lailla vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1398/2016) (Karin-kanta & Lahtinen 2017, 14). Hankintalain tavoitteet on määritelty lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2 §:ssä seuraavasti:

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä



sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuurat yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Tässä laissa tarkoitettujen kansallisten kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 2 §.)

Hankintalailla, eli lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, pyritään varmistamaan mahdollisimman tehokas verovarojen käyttö julkisen sektorin tekemissä hankinnoissa. Hankintalain tarkoituksena on pyrkiä turvaamaan yritysten oikeuksia tehdä tarjouksia sekä tulla kohdelluksi tasapuolisesti ja syrjimättömästi julkisissa hankinnoissa. (Elinkeinoelämän keskusliitto julkaisuaika tuntematon.) Hankintalakia ei kuitenkaan sovelleta hankintasopimukseen tai käyttöoikeussopimukseen, joiden ennakoitu arvo alittaa hankintalain 25 §:n mukaiset, luvussa 2.4 käsiteltävät kansalliset kynnysarvot (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 25 §).

### 2.3 Hankintayksiköt

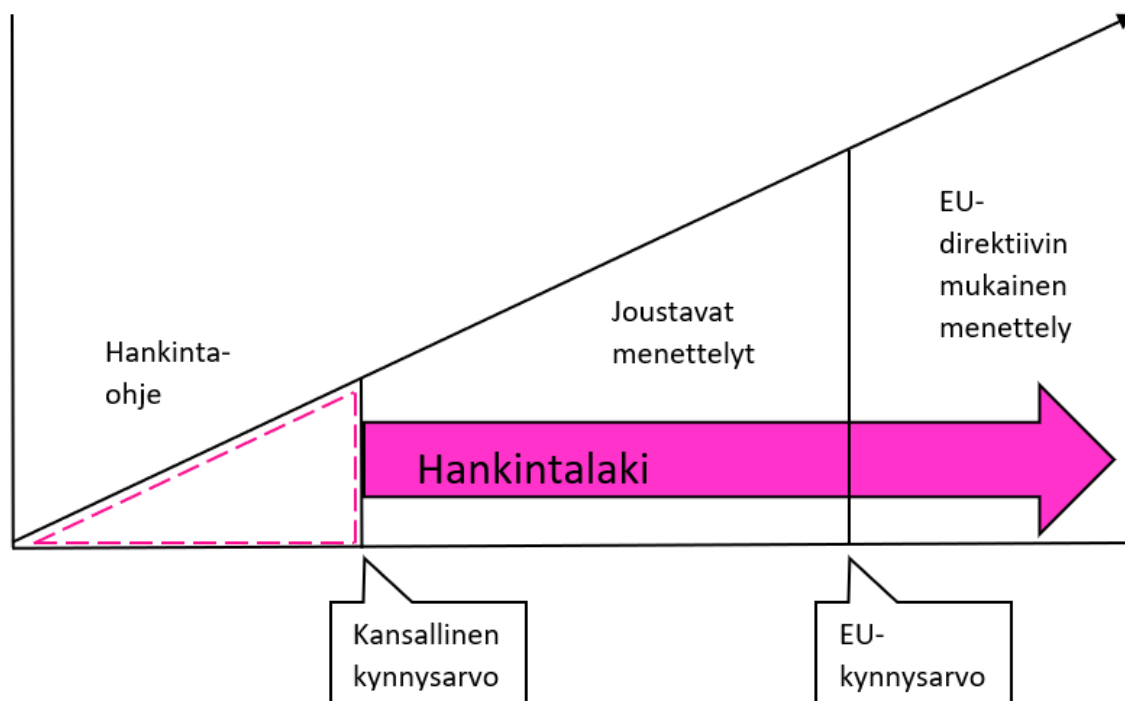
Hankintayksikkö on laaja käsite, ja lähtökohtaisesti kaikki verovaroilla tehtävät hankinnat tulevat hankintalainsäädännön mukaiseen kilpailuttamisvelvoitteen piiriin hankintayksikön käsitteen kautta. Hankintayksiköitä ovat kuntien, kuntayhtymien ja valtion viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko. Hankintayksiköitä ovat tietyin edellytyksin myös muut julkisoikeudelliset laitokset, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, ja ne ovat perustettu nimenomaisesti huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista. Julkisoikeudellisen laitoksen täytyy olla pääasiallisesti hankintalain tarkoittaman hankintayksikön rahoittama, tai laitoksen johdon täytyy olla hankintalain mukaisen hankintayksikön valvonnassa. (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 47–48.)

Hankintalaki tulee sovellettavaksi myös minkä tahansa hankinnan tekijän hankintaan silloin, kun se on saanut hankintalain tarkoittamalta hankintayksiköltä tukea hankinnan tekemistä varten yli puolet hankinnan arvosta. Jotta tukea saava yksikkö katsottaisiin hankintayksiköksi, on julkisen tuen kohdistuttava juuri tiettyyn, konkreettiseen hankintaan. Yleiset toiminta-avustukset eivät lähtökohtaisesti ole sellaista julkista tukea, jotka johtaisivat siihen, että hankinnan tekijä katsottaisiin hankintayksiköksi. Hankekohtaisten tukien osalta täytyy käyttää aina tapauskohtaista harkintaa arvioitaessa tuen kohdistumista tiettyyn hankintaan. Hankintalain soveltamisalaan voi siis edellä mainituin perustein tulla myös yksityiset tahot tai yksityishenkilöt, mikäli he saavat hankintoihinsa julkista tukea. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 22; Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016a.)

### 2.4 Hankintojen kynnysarvot

Hankintalain soveltamista rajaavat kansallisille hankinnoille sekä EU-hankinnoille säädetyt omat kynnysarvonsa. Hankinnat jaotellaan kynnysarvojen, eli hankintojen ennakoitujen arvojen perusteella EU-hankintoihin, kansallisiin hankintoihin sekä kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin eli pienhankintoihin. Hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan sellaiset hankinnat, joiden ennakoitu euromääräinen arvo on vähintään laissa säädettyjen kansallisten kynnysarvojen

suuruinen. Hankinnan ennakoitun arvon ylittäessä hankintalaissa säädetyn EU-kynnysarvon, tulee hankintaan sovellettavaksi EU:n hankintadirektiiveihin perustuvat, kansallisia hankintoja tiukemmat menettelysäännökset. Hankintalaissa on vain yksi kynnysarvo koskien sosiaali- ja terveystalaita, muita hankintalain liitteissä olevia erityisiä palveluita sekä julkisia käyttöoikeussopimuksia. (Eskola ym. 2017, 177; Pekkala ym. 2017, 129–130.)



KUVIO 1. Hankintojen jako kolmeen ryhmään ennakoitun kokonaisarvon perusteella (Vaalan kunta 2017, 3 mukaillen)

Kansalliset kynnyksarvot ovat samat kaikille hankintayksiköille. Kansallisesta hankinnasta on kyse silloin, kun hankinnan ennakoitu kokonaisarvo ylittää kansallisen kynnyksarvon, mutta jää EU-kynnyksarvojen alle. Kansallisten hankintojen menettelysäännökset perustuvat hankintalain periaatteisiin sekä kansalliseen lainsäädäntöön. (Eskola ym. 2017, 177–178.)

TAULUKKO 1. Kansalliset kynnyksarvot (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 25 §)

Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	60 000
Rakennusurakat	150 000
Sosiaali- ja terveystalaita	400 000
Muut erityiset palvelut	300 000
Käyttöoikeussopimukset	500 000

Hankintoja, jotka ovat EU-kynnysarvon suuruisia tai suurempia, kutsutaan EU-hankinnoiksi. EU-hankintojen menettelysäännökset perustuvat kansallisen lainsäädännön lisäksi myös EU:n hankintadirektiiveihin. EU-kynnysarvot ovat huomattavasti kansallisia kynnysarvoja korkeammat ja ne perustuvat Maailman kauppajärjestö (WTO) julkisten hankintojen sopimukseen (Government Procurement Agreement) ja hankintadirektiiveihin. Hankintalaissa on määrätty valtion keskushallintoviranomaisille muita hankintayksiköitä alhaisemmat EU-kynnysarvot. Valtion keskushallintoviranomaisia ovat muun muassa valtioneuvosto, sekä ministeriöt ja niiden hallinnonalalle tai välittömään alaisuuteen kuuluvat laitokset, virastot ja muut toimielimet. (Eskola ym. 2017, 178, 186–187.)

TAULUKKO 2. EU-kynnysarvot, valtion keskushallintoviranomaiset (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2019)

Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	139 000
Rakennusurakat	5 350 000

TAULUKKO 3. EU-kynnysarvot, muut hankintayksiköt (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2019)

Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	214 000
Rakennusurakat	5 350 000

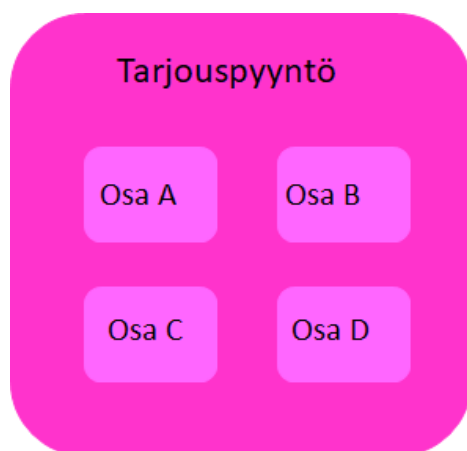
Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu hankinnat, joiden ennakoitu arvo alittaa kansalliset kynnysarvot. Kansalliset kynnysarvot alittavia hankintoja kutsutaan pienhankinnoiksi, ja niiden menettelyohjeet perustuvat EU-perustamissopimuksen yleisiin periaatteisiin sekä hankintayksiköiden omiin hankintaohjeisiin. Pienhankintojen toteuttaminen on varsin vapaamuotoista, koska ne voidaan toteuttaa ilman hankintalain menettelytapavaatimusten noudattamista. Pienhankinnoista ei tarvitse julkaista ilmoitusta, eikä niistä voi pääsääntöisesti valittaa markkinaoikeuteen. (Eskola ym. 2017, 177–178, 181.)

## 2.5 Ennakoidun arvon laskeminen

Hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa käytetään perusteena suurinta mahdollista maksettavaa arvonlisäverotonta kokonaiskorvausta. Ennakoidun arvon laskemisessa on otettava huomioon myös hankintasopimukseen sisältyvät pidennys- ja optioehdot, tarjoajille tai ehdokkaille maksettavat maksut ja palkkiot sekä hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat. Hankintayksikön on arvioitava hankinnan arvo asianmukaisesti sekä riittävän tarkasti asiaa selvittäen, ja ennakoidun arvon täytyy päteä hankintailmoitusta lähettäessä. Mikäli hankintayksikkö on laskenut hankinnan arvon

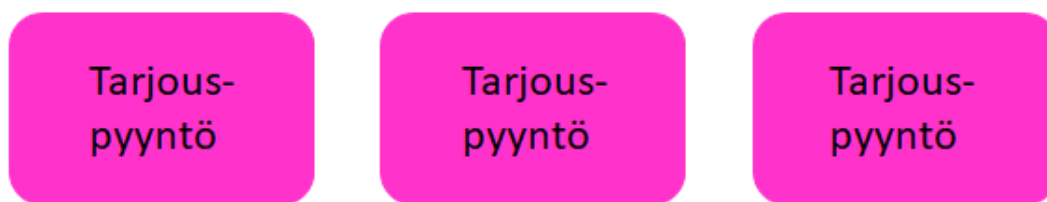
perusteettomasti väärin ja toteutuneiden tarjousten hinnat ylittävät selvästi kynnsarvon, voi markkinaoikeus hakemuksesta määrätä hankintayksikön aloittamaan menettelyn alusta. Jos hankintayksikkö on toteuttanut arvioinnin huolella ja objektiivisesti, mutta todellisuudessa tarjoukset ovatkin hieman yli kynnsarvon, ei menettelyä tarvitse tämän takia muuttaa. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016b; Kontio ym. 2017, 77.)

Hankintalaki kannustaa jakamaan hankinnan useampaan osaan pienempien yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Hankintayksikön on mahdollista tehdä hankintasopimus erillisinä osina sekä määritellä osien koko ja kohde. Hankinnan jakamisesta on säädetty hankintalain 75 §:ssä ja sillä tarkoitetaan hankintakokonaisuuden jakamista osiin esimerkiksi niin, että tarjouskilpailussa voi antaa osatarjouksia koko tarjouskilpailun eri osista. Hankinnan jakamisesta päättää hankintayksikkö, ja mikäli hankintaa ei jaeta EU-kynnsarvot ylittävässä hankinnoissa osiin, on hankintayksikkö velvollinen perusteamaan ratkaisunsa hankintapäätöksessä, hankinta-asiakirjoissa tai erillisessä hankintakertomuksessa. Hankintalaissa kielletään hankinnan pilkkominen sekä niiden keinotekoinen yhdisteleminen. Samantyyppiset hankinnat, jotka voidaan luontevasti kilpailuttaa samanaikaisesti tulisi sisällyttää samaan hankintakokonaisuuteen. Hankinnan jakaminen osiin (kuvio 1) eroaa hankinnan pilkkomisesta siten, että jakaessa hankinta osiin huomioidaan kaikki osatarjoukset hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016c; Kontio ym. 2017, 78.)



KUVIO 2. Hankinnan jakaminen osiin (Kontio ym. 2017, 79 mukaillen)

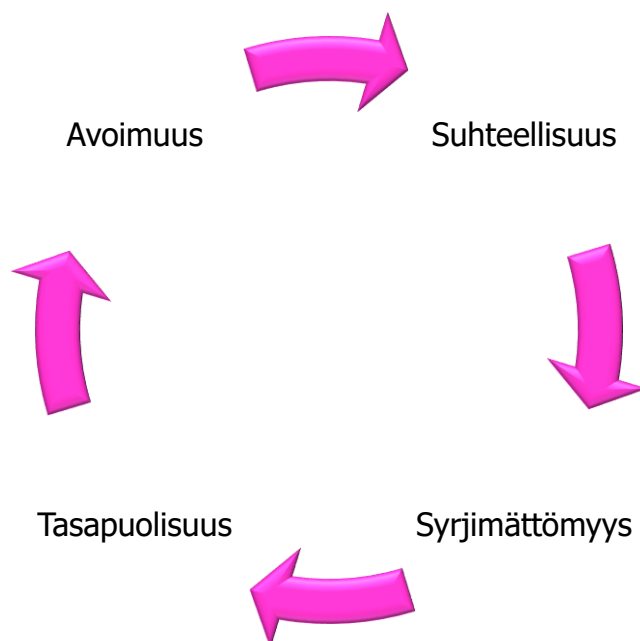
Hankinnan pilkkomisesta (kuvio 2) taas on kyse silloin, kun hankinta jaetaan osiin erillisiksi kilpailutuksiksi hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Kiellettyä pilkkomista voi olla esimerkiksi samanlaisten tavaroiden hankinnan jakaminen useampaan osaan tai samanlaisten kynnsarvon alittavien hankintojen toteuttaminen peräjälkeen säännösten kiertämiseksi. Hankintojen keinotekoisella yhdistelemisellä tarkoitetaan esimerkiksi palvelu- tai tavarahankinnan liittämistä rakennusurakkaan tai muunlainen hankintojen yhdisteleminen hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016c; Kontio ym. 2017, 78.)



KUVIO 3. Hankinnan pilkkominen (Kontio ym. 2017, 79 mukailten)

## 2.6 Julkisten hankintojen periaatteet

Julkisissa hankinnoissa sovellettavien hankintasäännösten taustalla vaikuttavat hankintalain periaatteet, joilla on suuri käytännön merkitys hankintojen tekemisessä (Karinkanta & Lahtinen 2017, 15). Hankintalain 3 §:ssä on säädetty julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista seuraavasti: ”Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.” (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 3 §).



KUVIO 4. Julkisten hankintojen periaatteet (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, § 3)

### *Avoimuus*

Avoimuusperiaatteella tarkoitetaan hankintayksikön riittävän informaation tarjoamista toimittajille sekä toimenpiteiden ennakoitavuutta ja riittävää läpinäkyvyyttä hankintamenettelyssä. Avoimuusperiaate tulee hankintalaissa näkyville erityisesti ilmoittamisveloitteesta. Jokaisesta lain soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta on julkaistava avoin ilmoitus sähköisesti, ja hankintayksikön jakaman informaation täytyy olla täsmällistä ja selkeää. Avoimuusperiaatteen noudattamiseen kuulu myös,

että tarjouskilpailun ratkaisusta tiedotetaan avoimesti ja hankintaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Vaatimukset luottamuksensuojasta sekä annetun tiedon pysyvyydestä sisältyvät myös avoimuusperiaatteisiin. (Pekkala ym. 2017, 46.)

#### *Suhteellisuus*

Suhteellisuusperiaatteeseen kuuluu, että hankintamenettelyn kriteerit ja vaatimukset on asetettu oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavan päämäärän kanssa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan kriteerien ja vaatimusten asettamisella tulee taata tavoitteen toteutuminen, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä olisi tarpeen hankinnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteella tavoitellaan sitä, että hankintayksiköiden pitäisi pystyä perustelemaan asettamansa kriteerit ja vaatimukset, eikä vaatimuksilla jätettäisi toimittajia perusteettomasti hankintamenettelyn ulkopuolelle. (Pekkala ym. 2017, 48.)

#### *Tasapuolisuus ja syrjimättömyys*

Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimus vaikuttaa lähes jokaisen yksittäisen hankintalainsäädännön säännöksen taustalla. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteilla pyritään pitämään huoli hankintamenettelyn ehdokkaiden ja tarjoajien yhdenvertaisesta kohtelusta sekä varmistamaan, että toimittajilla on tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Vaatimus syrjimättömyydestä varmistaa myös, että tarjouskilpailun voittaa tosiasiallisesti edullisimman tarjouksen tekijä ja ehdokkaiden kilpailua hyödynnetään optimaalisesti. Syrjimättömyyden periaate toimii tärkeänä punnintanormina myös tuomioistuimissa käsiteltävissä kysymyksissä, joihin ei ole saatu suoraan ratkaisua hankintalainsäädännöstä. (Pekkala ym. 2017, 47.)

## 2.7 Pk-yritysten asema julkisissa hankinnoissa

Pienten ja keskisuurten yritysten aseman parantaminen julkisten hankintojen hankintamenettelyssä on ollut yksi keskeisimmistä tavoitteista sekä kansallisella, että EU-tasolla. Jo vuonna 2008 Euroopan komissio julkaisi eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan aloitteen, jossa esiteltiin kymmenen periaatetta pk-yritysten aseman parantamiseksi. Yksi näistä periaatteista koski pk-yritysten osallistumisen helpottamista julkisissa hankinnoissa mukauttamalla politiikan välineitä niiden tarpeisiin sekä hyödyntämällä mahdollisuutta myöntää niille valtiontukea. Komissio julkaisi myös pk-yritysten asemaa käsittelevät käytännesäännöt, joiden tavoitteena oli auttaa hankintaviranomaisia hyödyntämään julkisia hankintoja koskevien direktiivien mahdollistamia toimintatapoja niin, että kaikki toimijat pystyisivät osallistumaan tarjouskilpailuihin tasavertaisesti muiden kanssa. Käytännesääntöjen valmisteluvaiheessa nousikin esiin, että paras keino pk-yritysten osallistumisen helpottamiseksi ei ole muuttaa direktiivejä, vaan muuttaa nimenomaan hankintaviranomaisten toimintatapoja. (Pekkala ym. 2017, 73–74.)

Vuoden 2017 alusta voimaantulleen hankintalakiuudistuksen tavoitteena oli helpottaa pienten ja keskisuurten yritysten pääsyä mukaan julkisiin hankintoihin. Hankintayksikön on suunnitteluvaiheessa tärkeää miettiä ja ottaa huomioon, miten yksittäisen hankinnan vaatimukset ja määrätykset sekä rakenne ja laajuus vaikuttavat varsinkin pieniin yrityksiin. Uudessa hankintalaissa hankintayksiköitä kannustetaan sallimaan suurissa hankinnoissa osatarjoukset tai kilpailuttamaan hankinnat kokonaan

pienempinä erinä. Mikäli hankintayksikkö mahdollistaa suurissakin hankinnoissa pienempien osatarjouksien tekemisen esimerkiksi tuotekategorioittain tai alueellisesti, avaa se kilpailua laajemmalle joukolle toimittajia. Lakiuudistuksessa säädettiin myös pk-yritysten aseman helpottamiseksi, että hankintayksiköt eivät lähtökohtaisesti saa edellyttää tarjoajilta laajoja soveltuvuus selvityksiä tarjouskilpailun aikana. Uusi hankintalaki velvoittaa hankintayksiköitä noudattamaan myös pienhankintojen tekemisessä riittävää avoimuutta ja syrjimättömyyttä pk-yritysten huomioimiseksi. Lain esitöissä hankintayksiköitä suositellaan myös selvittämään muitakin tapoja pk-yritysten mukaan ottamiseksi. Hankintayksikön tarkoituksena ei ole kuitenkaan määritellä ja toteuttaa hankintoja ainoastaan siinä tarkoituksessa, että mahdollisimman moni pienyrittäjä pääsisi tarjoamaan. Pk-yritysten huomioimisen velvoite ei siis saa ajaa hankinnan kohteen tarkoituksenmukaisen määrittelyn edelle. (Eskola ym. 2017, 32–33.)

### 3 JULKINEN HANKINTAPROSESSI

#### 3.1 Hankinnan suunnittelu ja valmistelu

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintansa siten, että hankinnat voidaan toteuttaa mahdollisimman laadukkaasti, taloudellisesti ja suunnitelmallisesti. Hankintojen järjestämisessä on hyödynnettävä olemassa olevat kilpailuolosuhteet sekä otettava huomioon hankinnan ympäristölliset- ja sosiaaliset näkökohdat. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, § 2.) Hankinnan suunnittelu on hankinnan tärkein työvaihe, sillä huolellisella suunnittelulla on olennainen rooli hankinnan onnistumisen kannalta. Hankintayksikkö päättää suunnitteluvaiheessa hankinnan kohteen, eli mitä se haluaa hankkia ja millä ehdoin. Suunnitteluvaiheessa päätetään myös se, että millä menettelyllä hankinta kilpailutetaan sekä minkälainen sopimus hankinnasta tehdään. Hankinnan suunnitteluvaiheessa täytyy kiinnittää erityistä huomioita hankinnan sisällöllisiin vaatimuksiin ja sopimusehtojen määrittämiseen, jotta hankinnan niin sanotut pelisäännöt olisivat riittävän selkeät. (Pekkala ym. 2017, 333.)

#### *Markkinakartoitus*

Ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi halutessaan tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten. Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi antaa tulevaa hankintaa koskevista vaatimuksista ja suunnitelmista tietoa toimittajille. Hankintayksikkö voi myös käyttää hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteutuksessa apuna riippumattomia asiantuntijoita sekä muita viranomaisia tai toimittajia. Hankintayksikön on pidettävä huoli, ettei neuvojen käyttäminen johda kilpailun vääristymiseen tai avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden vastaiseen menettelyyn. Markkinakartoitusta tehtäessä on huomioitava myös tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet antamalla kaikille yhtäläisesti tietoa sekä selvittämällä samat tiedot kaikilta tunnetuilta tarjoajilta tasapuolisesti. (Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO 2020a.)

Markkinakartoituksessa voidaan kartoittaa muun muassa:

- millaisia toimijoita on markkinoilla,
- millaisia ratkaisuja hankintatarpeisiin on tarjolla,
- miten hankinnan kohde tulisi rajata ja määritellä tarjouspyynnössä,
- millaisia uusia ideoita markkinatoimijoilla on hankintaan liittyen,
- minkälaisia vaatimuksia hankinnan kohteelle sekä tarjoajille kannattaa asettaa,
- mitä hankintamallia tai hankintamenettelyä kannattaa käyttää,
- minkälaisia vertailuperusteita kannattaa käyttää,
- minkälaisia hinnoittelumekanismia sekä sopimusehtoja alalla yleisesti käytetään. (Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO 2020b.)

Hankintayksikön viestiessä tarpeistaan markkinoille ja saaden tätä kautta apua tarjouspyynnön suunnitteluun, kutsutaan potentiaalisten tarjoajien ja hankintayksikön välistä tiedonvaihtoa markkinavuoropuheluksi. Markkinavuoropuhelut tarjoavat yrityksille luontevan tavan kertoa hankintayksi-



kölle kokemuksestaan, osaamisestaan sekä tarjoamastaan. Markkinavuoropuhelussa toteutuva jatkuva vuorovaikutus yritysten kanssa voi osoittautua tärkeäksi yksittäisen hankinnan onnistumisen kannalta. (Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO 2020b.)

#### *Hankinnan kohteen kuvaus*

Hankintayksikön on syytä käyttää hankinnan kohteen selkeään ja tarkkaan kuvaukseen huomattava osuus hankintaprosessia varten varatusta ajasta, sillä hankinnan kuvaus on tärkein vaihe tarjouskilpailun onnistumisen kannalta. Hankinnan kohteen selkeä sekä tarpeeksi tarkka kuvaus on yksi perusedellytys vertailukelpoisten tarjousten saamiseksi. Jokaisen tarjoajan tulisi ymmärtää tarjouspyynnön kuvauksen perusteella hankinnan kohde samansisältöisesti ja pystyä tekemään tarjoukset samasta kohteesta. Kohteen kuvauksen ollessa joiltain osin epäselvä tai tulkinnanvarainen, on tarjoajan mahdollista auttaa hankintayksikköä tekemällä tarkentavia kysymyksiä liittyen hankinnan kohteeseen tai tarjouspyyntöön. Hankinnan kohde voidaan määrittellä esittämällä riittävän täsmällisiä toiminnallisia ominaisuuksia ja suorituskykyä koskevia vaatimuksia. Kohteen määrittelyssä voidaan myös esittää viittauksia kansainvälisiin tai kansallisiin standardeihin sekä lisätä vaatimukseen ilmaisu ”tai vastaava”. Hankintalain ensisijainen näkökulma koskien kohteen määrittelyä on, että määrittelymien ja kuvausten on oltava selkeitä, eivätkä ne saa olla tarpeettomalla tavalla syrjiviä. (Kontio ym. 2017, 209–210.)

Kohteen kuvaus ei saa rajoittaa perusteettomasti yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun. Hankintayksiköllä on hankintalain 72 §:n mukaan mahdollista vaatia hankinnan kohteen määrittelyssä jotakin tiettyä merkkiä, kuten Joutsen-merkkiä tai EU-ympäristömerkkiä, tai tiettyjä sosiaalisia ominaisuuksia liittyen esimerkiksi vammaisten henkilöiden tarpeisiin. Merkkeihin koskevia vaatimuksia asettaessa on kuitenkin käytettävä aina tapauskohtaista harkintaa, jotta vaatimukset eivät johtaisi kilpailun vähenemiseen. Vertailukelpoisten tarjousten saamiseksi hankintayksikön on myös syytä ilmoittaa malli, jolla tarjousten hinnat tulee kertoa, sekä päättää minkälaisia sopimusehtoja noudatetaan. Hankintayksiköllä on pääsääntöisesti kuitenkin mahdollisuus määrittellä hankinnan kohde oman tarpeidensa mukaan. Hankintayksiköllä on oikeus hankkia sitä, mitä se tarvitsee ja hankinnan kohde on kuvattava siten, että lopputulos saadaan vastaamaan todellisia tarpeita. (Kontio ym. 2017, 211.)

#### *Hankinnan jakaminen osiin*

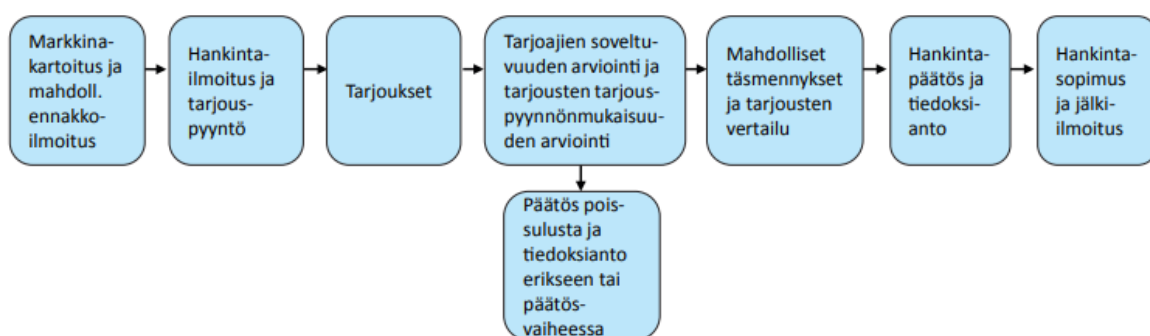
Hankintayksikkö voi suunnitteluvaiheessa päättää jakaa hankintansa pienempiin osiin ja määrittellä osien koon ja kohteet. Hankintayksiköllä on lähtökohtaisesti harkintavalta koskien hankinnan osiin jakamista. Hankintojen jakamisella osiin tarkoitetaan, että samassa hankintamenettelyssä hyväksytään osatarjoukset, eli tarjoukset, jotka koskevat vain osaa hankintamenettelyn kohteena olevista palveluista, tavaroista tai urakoista. Osatarjousten hyväksymisen tavoitteena on lisätä sopimus-kumppanien monimuotoisuutta ja mahdollistaa pk-yritysten mukaanpääsyä hankintayksiköiden sopimuskantaan. (Pekkala ym. 2017, 351–352.)

### 3.2 Hankintamenettelyt

Hankintaa käynnistäessä hankintayksikön on valittava hankintalain mukainen, kyseiseen hankintaan soveltuva hankintamenettely. Hankinnassa käytettävä menettely riippuu lukuisista asioista, kuten hankinnan kohteesta, arvosta, luonteesta, monimutkaisuudesta sekä hankintaan käytettävissä olevista resursseista ja hankintayksikön asiantuntemuksesta. (Valtiovarainministeriö 2017, 138.)

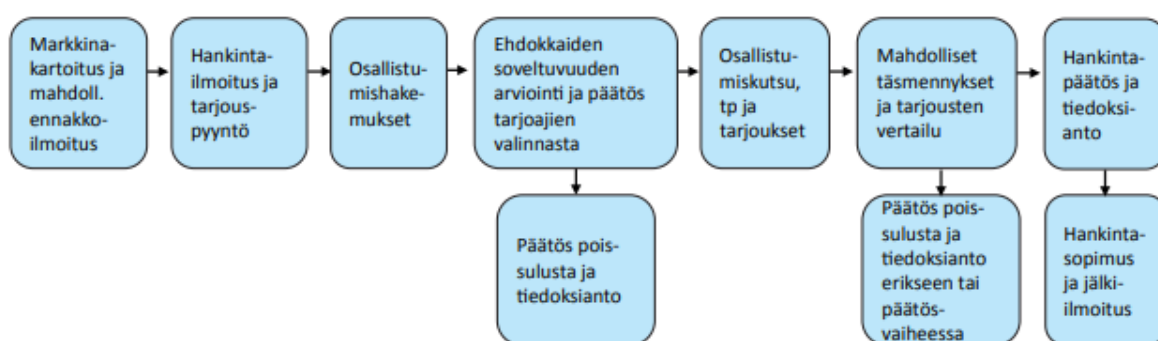
EU-kynnysarvot ylittävät julkiset hankinnat on toteutettava noudattamalla jotakin lain mukaisista määrämuotoisista menettelyistä. EU-hankinnoissa täytyy käyttää pääsääntöisesti avointa tai rajoitettua menettelyä, joiden välillä hankintayksikkö voi valita vapaasti. Laissa erikseen säädettyjen edellytysten täytyessä voidaan EU-hankinnat toteuttaa myös suoraan hankintana, innovaatiokumppanuudella, neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä. Kansallisissa hankinnoissa hankintayksikön ei tarvitse noudattaa EU-hankintojen tapaan laissa määriteltyjä hankintamenettelyjä, vaan se voi itse vapaasti määritellä kilpailuttamistavan. Hankintayksikkö voi kansallisissa hankinnoissa päättää käyttää jotakin EU-kynnysarvon ylittävälle hankinnoille määritellyistä hankintamenettelyistä tai luoda halutessaan omanlaisensa, väljemmän menettelyn. Käytetyn menettelyn tulee kuitenkin olla tarkoituksenmukainen hankinnan kohteen ja tavoitteen toteuttamiseksi sekä noudattaa hankintalain periaatteita. Kansallisten kynnysarvojen alle jääviin hankintoihin eli pientankintoihin hankintayksikkö voi soveltaa omia kilpailuttamisohjeitaan. Vaikka hankintalain velvoitteet eivät ulotu pientankintoihin, on niissä silti noudatettava hankintalain periaatteita. (Kontio ym. 2017, 105–106.)

**Avoin menettely** on yleisimmin käytetty hankintamenettely. Avoin menettely on hankintalain mukaan hankintamenettelyistä yksinkertaisin ja suoraviivaisin, eikä sen käytölle ole asetettu rajoituksia. Hankintayksikkö julkaisee avoimessa menettelyssä hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön, joiden pohjalta kaikki halukkaat voivat tehdä tarjouksen. Sen jälkeen, kun hankintayksikkö on asettanut tarjouspyynnön saataville ja julkaissut hankintailmoituksen, voi se lähettää tarjouspyynnön soveliaiksi katsomilleen toimittajille. Tarjoajia ei karsita avoimessa menettelyssä ennakolta, vaan hankintayksikkö soveltaa kaikkiin tarjoajiin määrittämiään soveltuvuusehtoja. Kaikki tarjoajat, jotka täyttävät hankintayksikön soveltuvuusperusteet ja joita eivät rasita poissulkuperusteet, pääsevät varsinaiseen tarjousten tarkastusvaiheeseen. Avoimella menettelyllä voidaan tämän vuoksi saada todennäköisesti helpommin vertailuvaiheeseen sekä pieniä että suuria yrityksiä. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 65–66.)



KUVIO 5. Avoimen menettelyn prosessikaavio (Valtiovarainministeriö 2017, 140)

**Rajoitettu menettely** on käytävissä kaikissa hankinnoissa, ja se on EU-hankinnoissa toiseksi yleisin hankintamenettely. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jonka perusteella halukkaat toimittajat jättävät osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö päättää osallistumishakemuksen jättäneistä toimittajista eli ehdokkaista ne, joille se lähettää tarjouspyynnön. Hankintayksikkö voi hankintailmoituksen jättämisen jälkeen myös pyytää tiedossa olevia toimittajia jättämään osallistumishakemuksen. Tarjouspyynnön hankintayksikkö voi kuitenkin lähettää ainoastaan toimittajille, jotka ovat jättäneet osallistumishakemuksen, ja jotka se on valinnut tarjoajiksi. Ainoastaan hankintayksikön valitsemat toimittajat saavat tehdä tarjouksen, ja hankintayksikön on pääsääntöisesti pyydettävä tarjous vähintään viideltä toimittajalta. Hankintayksikkö voi rajoitetussa menettelyssä siis rajoittaa tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien määrää, ja se soveltuu erityisesti hankintoihin, joissa tarjoajia on paljon sekä tarjoajien soveltuvuuteen liittyvissä asioissa on merkittäviä eroja. (Eskola ym. 2017, 219–220.)



KUVIO 6. Rajoitetun menettelyn prosessikaavio (Valtiovarainministeriö 2017, 140)

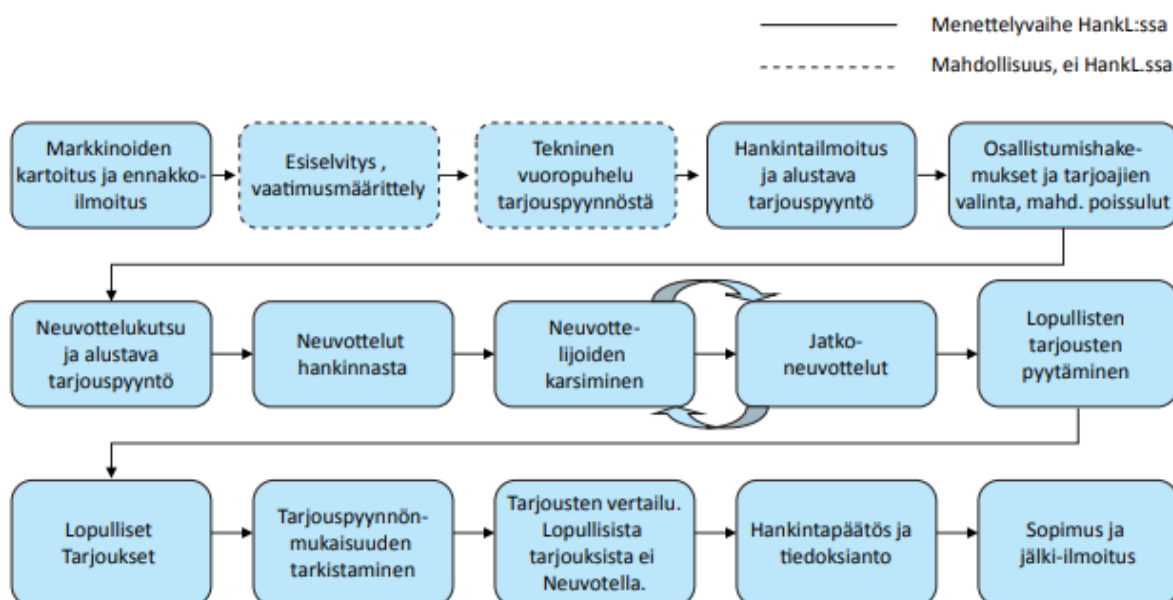
**Neuvottelumenettely** on rajoitettua ja avointa menettelyä joustavampi hankintamenettely. Kansallisissa hankinnoissa ei ole erillisiä käyttöedellytyksiä neuvottelumenettelyn käytölle, mutta EU-hankinnoissa neuvottelumenettelyä saa käyttää ainoastaan, mikäli laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. (Eskola ym. 2017, 223–224.) Hankintayksikön on mahdollista käyttää neuvottelumenettelyä EU-hankinnassa:

- johon sisältyy innovatiivisia ratkaisuja tai suunnittelua;
- jossa ei ole mahdollista täyttää hankintayksikön tarpeita mukauttamatta olemassa olevia ratkaisuja;
- jonka monimutkaisuuteen, luonteeseen tai oikeudelliseen ja rahoituksen muotoon liittyvien erityisten riskien tai syiden vuoksi hankintasopimusta ei voida tehdä ilman edeltäviä neuvotteluita; tai
- jossa hankinnan kohdetta ei pystytä kuvaamaan riittävän tarkasti viittaamalla tekniseen viitteeseen, yhteiseen tekniseen eritelmään, tekniseen arviointiin tai standardiin. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 68.)

Hankintayksikkö julkaisee neuvottelumenettelyssä hankinnasta ilmoituksen, jonka perusteella kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikön on esitettävä etukäteen kuvaus tarpeistaan sekä hankittavilta tavaroilta vaadittavista ominaisuuksista, jotta toimittajat voivat päättää jättävätkö he osallistumishakemuksen sekä mahdollisesti esittää sen perusteella alustavan tarjouksensa. Osallistumispyynnön lähettäneistä hankintayksikkö valitsee ne toimittajat, keiden kanssa se

jatkaa neuvottelua hankintasopimuksen ehtoista. Mikäli ehdokkaita on enemmän kuin hankintayksikön ilmoittama neuvotteluihin kutsuttavien toimittajien määrä, karsii hankintayksikkö ehdokkaat heidän lähettämiensä osallistumishakemusten perusteella. Hankintayksikön on kutsuttava neuvotteluihin lain mukaan vähintään kolme ehdokasta, mutta enimmäismäärää ei ole rajattu. (Eskola ym. 2017, 223, 226–227.)

Kun hankintayksikkö on valinnut ehdokkaista tarjoajat, on sen pyydettävä neuvotteluihin valituilta tarjoajilta alustavat kirjalliset tarjoukset, joiden pohjalta neuvottelut käydään. Mikäli hankintayksikkö on etukäteen hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä niin ilmoittanut, voi se halutessaan valita alustavista tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen. Syy neuvottelumenettelyn käyttämiseen on kuitenkin yleensä se, että neuvottelu ja vuorovaikutus toimittajien kanssa on välttämätöntä, joten valinnan tekeminen jo alustavien tarjousten perusteella on jossain määrin ristiriidassa neuvottelumenettelyn käyttötilanteiden näkökulmasta. (Eskola ym. 2017, 227.)

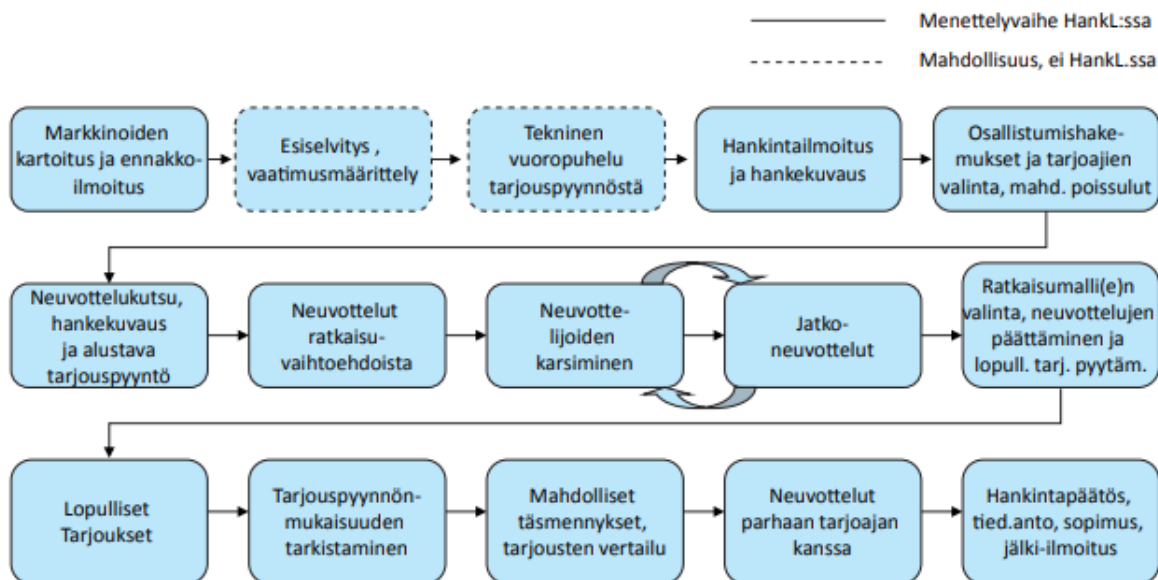


KUVIO 7. Neuvottelumenettelyn prosessikaavio (Valtiovarainministeriö 2017, 142)

**Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä** voidaan toteuttaa joustavasti monimutkaisia hankintoja, joissa tarjouspyynnön laatiminen ennakolta on epätarkoituksenmukaista tai vaikeaa. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä neuvottelu perustuu hankinnalle parhaimman ratkaisumallin löytämiseen, kun taas neuvottelumenettelyssä pyritään mukauttamaan tarjouspyyntö ja tarjoukset hankintayksikön tarpeisiin. Kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää samoin edellytyksin kuin neuvottelumenettelyä. (Kontio ym. 2017, 121, 125.)

Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee neuvottelumenettelyn tavoin hankintailmoituksen, jonka perusteella kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö valitsee pääsäännön mukaan osallistumishakemusten perusteella vähintään kolme ehdokasta, joiden kanssa aloittaa neuvottelun hankinnan toteuttamisvaihtoehdoista. Keskeinen ero kilpailullisen neuvottelumenettelyn ja neuvottelumenettelyn välillä on se, että kilpailullinen neuvottelumenettely on selkeästi kaksivaiheinen. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö etsii ensin neuvot-

telujen kautta halutun ratkaisumallin tai -mallit ja toisessa vaiheessa pyytää näihin malleihin perustuvat tarjoukset. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ei tarvitse neuvottelumenettelyä poiketen pyytää alustavia tarjouksia valituilta ehdokkailta, ja siinä on käytettävä kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteena hinta-laatusuhdetta. (Kontio ym. 2017, 121–122, 125.)



KUVIO 8. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn prosessikaavio (Valtiovarainministeriö 2017, 144)

**Puitejärjestelyllä** tarkoitetaan yhden tai useamman toimittajan ja yhden tai useamman hankintayksikön välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten suunnitellut määrät sekä hinnat. Puitejärjestely ei ole itsessään hankintamenettely eikä sitä käytetä kilpailutuksen toteuttamiseen. Puitejärjestely on ikään kuin esivalittu toimittajarekisteri, jossa hankintayksikön ennakkoon valitsemilta toimittajilta voidaan ostaa palveluita tai tuotteita suoraan tai nopean kilpailutuksen jälkeen. Hankintayksikkö valitsee itse puitejärjestelyyn toimittajat käyttäen jotakin hankintalain mukaisista menettelyistä. Puitejärjestely sopii esimerkiksi hankintoihin, joissa tuotteet ja hinnat kehittyvät nopeasti, eikä hankintayksikön kannata sitoutua samoihin ehtoihin koko sopimuskauden ajaksi. Puitejärjestely voi olla pääsääntöisesti voimassa enintään neljä vuotta, mutta se voi olla myös pidempi poikkeustapauksissa, joissa hankinnan kohde välttämättä edellyttää pidempää kestoä. (Pekkala ym. 2017, 252–253, 259; Eskola ym. 2017, 257.)

Yhden toimittajan puitejärjestely, jossa kaikki ehdot on sovittu ei välttämättä eroa käytännössä pitkäaikaisesta sopimuksesta tai jatkuvien palveluiden toimittamisesta. Hankintayksikkö tilaa tällöin tarvitsemansa palvelut ja tuotteet suoraan toimittajalta puitejärjestelyn ehtojen mukaisesti. Mikäli ehdot ei ole sovittu, tarkennetaan ja sovitaan tarvittavat ehdot hankinnan teon yhteydessä. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 78.)

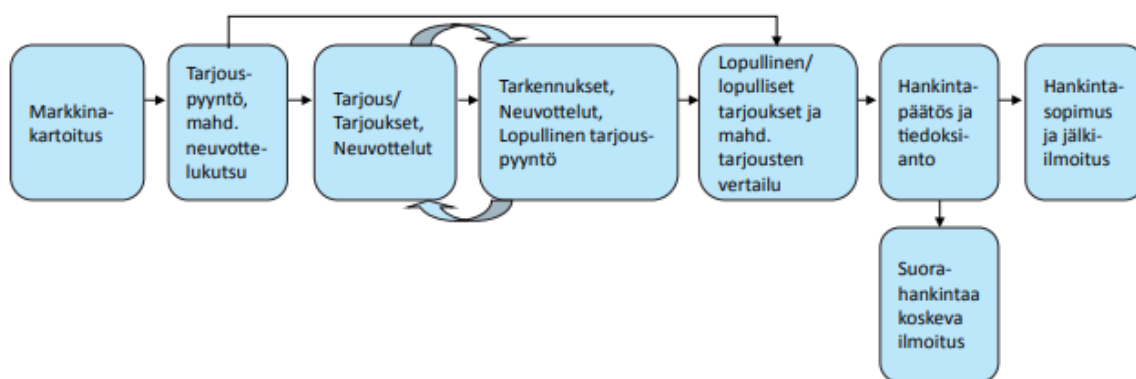
Hankintayksikkö voi valita puitejärjestelyyn myös useita toimittajia, jolloin puitejärjestelyssä on kaksi erilaista toimintamallia. Hankintayksikkö voi tehdä hankinnat puitejärjestelyssä määritettyjen ehtojen mukaisesti tai käyttää kevennettyä kilpailutusta. Mikäli puitejärjestelyssä on sovittu kaikki ehdot, tehdään sopimukset ja tilaukset niiden ehtojen mukaisesti. Jos puitejärjestelyssä ei ole vahvistettu

kaikkia ehtoja, käytetään yksittäisten sopimusten ja tilausten tekemisessä kevennettyä kilpailutusta. Puitejärjestely on voitu järjestää myös siten, että siinä on kaksi toisistaan erotettua osa-aluetta. Toisessa osa-alueessa hankinnan kaikki ehdot voivat olla vahvistettu ja toisessa alueessa hankinnat tehdään kevennetyn kilpailutuksen perusteella. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 78–79.)

**Suorahankinta** on erityinen hankintamenettely, jossa ei ole laissa tarkkaan määritellyissä tilanteissa velvollisuutta julkaista hankintailmoitusta tai kilpailuttaa hankintaa, vaikka hankinta arvonsa ja laatunsa puolesta kuuluisi hankintalain soveltamisalaan. Mikäli hankintayksikkö päättää käyttää suorahankintaa, on sen syytä olla varma, että suorahankinnan perusteet täyttyvät. (Kontio ym. 2017, 138.) Hankintalaissa on rajoitettu voimakkaasti suorahankinnan käyttöä. Hankintayksikön on kuitenkin mahdollista tehdä suorahankinta muun muassa mikäli:

- rajoitetussa tai avoimessa menettelyssä ei ole saatu ollenkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia;
- hankinnan voi teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä toteuttaa vain tietty toimittaja, eikä järkeviä korvaavia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja ole;
- ennalta arvaamattomasta, hankintayksiköstä riippumattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi sopimuksen tekeminen on välttämätöntä tehdä noudattamatta säädettyjä määräaikoja.

Kaikki tilanteet, joissa suorahankintaa voidaan käyttää ja jättää hankinta kilpailuttamatta hankintalain mukaisesti löytyvät tarkemmin hankintalain 40 §:stä. Hankintayksikön tulee suorahankintaa tehdessään näyttää toteen suorahankinnan perusteiden olemassaolo, eikä pelkkä viittaus lainpykälään riitä. Hankintayksikön on esitettävä hankintapäätöksessä tai muussa asiakirjassa, että miksi ja millä perusteilla kyseistä pykälää voidaan soveltaa tehtyyn hankintaan. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 40 §; Karinkanta & Lahtinen 2017, 75–76.)



KUVIO 9. Suorahankinnan prosessikaavio (Valtiovarainministeriö 2017, 147)

**Innovaatiokumppanuus** on hankintamenettely, jonka tavoitteena on innovaatioiden edistäminen julkisten hankintojen kautta. Hankintayksikkö voi käyttää innovaatiokumppanuutta ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa hankintatarvetta ei pystytä täyttämään markkinoilla jo olemassa olevilla ratkaisuilla tai markkinoilla oleviin ratkaisuihin tulisi tehdä olennaisia muutoksia. (Kontio ym. 2017, 126.) Innovaatiokumppanuus muistuttaa neuvottelumenettelyn tyypistä prosessia, jossa on tarkoituksena sopia kehittämisestä ja mahdollistaa kehitetyn palvelun tai tuotteen hankinta ilman, että

kilpailutusvaiheessa tiedetään, että miten kehitys onnistuu tai mikä on sen lopputulos. Hankintayksikkö valitsee innovaatiokumppanuuteen osallistumishakemusten perusteella pääsääntöisesti vähintään kolme ehdokasta, joiden kanssa se aloittaa neuvottelut hankinnan kohteen kehittämiseksi. Hankintayksikkö valitsee sopimuskaudelle yhden tai useamman toimittajan, ja se voi hankinta-asiakirjoissa olevien ehtojen mukaisesti vähentää kumppaneiden määrää prosessin eri vaiheissa. (Karin-kanta & Lahtinen 2017, 73–74.)

Hankintayksiköllä on mahdollisuus toteuttaa julkinen hankinta myös **suunnittelukilpailuna**. Suunnittelukilpailua tulisi käyttää pääsääntöisesti sellaisiin hankintoihin, joiden kohteena on jo kilpailutusvaiheessa luovan työn tulos, kuten jonkinlainen suunnitelma. Suunnittelukilpailua on mahdollista käyttää esimerkiksi teknisen suunnitteluun, kaavoitukseen, arkkitehtuuriin tai tietojenkäsittelyyn liittyvän hankkeen tai suunnitelman tekemiseen. (Kontio ym. 2017, 136.)

Hankintayksikön on mahdollista maksaa palkkioita suunnittelukilpailuun osallistujille ja suunnittelukilpailun voittajan valitsee aina riippumaton tuomaristo. Suunnittelukilpailusta täytyy julkaista hankinnan arvonn edellyttämällä tavalla hankintailmoitus, sekä suunnittelukilpailun sääntöjen on oltava kaikille kilpailuun osallistumisesta kiinnostuneille saatavilla. Hankintayksikkö voi rajoittaa suunnittelukilpailun osallistujien määrää noudattaen soveltuvin osin rajoitetun menettelyn periaatteita. Hankintayksikön on mahdollista toteuttaa hankkeen toteuttamista tai jatkosuunnittelua koskeva palveluhankinta suoraan suunnittelukilpailun voittajalta, mikäli siitä on kerrottu suunnittelukilpailun säännöissä. Suorahankinnan edellytyksenä on myös, että suunnittelukilpailun ja kyseessä olevan hankinnan välillä on välitön toiminnallinen yhteys. (Kontio ym. 2017, 136–138.)

### 3.3 Tarjouspyyntö

Tarjouspyynnön tarkoituksena on kuvata hankinnan kohde syrjimättömällä tavalla sekä pyytää toimittajia esittämään tarjouksensa määräaikaan mennessä. Tarjouspyyntö on hankintalain mukaan laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyyntö on laadittava aina kirjallisesti ja siinä on ilmoitettava myös kaikki ne tiedot, joilla on olennaista merkitystä tarjouksen tekemisen tai hankintamenettelyn kannalta. Tarjouspyynnössä on suositeltavaa olla ainakin:

- kuvaus hankinnan kohteesta sekä hankintamenettelystä
- tarjoajan rahoitukselliseen ja taloudelliseen tilanteeseen, ammatilliseen pätevyyteen ja tekniseen kelpoisuuteen liittyvät vaatimukset sekä luettelo näitä varten toimitettavista asiakirjoista
- kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste ja mahdolliset vertailuperusteet
- tarjousten tekemisen määräaika sekä tarjousten toimitusosoite ja voimassaoloaika.

Hankintayksiköllä on harkintavalta määrittellä tarjouspyynnössä hankinnan kohde sekä tarjousten vertailuperusteet. Hankinnan kohde on tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteen toteutumiseksi kuvattava niin tarkasti, että tarjoajat tietävät tarjouksia laatiessaan millä seikoilla on tarjouskilpailua ratkaistaessa merkitystä, ja että tarjouspyyntö tuottaa vertailukelpoisia ja yhteismitallisia

tarjouksia. Tarjouspyynnön onnistuminen on keskeisessä roolissa koko hankintamenettelyn onnistumisessa, joten tarjouspyynnön laatimisessa on noudatettava suurta huolellisuutta. Mikäli tarjouspyyntö ja hankintailmoitus eroavat sisällöltään toisistaan, noudatetaan hankinnassa sitä, mitä hankintailmoituksessa on ilmoitettu. (Pekkala ym. 2017, 437–438, 441.)

Hankintayksikkö voi valita kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaperusteeksi:

- kustannuksiltaan edullisimman,
- hinnaltaan halvimman tai
- hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen.

Käytettävä valintaperuste ilmoitetaan yleensä tarjouspyynnössä, mutta se on mahdollista ilmoittaa myös hankintailmoituksessa. Hankintayksikön käyttäessä perusteena parasta hinta-laatusuhdetta, on sen yksilöitävä vertailuperusteet ennakkoon. Vertailuperusteiden täytyy olla niin selkeät, että tarjoajat tietävät jo tarjousta tehdessään, että millä seikoilla on tarjouskilpailua ratkaistaessa merkitystä. Hankintayksiköllä on hinta-laatusuhteen vertailuperusteita valitessaan laaja harkintavalta, ja se voi asettaa vertailuperusteita, jotka liittyvät yhteiskunnallisiin-, laadullisiin-, sosiaalisiin-, ympäristöllisiin tai innovatiivisiin näkökohtiin. EU-hankinnoissa hankintayksiköllä on muissa kuin tavarahankinnoissa velvollisuus perustella ratkaisunsa, mikäli se päättää käyttää perusteena halvinta hintaa. Perusteissa hankintayksikön tulee kertoa, miten laadulliset näkökohdat on otettu huomioon muualla hankinta-asiakirjoissa. (Pekkala ym. 2017, 486–487; Eskola ym. 2017, 365.)

### 3.4 Hankinnasta ilmoittaminen ja tarjousten vastaanottaminen

Hankinnoista ilmoittaminen on tärkeä vaihe tarjouskilpailun avoimuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Hankinnoista ilmoittaminen mahdollistaa meneillään olevista tarjouskilpailuista tiedottamisen tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla. (Eskola ym. 2017, 299.) Virallinen hankintamenettely alkaa hankintailmoituksen julkaisemisesta. Hankintayksikön tulee julkaista hankintalain piiriin kuuluvista hankinnoista hankintailmoitus. Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa kotimaisessa Hilma-ilmoituskanavassa. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa ilmoitus tulee julkaista Hilma-ilmoituskanavan lisäksi myös niin sanotussa TED-tietokannassa, jossa julkaistaan kaikki Euroopan unionissa tehtävät EU-hankinnat. Hankintailmoitus tulee julkaista kaikilla menettelyillä tehtävistä hankinnoista lukuun ottamatta suoraankintoja, joista ilmoittaminen ei ole pakollista. Hankintasopimuksen teon tai hankinnan keskeytyksen jälkeen hankintayksikön on tehtävä käytetystä hankintamenettelystä riippumatta Hilma-järjestelmään jälki-ilmoitus. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 46–47.)

Hankintayksikön tulee julkaista suunnittelukilpailua sekä sosiaali- ja terveystalvija ja muita erityisiä palveluja koskevat ilmoitukset Euroopan unionin ylläpitämällä internet-sivuilla, SIMAPissa. Hankintayksiköille vapaaehtoisia ilmoituksia ovat Hilma-ilmoituskanavassa julkaistavat ennakoilmoitukset, suoraankintailmoitukset sekä avoimuusilmoitukset. Hankintayksikkö voi halutessaan julkaista hankintailmoituksen myös lain soveltamisen ulkopuolelle jäävistä hankinnoista, kuten esimerkiksi pienhankinnoista. (Eskola ym. 2017, 301)



Hankintailmoituksen tulee sisältää kaikki oleelliset tiedot siihen, että mahdollinen tarjoaja pystyy hahmottamaan siitä hankinnan kohteen, käytetyn hankintamenettelyn, sen, millä perusteella hankintapäätös tehdään sekä mistä hankinta-asiakirjat ovat saatavissa. Hankintayksikön tulee ilmoittaa hankintailmoituksessa myös tarjoajaa koskevat soveltuvuusehdot- ja vaatimukset. Soveltuvuusehtojen tulee olla oikeassa suhteessa hankintaan nähden, ja niiden tarkoituksena ei ole toimittajien valitseminen, vaan soveltumattomien toimittajien karsiminen tarjouskilpailusta. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 50.) Hankintayksikön asettamat soveltuvuusvaatimukset voivat liittyä tarjoajan rekisteröitymiseen, taloudelliseen ja rahoitukseen tilanteeseen tai ammatilliseen ja tekniseen pätevytyteen. Hankintayksikön on suljettava tarjouskilpailusta ne toimittajat ja ehdokkaat, jotka eivät täytä sen asettamia vaatimuksia. (Pekkala ym. 2017, 372.)

Julkisten hankintojen ilmoitusmenettelyn laiminlyönti on muotovirhe, jonka markkinaoikeus ottaa aina viran puolesta huomioon huolimatta siitä, onko kukaan asianomainen siihen vedonnut. Ilmoituksen laiminlyönti on katsottu hankintamenettelyssä sellaiseksi virheeksi, että hankintayksikön tulee kumota hankintapäätös ja aloittaa hankintamenettely kokonaan alusta. Hankinnasta tulee silloin julkaista asianmukainen hankintailmoitus ja järjestää uusi tarjouskilpailu. (Pekkala ym. 2017, 305.)

#### *Tarjousten vastaanottaminen*

Hankintayksikkö ottaa tarjoukset vastaan siten, kuinka tarjouspyynnössä on ilmoitettu. Tarjousten avaamisesta ei ole hankintalaissa erityisiä säännöksiä, mutta valtionhallinnon ja kuntien hallinto-oheissa suositellaan, että tarjousten avaustilaisuudesta laaditaan pöytäkirja. Pöytäkirjassa olisi hyvä mainita tilaisuuden läsnäolijat, aika ja paikka, luettelo tarjoajista, tarjousten lukumäärä sekä mahdolliset muut huomiot kuten virheelliset tai määrärajan jälkeen saapuneet tarjoukset. (Kontio ym. 2017, 237.) Hankintayksikön on avattava kaikki tarjoukset samaan aikaan. Avaamalla tarjoukset samaan aikaan ja laatimalla pöytäkirjan, pystyy hankintayksikkö varmentamaan sen, että tarjousten sisältö on pysynyt luottamuksellisena tarjousajan päättymiseen saakka ja tarjousten toimittamisen määräaika on noudatettu. (Pekkala ym. 2017, 391.)

### 3.5 Tarjoajien soveltuvuuden arviointi

Hankintayksikkö suorittaa yleensä tarjoajien soveltuvuuden arvioinnin ennen tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastamista sekä tarjousvertailua. Tarjoajien soveltuvuuden arvioinnin erottaminen hankinnan kohteeseen liittyvien tekijöiden arvioinnista parantaa tarjoajien oikeusturvaa sekä lisää hankinnan läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja puolueettomuutta. Tarjousten vertailussa ei saa käyttää tarjoajien soveltuvuuden arviointiin liittyviä seikkoja. Tarjoajien soveltuvuutta koskevat vaatimukset voidaan jakaa pakollisiin poissulkemisperusteisiin, harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin sekä muihin hankintayksikön itse asettamiin soveltuvuusvaatimuksiin. (Eskola ym. 2017, 408–410.)

#### *Pakolliset poissulkemisperusteet*

Pakolliset poissulkemisperusteet on lueteltu hankintalain 80 §:ssä. Pakolliset poissulkemisperusteet koskevat vakavia rikoksia sekä verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntejä. Hankintayksikön on suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle sellaiset tarjoajat, joita rasittaa jokin pakollinen poissulkemisperuste. Poissulkeminen on tällöin yleensä pakollista, eikä hankintayksiköllä ole sen suhteen harkintavaltaa. Tarjouskilpailun voittajan täytyy osoittaa rikosrekisteriotteella, ettei poissulkemisperusteita

ole. Tarjoajaa, jota rasittaa pakollinen poissulkemisperuste ei ole pakollista sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, mikäli kyseinen tarjoaja pystyy poissulkemisperusteesta huolimatta osoittamaan riittävä näyttöä luotettavuudestaan. Tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, mikäli poissulkemisperusteeseen liittyvän rikoksen lainvoimaisesta tuomiosta on yli viisi vuotta. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016d; Eskola ym. 2017, 410.)

#### *Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet*

Harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista säädetään hankintalain 81 §:ssä ja ne mahdollistavat hankintayksikölle sellaisten toimittajien poissulkemisen, joita ei voida pitää luotettavana tai joiden toimituskyky on heikentynyt. Hankintayksikön on mahdollista sulkea tarjouskilpailusta esimerkiksi konkurssissa oleva tai ammattitoiminnassaan vakavaan virheeseen syyllistynyt tarjoaja. Harkinnanvaraisien poissulkemisperusteiden perusteella tarjoajan poissulkeminen on hankintayksikölle vapaaehtoista. Harkinnanvaraista poissulkemisperustetta käyttäessä on hankintayksikön näytettävä poissulkemisperusteen olemassaolo toteen, eikä poissulkemisperusteen taustalla olevasta tapahtumasta saa olla kulunut yli kolmea vuotta. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016e; Eskola ym. 2017, 410.)

#### *Muut soveltuvuusvaatimukset*

Hankintayksikkö voi hankintalain 83 §:n mukaan itse asettaa tarjoajille vaatimuksia koskien niiden teknistä suorituskykyä, taloudellista tilannetta ja ammatillista pätevyyttä. Hankintayksikön on suljettava tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, mikäli se ei täytä asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastukseen sekä tarjousvertailuun otetaan vain sellaisten tarjoajien tarjoukset, jotka täyttävät kaikki tarjoajien soveltuvuutta koskevat vaatimukset. Soveltuvuutta koskevien edellytyksien on pääsääntöisesti täytyttävä jo tarjoushetkellä, mutta esimerkiksi kalusto- ja organisaatioresurssien osalta riittää, että tarjoaja sitoutuu hankkimaan ne tarjousajan jälkeen. Hankintayksikön on suhteellisuusperiaatteen mukaan asetettava vaatimukset oikeassa suhteessa hankinnan laajuuteen, käyttötarkoitukseen sekä luonteeseen nähden. (Eskola ym. 2017, 410–411, 431.)

Asettamalla vaatimuksia liittyen tarjoajan tekniseen suorituskykyyn ja ammatilliseen pätevyyteen hankintayksikkö pyrkii varmistamaan, että tarjoajilla ja ehdokkailla on riittävät henkilöstö- ja tekniset voimavarat sekä riittävä kokemus hankinnan toteuttamiseksi. Hankintayksikkö voi vaatia, että tarjoaja osoittaa riittävän kokemuksensa esimerkiksi viittaamalla aiemmin tehtyihin sopimuksiin. Hankintalain liitteessä D on listaus niistä selvityksistä, joita hankintayksikkö voi vaatia yritykseltä tekniset suorituskykynsä ja ammatillisen pätevyytensä osoittamiseksi. Selvitykset voivat olla esimerkiksi referenssiluetteloita suoritetuista rakennusurakoista tai tavarantoimituksista, selvityksiä laadunvarmistuksesta tai tiedot henkilöstön koulutuksesta ja ammatillisesta osaamisesta. Hankintayksikkö voi pyytää myös selvityksen tarjoajan ympäristöhallinnan toimenpiteistä ja sen käyttämästä kalustosta, työvälineistä sekä teknisistä laitteista. (Kontio ym. 2017, 176.)

Hankintayksikkö voi asettamalla taloudellisia ja rahoituksellisia vaatimuksia tarjoajille varmistaa, että yrityksillä on riittävät taloudelliset voimavarat hankintasopimuksen toteuttamiseen. Hankintayksikön

on mahdollista asettaa tarjoajille vaatimukset vähimmäisliikevaihdosta, mikäli se on perusteltua hankinnan kohteen vuoksi. Vaatimus vähimmäisliikevaihdosta saa olla pääsääntöisesti enintään kaksi kertaa suurempi kuin hankintasopimuksen ennakoitu arvo, mutta se voi olla perustellusta syystä myös suurempi. Taloudellisten soveltuvuusehtojen lisäksi hankintayksikkö voi asettaa myös yrityksen rekisteröintiin liittyviä ehtoja. Hankintayksikkö voi vaatia tarjoajaa osoittamaan rekisteriotteella, että tämä on rekisteröity ammatti- tai elinkeinorekisteriin, valaehdoisella ilmoituksella harjoittavansa elinkeinotoimintaa sekä toimiluvalla tai järjestön jäsenyyttä koskevalla todistuksella osoittaa olevansa oikeutettu palvelun tarjoamiseen. (Kontio ym. 2017, 174–175.)

### 3.6 Tarjousten vertailu

Hankintayksikön on ennen tarjouspyyntöjen vertailua tarkastettava, että tarjoukset:

- sisältävät kaikki pyydetyt selvitykset ja ominaisuudet;
- ovat muodollisesti tarjouspyynnön mukaisia;
- eivät sisällä tarjouspyynnön vastaisia varauksia tai ehtoja;
- sekä tarjottava palvelu tai tuote täyttää kaikki sille asetetut vaatimukset.

Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun takaamiseksi hankintayksikön täytyy sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle kaikki tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset. Kaikkien tarjoajien tehdessä tarjouksena samoilla reunaehdoilla, saa hankintayksikkö yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjoaja on itse vastuussa siitä, että tarjous on tarjouspyynnön mukainen ja siitä löytyy kaikki tarvittava informaatio vähimmäisvaatimusten täyttymisen arvioimiseen. Tarjoajalle ei saa antaa jälkikäteen mahdollisuutta parantaa tarjoustaan, mutta tarjoajia voidaan joissain tilanteissa pyytää täydentämään antamiaan soveltuvuuteen liittyviä selvityksiä. Tarjousten täydentäminen ja täsmentäminen on sallittua tilanteissa, joissa kysymys on epäolennaisesta puutteesta, virheestä tai ristiriidasta. Hankintayksikkö ei kuitenkaan saa pyytää täsmennyksiä, joilla on olennainen vaikutus tarjoajan tai ehdokkaan asemaan. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 118–120.)

Tarjousvertailuun hyväksytään sellaiset tarjoukset, jotka ovat läpäisseet tarjoajan soveltuvuutta koskevat vaatimukset ja tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastuksen. Vertailussa käytetään siis ainoastaan tarjouspyynnön mukaisia, vertailukelpoisia tarjouksia. Hankintayksikön on valittava tarjouksista aina se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin. Hankintayksikkö on ilmoittanut vertailuperusteet jo aikaisemmin hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa. Hankintayksikön on käytettävä vertailussa aikaisemmin ilmoittamiaan vertailuperusteita, eikä niitä voi enää vertailuvaiheessa muuttaa. Hankintayksikön on perusteltava tarjousten vertailu yksityiskohtaisesti sekä perusteluista täytyy käydä ilmi vertailuperusteiden soveltaminen kuhunkin tarjoukseen. Vertailusta on ilmentävä selkeästi, mihin tarjousten pisteytys perustuu sekä miten tarjoajat ovat pärjänneet toisiinsa nähden. Hankintayksikön on keskeytettävä hankinta, mikäli se havaitsee, että sen asettamaa pisteytystä on mahdoton soveltaa hankintaan. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 121; Kontio ym. 2017, 250–251, 253.)

### 3.7 Hankintapäätös

Hankintayksikön on tehtävä kirjallinen päätös tarjousmenettelyn ratkaisusta. Hankintapäätöksestä tai siihen liittyvistä muista asiakirjoista täytyy käydä ilmi kaikki ratkaisuun olennaisesti vaikuttavat

seikat. Ratkaisuun olennaisesti vaikuttavia seikkoja ovat esimerkiksi tarjoajan, ehdokkaan tai tarjouksen hylkäämisen perusteet, sekä keskeiset hyväksytyjen tarjousten vertailuperusteet. Tarjousten vertailua koskevat perusteet on esitettävä niin tarkkaan, että tarjoaja ymmärtää miten hänen tarjoustaansa on arvioitu sekä miten se sijoittuu tarjousvertailussa suhteessa muihin tarjoajiin. Ehdokkaat ja tarjoajat arvoivat oikeusturvan tarpeensa hankintapäätöksen perusteella, joten päätöksen on syytä olla niin hyvin perusteltu, että päätöksen kohteena oleva yritys ymmärtää tehdyn päätöksen ja siihen vaikuttaneet tekijät. (Kontio ym. 2017, 257.) Hankintapäätöksen perusteluista tulisi käydä ilmi seuraavat asiat:

1. mikä tarjous on valittu
2. mikä on ollut kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mitkä olivat hinta-laatusuhdetta käytettäessä sen vertailuperusteet
3. eri tarjousten pisteet, sekä miten ne ovat sijoittuneet toisiinsa nähden
4. keskeiset vertailuperusteet, eli mihin piste-erot perustuvat. (Eskola ym. 2017, 547.)

Hankintayksikön on annettava hankintapäätös kirjallisesti tiedoksi kaikille niille, joita asia koskee. Hankintapäätökseen on liitettävä valitusosoitus sekä oikaisuohje. Valitusosoituksessa on kerrottava, että miten asia on mahdollista saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi ja oikaisuohjeessa ohjeet siihen, miten hankintayksikölle voi tehdä vaatimuksen hankintaoikaisusta. (Kontio ym. 2017, 258.)

#### *Muutoksenhaku*

Hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa yrityksillä on kaksi tapaa hankintapäätöstä koskevaan muutoksenhakuun. Yritys voi tehdä hankintayksikölle hankintaoikaisuvaatimuksen sen lähettämän oikaisuohjeen mukaisesti, tai se voi valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen. Usein muutosta hakeva yritys tekee molemmat toimenpiteet, sillä hankintaoikaisun vaatiminen ei vaikuta markkinaoikeuteen valittamisen määräaikaan. (Kideve elinkeinopalvelut julkaisuaika tuntematon.)

Hankintaoikaisussa asianosainen, eli useimmiten hankintamenettelyyn osallistunut yritys voi vaatia hankintaoikaisua hankintapäätöksessä tai muualla hankintaprosessissa tapahtuneen virheen vuoksi. Hankintaoikaisuvaatimus on toimitettava hankintayksikölle 14 päivän kuluessa siitä, kun hankintapäätös tai muu ratkaisu on tullut yrityksen tietoon. Hankintaoikaisuvaatimuksen voi tehdä missä tahansa vaiheessa hankintamenettelyä, mikäli yritys katsoo hankintayksikön toimineen virheellisesti. Hankintayksiköllä on myös niin sanottu itseoikaisumahdollisuus, ja se voi itse ottaa virheellisen päätöksen tai ratkaisun korjattavakseen 90 päivän kuluessa päätöksen tai ratkaisun tekemisestä. (Karin-kanta & Lahtinen 2017, 140–141.)

Virheellisestä hankintamenettelystä on mahdollista valittaa markkinaoikeuteen. Myös markkinaoikeuteen voi valittaa missä tahansa hankintamenettelyn vaiheessa. Hankintapäätöksestä valittaessa noudatetaan samaa 14 päivän määräaika kuin hankintaoikaisussa ja yrityksen on ilmoitettava hankintayksikölle kirjallisesti, mikäli se aikoo valittaa markkinaoikeuteen. Markkinaoikeusvalituksissa on usein suhteellisen pitkä käsittelyaika, mutta se on mahdollista perua, mikäli esimerkiksi hankintaoikaisuvaatimus tuottaa toivotun tuloksen eikä markkinaoikeuden ratkaisua enää tarvita. Markkinaoi-

keusvalituksen tekemisen kynnyistä nostaa myös mahdollinen oikeudenkäyntikuluriski, mikäli markkinaoikeusvalitus hylätään. Hankintapäätöksestä valittaminen on tarjouskilpailun voittaneen yrityksen kannalta yleensä epämieluisaa, sillä se lähes poikkeuksetta viivästyttää hankintasopimuksen tekoa sekä aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 145–146, 148.)

#### *Asiakirjojen julkisuus*

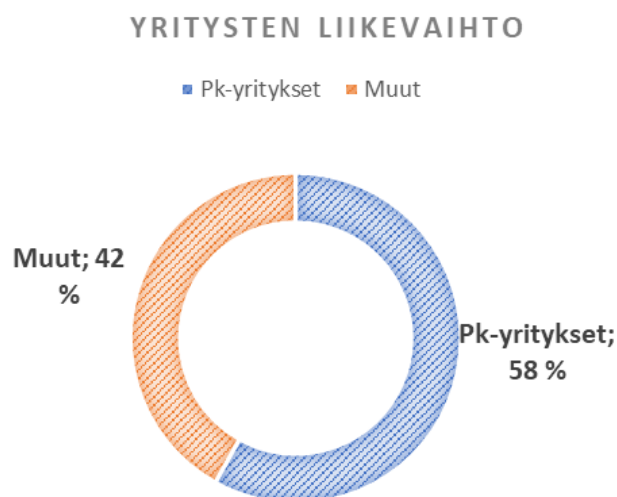
Hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen, niistä perittäviin maksuihin sekä asianosaisten tiedonsaantioikeuteen sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslakia, mikäli hankintayksikkö on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Julkisuuslakia noudatetaan näissä hankintayksiköissä asianosaisjulkisuuden sekä yleisöjulkisuuden osalta. Asianosaisjulkisuudella tarkoitetaan julkisten hankintojen yhteydessä sitä, että asianosaisella, kuten esimerkiksi tarjoajalla on oikeus saada hankintapäätöksen jälkeen tieto tarjouskilpailuissa annetuista tarjouksista. Yleisöjulkisuudella taas tarkoitetaan, että kenellä tahansa on oikeus saada tieto tarjouskilpailussa annetuista tarjouksista hankintasopimuksen tekemisen jälkeen. Hankintayksikön ollessa muu kuin julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen, ei sen tarvitse noudattaa julkisuuslakia yleisöjulkisuuden osalta, vaan ainoastaan asianosaisjulkisuuden osalta. Asianosaisilla on oikeus saada tietoja myös muiden sellaisten hankinta-asiakirjojen sisällöstä, jotka ovat tai ovat voineet vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. (Pekkala ym. 2017, 616–617; Eskola ym. 2017, 563.)

Hankintayksikön on kohdeltava pyytäjiä tasapuolisesti. Hankintayksikkö ei saa rajoittaa tiedon antamista ilman laissa säädettyä asiallista perustetta, eikä sen enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Hankintayksikkö ei saa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja, kuten tietoja liike- ja ammatillisuuksista tai asiakirjoja, joiden tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Hankintayksikön tulisi pyytää tarjouspyynnössään tarjoajia merkitsemään tarjoukseensa mahdollisesti sisältyvät liikesalaisuudet. Tarjous ei kuitenkaan voi kokonaisuudessaan olla liikesalaisuus. (Pekkala ym. 2017, 618, 620.)

## 4 TUTKIMUKSEN TAUSTAA

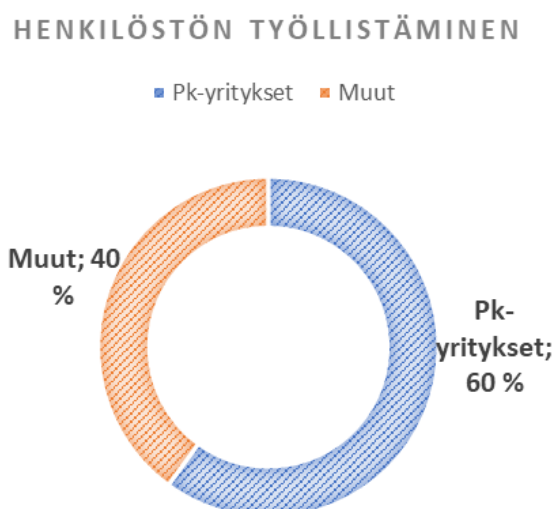
### 4.1 Pk-yritysten merkitys Suomessa

Suomessa on yhteensä noin 286 000 yritystä ja nämä yritykset työllistävät yhteensä noin 1,4 miljoonaa ihmistä. Yrityksistä mikroyrityksiä on 93 %, pienyrityksiä 5,8 %, keskisuuria 1 % ja suuryrityksiä 0,2 %. Suomessa pienten ja keskisuurten yritysten osuus kaikista yrityksistä on siis 99,8 %. Suomessa kaikkien yritysten liikevaihdosta 58,1 % syntyy pk-yrityksissä. Pk-yritysten osuus Suomen bruttokansatuotteesta on noin 40 %. (Suomen Yrittäjät 2020c.)



KUVIO 10. Pk-yritysten osuus Suomen kaikkien yritysten liikevaihdosta (Suomen yrittäjät 2020c)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman tutkimuksen mukaan heidän aineistossansa pk-yritykset työllistävät henkilötyövuosina mitattuna noin 60 % henkilöstöstä. Pk-yritykset tuottavat Suomessa myös noin 52 % arvonlisästä. Työpaikkojen määrän nettokasvu on pk-yrityksissä suuria yrityksiä nopeampaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, 13.)



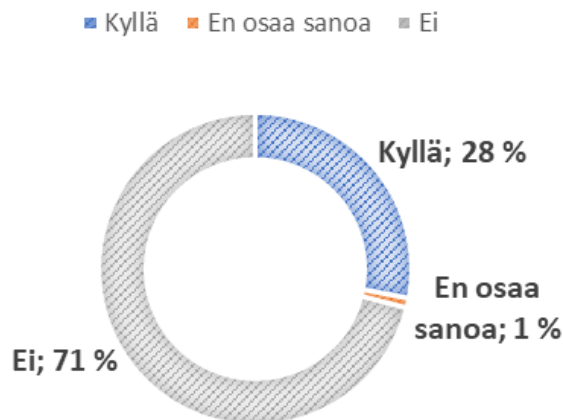
KUVIO 11. Pk-yritysten osuus henkilöstön työllistämisestä henkilötyövuosina mitattuna (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, 13)

Vuosina 2001–2018 pk-yritykset loivat suomessa yli 150 000 työpaikkaa, kun taas suurimmat yritykset eivät pystyneet lisäämään kotimaisia työpaikkoja. Suomen menestys perustuukin yhä enemmän pk-yritysten varaan. (Suomen Yrittäjät 2020d, 7.)

#### 4.2 Pk-yritysten osallistumisen merkitys julkisissa hankinnoissa

Julkiset hankinnat tarjoavat yrityksille vuosittain liiketoimintaa noin 35 miljardin euron edestä. Julkisilla hankinnoilla on merkittävä rooli yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä, ja ne tarjoavatkin pk-yrittäjille lukemattomia liiketoiminta- ja kasvumahdollisuuksia. Pienten ja keskisuurten yritysten menestyminen julkisissa hankinnoissa on tärkeää, sillä uudet työpaikat ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana syntyneet tilastojen mukaan juuri pk-yrityksiin. Pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen on eduksi myös hankintayksiköille, sillä useamman toimittajan osallistuminen hankintakilpailuun parantaa markkinoiden toimivuutta sekä hankintojen laatua. Vain harvojen potentiaalisten tarjoajien osallistuessa tarjouskilpailuun, kohdistuu hankintaan vähemmän kilpailua. Vähäinen kilpailu nostaa hankittavien tuotteiden ja palveluiden hintaa sekä laskee niiden tasoa. (Suomen Yrittäjät 2020d, 47; Suomen Yrittäjät julkaisuaika tuntematon a; Suomen Yrittäjät 2019, 39.) Suomen Yrittäjien teettämän yrittäjägallupin mukaan ainoastaan 28 % vastanneista yrityksistä oli joskus osallistunut julkiseen hankintaan (Suomen Yrittäjät 2020a, 4).

#### ONKO YRITYKSENNE OSALLISTUNUT JULKISEEN HANKINTAAN?



KUVIO 12. Yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin Suomen Yrittäjien yrittäjägallupin mukaan (Suomen Yrittäjät 2020a, 4)

#### 4.3 Pk-yritysten osallistumisen ongelmat

Vuonna 2017 voimaantulleessa uudessa hankintalaissa edellytetään, että kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen toteutetaan toimenpiteillä, jotka mahdollistavat entistä paremmin pk-yritysten mukaan pääsyn julkisiin hankintoihin. Pk-yritysten osallistumismahdollisuudet eivät kuitenkaan julkisuudessa olleiden tietojen mukaan ole parantuneet merkittävästi hankintalakiuudistuksesta huolimatta. Yhtenä suurimpana esteenä pk-yritysten osallistumiselle pidetään hankintayksiköiden haluttomuutta jakaa suuria hankintoja pienempiin osakokonaisuuksiin. Toisena yleisenä pk-yritysten asemaa heikentävänä asiana pidetään hankintayksikön tarjoajille asettamia ehtoja, joita pk-yritysten on usein vaikea

täyttää. (Credita julkaisuaika tuntematon.) Suomen yrittäjien teettämän Yrittäjien kuntabarometri -kyselyn mukaan yrittäjät pitivät julkisia hankintoja kaikista heikoiten hoidettuna kuntien elinkeinopolitiikan osa-alueena. (Suomen Yrittäjät 2020e, 16.)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa 82 % vastaajayrityksistä oli kokenut hankaluuksia julkisten hankintojen toteutuksessa, sekä 72,5 % vastaajista kertoi hankaluuksien johtaneen koko tarjouskilpailuun osallistumisen estymiseen. Yleisimmiksi ongelmiksi yrittäjät mainitsivat:

- edellytettyjen selvitysten laajuuden;
- monimutkaiset menettelysäännökset;
- liian laajat hankintakokonaisuudet sekä
- tarjouspyynnön epäselvyyden. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

Iso-Britanniassa tehdyssä vuonna 2015 julkaistussa tutkimuksessa on tutkittu pk-yritysten kohtaamia haasteita julkiseen tarjouskilpailuun osallistuessa. Tutkimuksen tarkoituksena oli lisätä ymmärrystä pk-yritysten kohtaamista esteistä julkisiin hankintoihin osallistuessa. Tutkimuksessa pk-yritykset saivat valita esteistä useamman vaihtoehdon, ja viideksi yleisimmäksi esteeksi pk-yritykset vastasivat:

1. liian tiukat vaatimukset, 37 % vastaajista;
2. huonosti kirjoitetut määrittelyt, epäselvyys, päällekkäisyys sekä standardoinnin puute, 27 % vastaajista;
3. tarjousten valmistelun vaatimat resurssiuhraukset: hinta ja aika, 27 % vastaajista;
4. byrokratia, 18 % vastaajista sekä;
5. haluttomuus osallistua epäoikeudenmukaiseksi koettuun prosessiin, 15 % vastaajista.

Tutkimukseen vastanneista pk-yrityksistä ainoastaan 5 % kertoi esteenä olevan sopimuksen liian suuri koko. (Loader 2015, 103–112.)

Euroopan Unionin mukaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen käyttäminen tarjousten valintaperusteena halvimman hinnan sijaan antaa pk-yrityksille etulyöntiaseman tarjouskilpailussa, jonka takia sitä suositellaankin käyttämään hankintojen toteuttamisessa. The Journal of Technology Transfer -lehdessä julkaistussa tutkimuksessa tutkittiin kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteen käytön vaikutuksia pk-yritysten menestykseen julkisissa hankinnoissa. Tutkimuksessa käytettiin Ruotsin hankintadataa, ja siitä selvisi, että kokonaistaloudellisen edullisuuden käytöllä ei ollut merkittävää vaikutusta pk-yritysten menestykseen tarjouskilpailuissa. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perustetta käytettäessä suurien yritysten osallistuminen nousi, sekä pk-yritysten tarjouskilpailun voittomahdollisuudet pienenevät verrattuna siihen, että valintaperusteena käytettäisiin alhaisinta hintaa. (Stake 2017, 1144, 1159.)

Euroopan Unionin asettama suositus kokonaistaloudellisen edullisuuden käytöstä valintaperusteena vaikuttaa siis vastoin tarkoitustaan pk-yrityksille haitalliselta. Keskeisenä ongelmana pk-yritysten huonommalle menestykselle kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa pidetään sitä, että pk-yritysten on vaikeampaa toteuttaa tarvittavat toimenpiteet laadun osoittamiseksi. Suuret yritykset



ovat laadun osoittamisessa usein paremmassa asemassa kokemuksensa ansiosta, sillä ne osallistuvat useammin tarjouskilpailuihin sekä omaavat suuremmat resurssit tarjousten tekemiseen. Tutkimuksessa selvisi myös, että hankinnan arvon noustessa 100 000 ruotsin kruunua (n. 9800 euroa) pk-yritysten todennäköisyys voittaa tarjouskilpailu pieneni 13 prosentilla suuriin yrityksiin verrattuna. Tämän ajatellaan heijastavan pk-yritysten vaikeuksia täyttää suurempien sopimusten vaatimuksia. Siitä huolimatta, että todennäköisyys pk-yritysten tarjouskilpailun voittoon pieneni hankinnan arvon kasvaessa, ei tutkimuksessa havaittu hankinnan jaon useampaan osaan juurikaan vaikuttavan pk-yritysten osallistumiseen. Pk-yritysten osallistuminen kasvoi ainoastaan yhden prosentin hankinnoissa, jossa hankintasopimus oli jaettu useampaan osaan. (Stake 2017, 1159–1160.)

Aikaisemmissa tutkimuksissa pk-yritysten osallistumisen haasteista julkisissa hankinnoissa toistuvat usein samat teemat. Osallistumisen ongelmat liittyvät usein hankittavien kokonaisuuksien liian suureen kokoon, hankinnan liian tiukkoihin vaatimuksiin tai hankinta-asiakirjojen ja -prosessin monimutkaisuuteen.

#### 4.4 Elinvoimaa hankinnoista

Elinvoimaa hankinnoista on Suomen Yrittäjien julkaisu, jossa he ovat esittäneet keskeiset ratkaisunsa julkisten hankintojen kehittämiseksi. Suurin osa julkaisussa esitetyistä keinoista ovat hankintayksikön käyttöönotettavissa välittömästi, mutta muutamat esitykset vaatisivat myös muutoksia hankintalainsäädäntöön. Esitetyillä ratkaisuilla pyritään kehittämään hankintoja hankintalakiin kirjatujen tavoitteiden (ks. luku 2.2) suuntaan sekä vahvistamaan alueiden elinvoimaa. Julkaisussa esitettyjen ratkaisujen keskeisenä tavoitteena voidaan pitää pk-yritysten aseman parantamista julkisissa hankinnoissa, jonka seurauksena myös hankintayksiköt saivat lisää tarjouksia.

” Suomen Yrittäjät suosittelee, että julkiset hankinnat on tunnustettava ja hyödynnettävä ennen kaikkea elinkeinopolitiikan työkaluna. Julkiset hankinnat on nähtävä yrittäjyyden, työllisyyden, aluekehityksen ja elinvoiman vahvistajina sekä innovaatioiden kehittäjinä.”

Seuraavaksi on esitetty Elinvoimaa hankinnoista -julkaisun sisältämät keskeisimmät ehdotukset hankintojen kehittämiseksi Suomessa.

##### 1. *Hankinnoissa on liikaa vaateita, hankinnat ovat ensisijaisesti elinkeinopolitiikkaa*

Suomen Yrittäjät kokevat, että hallitusohjelmassa on kirjattu liikaa vaateita hankinnoille. Hankinnoille ei pidä ladata kohtuuttomia hankinnan tuotteeseen tai palveluun liittymättömiä tavoitteita, eikä hallinnollinen taakka asetettujen kriteerien todentamiseksi saa muodostua pk-yritysten osallistumisen esteeksi. Hankinnan tavoitteiden on oltava realistisia ja hankinnoissa on huolehdittava hankintalain tavoitteiden toteutumisesta, kuten pk-yritysten pääsyn mahdollistamisesta tarjouskilpailuun. Hankinnan kynnyksessä nousee sitä korkeammaksi, mitä enemmän sille asetetaan ehtoja tai monimutkaisia vertailuperusteita. Seurauksena ovat hankinnat kuntaomisteisilta yhtiöiltä tai oma tuotanto kilpailuttamisen kiertämiseksi. Hallitusohjelma ei saa johtaa tarjousten vähenemiseen entisestään, sillä hankintayksiköt kokevat jo nyt, ettei hankintailmoituksiin tule tarpeeksi tarjouksia yrityksiltä.

Suomen Yrittäjät esittävät keskeisiksi asioiksi hallitusohjelman hankintakirjauksia toimeenpantaessa, että pk-yritysten jättämiä tarjouksia ja pärjäämistä täytyy seurata, julkisen sektorin kilpailuttamis-osaamista sekä yritysten hankintaosaamista on parannettava sekä pk-yrityksille osoitetun hankinta-neuvonnan rahoitusta nostettava. Pk-yritysten osaaminen ja mahdollisuudet vastata tarjouspyyntöihin sekä kasvaviin laatuvaatimuksiin on turvattava ja hankinnoille täytyy asettaa vain sellaisia kriteereitä, jotka ovat kohtuullisesti toteutettavissa myös pk-yrityksissä.

## *2. Työllistämisehto ei kuulu julkisiin hankintoihin*

Useat yrittäjät palkkaavat uutta henkilökuntaa päästessään kaupantekoon julkisen sektorin kanssa. Hankintailmoituksessa ei tästä huolimatta pidä edellyttää työllistämistä, vaan yritysten työllistämisedellytyksiä voisi edistää esimerkiksi madaltamalla palkkaamisen esteitä ja paikallisella sopimisella.

Suomen Yrittäjät eivät kannata työllistämiskaavojen sisällyttämistä julkisiin hankintoihin, koska se on vastoin hankintalain tavoitetta, joka on edistää pk-yritysten kilpailumahdollisuuksia muiden yritysten kanssa. Työllistämiskaavan käyttäminen on pienelle yritykselle kohtuuton suhteessa suurempaan yritykseen. Tarjouspyynnön vaatimusten lisääminen vähentää pk-yrityksiltä saatuja tarjouksia, joita tulee jo nyt toivottua vähemmän. Pienten yritysten on turvattava työt ensin nykyiselle henkilöstölleen, varsinkin suhdannevaihtelujen koittaessa, eikä työttömyyden kustannuksia pidä siirtää hankintojen kautta yritysten hoidettavaksi.

## *3. Hankinta-Suomessa elinvoima esille*

Kansallinen hankintastrategia (Hankinta-Suomi) on Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan pulmallinen, sillä hankintastrategialle asetetut tavoitteet lähtevät liikaa hankkijan tarpeista. Yksi ja sama strategia ei sovellu kaikkien, satojen hankintayksiköiden käyttöön. Hankintastrategiassa on tunnistettava suomen osien erilaisuus.

Yritysten kiinnostusta tarjota julkisiin hankintoihin on vahvistettava hankintastrategialla. Hankintastrategian täytyy innostaa kuntapäätäjää linjaamaan markkinoita kehittävästä, elinvoimaa luovasta ja yrittäjyyttä edistävästä hankintapolitiikasta, eikä se saa ohjata liian suurten hankintakokonaisuuksien tekoon. Hankintastrategiassa täytyy suhtautua pidättyväisesti yhteishankintayksikköjen käyttöön. Yhteishankintayksiköiden käyttöä on syytä harkita ainoastaan, mikäli alueella ei ole merkittävää tarjontaa hankittavasta palvelusta tai tuotteesta tai jos kilpailutus on erityisen haastavaa järjestää itse. Hallituksen yrittäjyysstrategian täytyy edistää hankintalain tavoitteita sekä pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin ja kansallista hankintastrategiaa laadittaessa on tärkeää hyödyntää Elinvoimaa hankinnoista -julkaisussa esitettyjä ratkaisuja.

## *4. Hankinnat osiin ja monta toimittajaa*

Hankintojen osiin jakaminen on tärkeää, jotta pk-yrityksillä on kapasiteettia vastata hankintailmoitukseen. Merkittävä osa pk-yrityksistä oli kokenut, ettei hankintayksikkö ole jakanut hankintoja taroituksenmukaisesti osiin heidän osallistumisensa mahdollistamiseksi. Hankintojen jakamisessa on vielä paljon tekemistä hankintojen toteuttamisvaiheessa sekä viestinnän parantamisessa pk-yrityksille. Suomen Yrittäjien mukaan julkisten hankintojen käyttäminen markkinoiden luomiseen ja kehittäminen onnistuu parhaiten:

- hankintojen jakamisella osiin;
- järjestämällä jokaisesta merkittävästä hankinnasta markkinavuoropuheluita, jotka ovat kustannustehokkain sekä toteuttamiskelpoisin lisätä kehittää markkinatiedon hyödyntämistä;
- pienhankintojen, eli kynnysarvon alittavien hankintojen avoimemmalla kilpailutuksella;
- laatimalla yritysvaikutusten arviointi hankinnoista.

#### 5. *Onnistunut hankintapolitiikka luo elinvoimaa*

Hankintapolitiikka on aina hankintayksikön omissa käsissä. Hankintapolitiikkaa ei saa ulkoistaa, vaikka hankinnan toteutus olisi ulkoistettu ja kuntien täytyy linjata omistajaohjauksellaan myös omistamiensa yhtiöiden hankintapolitiikkaa. Kuntien täytyy ottaa julkiset hankinnat yritystoiminnan edistämisen, innovaatioiden kehittämisen sekä alueen elinvoiman kehittämisen välineeksi. Hankintojen hankintakriteerit on asetettava sellaisiksi, että ne edistävät markkinoiden toimivuutta.

Suomen yrittäjät ohjeistavat, että kuntien ja kuntayhtymien on otettava tosiasiallisesti arkikäyttöön hankintastrategiat ja -ohjeet sekä huomioitava hankintalain periaatteet myös pienhankinnoissa. Yritysten sekä julkisen sektorin hankintaosaamista täytyy parantaa lisäämällä neuvontaa, koulutuksia ja yhteistyötä. Kuntien on myös kuvattava hankintaprosessinsa mahdollisimman täsmällisesti luottamusta herättävän ja mahdollisimman avoimen verovarojen käytön mahdollistamiseksi.

#### 6. *Yhteishankintayksiköt karkaavat kauas alueista*

Suomen Yrittäjät suhtautuvat yhteishankintayksiköihin varauksella, sillä keskitetyt yhteishankintayksiköt toteuttavat usein liian isoja tarjouskilpailuja, joihin pk-yrityksillä on heikot mahdollisuudet osallistua. Kun hankinnat toteutetaan liian suurina kokonaisuuksina, syntyvät niissä kilpailua lähinnä vain suurimpien yritysten kesken. Yhteistoimintayksiköiden on otettava kilpailutuksien kohdalla käyttöön markkinavuoropuhelu, sekä osoitettava mitä toimia se on tehnyt hankinnan osittamisen eteen. Suomen yrittäjien näkemys on, että yhteishankintayksiköiden on toteutettava markkinavuoropuheluita sekä otettava huomioon kuntien hankintapolitiikka ja tavoitteet. Hankkijoiden on otettava vastuu yhteishankintayksiköiden ohjaamisesta.

Suomen Yrittäjät kokevat myös, että kuntien ja valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy tarvitsee selkeän omistajaohjauksen, joka edistää pk-yrittäjyyttä. Hansel tarjoaa myös erilaisia hankintatoimen palveluita sekä konsultointia, joita tarjoavat myös yritykset yrittäjäriskillä. Hansel Oy:llä oli vuoden lopussa noin 400 toimittajaa, ja näillä toimittajilla noin 3000 alihankkijaa. Sopimuksissa täytyy kiinnittää huomioita siihen, että pk-yrityksillä olisi mahdollisuus olla itsenäinen sopimus Kumppani, eikä ainoastaan alihankintaketjun kautta. Suomen yrittäjät esittävät, että Hanselin rooli täytyy supistaa viranomaisen mukaiseksi yhteishankintayksiköksi ja sen rooli on selkeytettävä. Hanselin on julkaistava pysyvästi tekemiensä hankintojen oleelliset hankinta-asiakirjat, jolloin yritykset pystyisivät seuraamaan, että millaisilla ehdoilla hankintoja toteutetaan. Yhteishankintayksiköiden täytyy pysyä hankintalain sekä -direktiivin rajoissa ja niiden tehtävien täytyy liittyä dynaamisiin hankintamettelyihin tai puitejärjestelyihin.

### 7. *Julkista elinkeinotoimintaa on supistettava*

Kuntayhtiöt tuottavat huomattavan määrän palveluista, jotka olisivat saatavissa markkinoilta. Kuntayhtiöt tuottavat usein palveluja myös kunnan ulkopuolelle, toisten kuntien asukkaille sekä yrityksille. Yksittäinen yritys on huomattavasti heikommassa asemassa kuntaan ja sen omistusyhteisöön nähden, sillä yrittäjä joutuu kantamaan yrittäjärisikin. Kuntayhtiöillä taas ei ole tosiasiallista konkurssiriskiä.

Suomen Yrittäjät esittävät, että kuntien on siirtymäajan kuluessa vetäydyttävä järjestelmällisesti markkinoilta, joilla on tai syntyisi todennäköisesti riittävän kilpailun tuomaa yksityistä tarjontaa. Kuntien toimintaa markkinahäiriikkönä on rajoitettava selkeyttämällä kuntien toimialaa koskevaa lainsäädäntöä sekä kuntien on selkeästi erotettava palveluiden tuottaminen ja järjestäminen palvelustrategioissaan. Kilpailuneutraliteettia rikkoneille kunnille pitäisi luoda enemmän painetta reiluun kilpailuun tiukentamalla kilpailuneutraliteettisääntelyä kohti kieltoperiaatetta ja sanktiouhkaa.

Hankintayksikkö on vapautettu kilpailuttamisvelvollisuudestaan, mikäli se tekee hankinnan sidosyksiköltään. Tätä järjestelyä kutsutaan in-house hankinnaksi. Silloin kun sidosyksikön myynti ei perustu lakisääteiseen velvollisuuteen, ja myynti tapahtuu muulle kuin yhtiön osakkaalle, kutsutaan myyntiä ulosmyynniksi. Hankintayksikön on selvitettävä markkinaehtoisen toiminnan olemassaolo, mikäli sidosyksikkö aikoo tehdä ulosmyyntiä yli 5 prosenttia liiketoiminnastaan tai yli 500 000 euron edestä. Nämä rajoitteet on säilytettävä, jotta sidosyksikköjen ulosmyyntien aiheuttamat kilpailuhäiriöt jäävä pienemmiksi. Suomen yrittäjät esittävät, että in-housea koskevat rajat täytyy säilyttää entisellään ja kuntien yleistä toimialaa on tarvittaessa kavennettava asteittain, jotta epäavoin kuntayhtiöiden myynti- ja ostoyhteistyö ei jatkossa ainakaan laajene. Hankintayksikön määräysvallan määrittämiseen otettava käyttöön viiden prosentin vähimmäisomistusraja, sillä se parantaisi omistajaohjausta kuntayhtiöissä sekä estäisi niiden levittäytymistä kilpailuille markkinoille.

### 8. *Kuntien julkaistava tiedot ostoistaan*

Kuntien ostojen avoimempi julkaiseminen mahdollistaisi tietojen paremman vertailtavuuden ja kustannussäästöjen hakemisen sekä parantaisi hankintojen sisäistä valvontaa. Kaikkien ostojen avoin julkaiseminen on edellytys verovarojen tehokkaalle käytölle, sillä se mahdollistaisi mm. laittomien suorahankintojen ja pienhankintojen tunnistamisen sekä toimittajamäärien seuraamisen. Suomen yrittäjät vaatii, että kuntien ja kuntayhtymien on julkistettava ostolaskunsa.

(Suomen Yrittäjät 2020b.)

## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 5.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksessa selvitettiin hankintayksikössä työskentelevien hankinta-asiantuntijoiden kokemuksia sekä mielipiteitä eri keinoista parantaa pk-yritysten asemaa julkisissa hankinnoissa. Pääasiallisena tavoitteena oli tuoda esille hankinta-asiantuntijoiden kokemia haasteita pk-yritysten huomioimisessa sekä löytää keinoja parantaa pk-yritysten asemaa julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena oli lisäksi saada selville, miten eri hankinta-asiantuntijat huomioivat pk-yritysten osallistumismahdollisuudet hankinnoissaan, sekä mitkä asiat vaikuttavat heidän kokemustensa mukaan pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin.

Opinnäytetyön tutkimuskysymykset olivat:

- Miten pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia olisi mahdollista parantaa julkisissa hankinnoissa?
- Miten hankinta-asiantuntijat huomioivat pk-yritykset julkisissa hankinnoissa?
- Mitä haasteita pk-yritysten huomiointiin julkisissa hankinnoissa liittyy?
- Mitkä asiat vaikuttavat pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin julkisissa hankinnoissa?

Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena ja sen toimeksiantajana oli Suomen Yrittäjien aluejärjestö Savon Yrittäjät. Tutkimuksessa käsitellyt teemat pohjautuvat Suomen Yrittäjien julkaisemassa Elinvoimaa hankinnoista -ohjelmassa esitettyihin julkisten hankintojen kehitysehdotuksiin.

### 5.2 Tutkimusmenetelmä

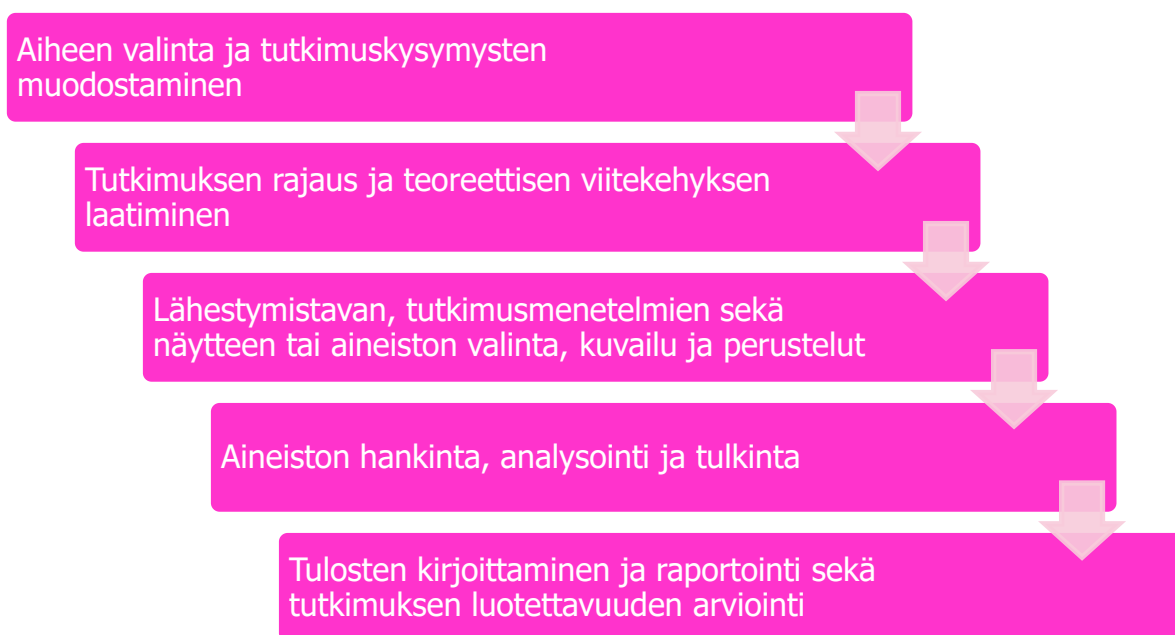
Tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi valittiin kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laadullinen tutkimus tarkoittaa sellaista tutkimusta, jolla pyritään tekemään havaintoja tai löydöksiä ilman tilastollisia tai muita määrällisiä menetelmiä. Laadullisessa tutkimuksessa käytetään sanoja ja lauseita, toisin kuin kvantitatiivisessa eli määrällisessä tutkimuksessa, joka perustuu lukuihin. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on pyrkiä saamaan mahdollisimman paljon irti yhdestä havaintoyksiköstä. Laadullisella tutkimuksella havaintoyksiköt voidaan tutkia hyvinkin perusteellisesti niiden vähäisen määrän vuoksi, mutta laadullinen tutkimus ei anna mahdollisuutta havaintojen yleistämiseen. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimus toteutetaan yleensä tutkijan itsensä toimesta haastattelemalla tai havainnoidulla, kun taas määrällisessä tutkimuksessa työvälineinä toimivat usein muun muassa kyselyt. (Kananen 2014, 17–19.) Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on yleensä jonkin ilmiön ymmärtäminen. Laadullisella tutkimuksella ei siis pyritä yleistämään tuloksia tilastollisilla yhteyksillä, vaan pikemminkin ymmärtämään tutkittua aihetta syvällisemmin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006a.)

Tämän opinnäytetyön tutkimusmenetelmäksi valittiin kvalitatiivinen tutkimus, sillä tutkimuksen kohteesta pyrittiin saamaan mahdollisimman syvällinen näkemys. Suurin osa pk-yritysten julkisiin hankintoihin osallistumiseen liittyvistä tutkimuksista on toteutettu tutkimalla yrityksiä omia mielipiteitä sekä kokemuksia. Toteutuskelpoisten julkisten hankintojen kehitystoimien löytämiseksi on kuitenkin tärkeää ymmärtää syvällisesti myös hankintoja tekevien osapuolien näkökulmia siitä, miten julkisia hankintoja voisi kehittää ja mitä mahdollisia ongelmia nykyisiin kehitysideoihin liittyy. Hankintayksikössä työskentelevien hankinta-asiantuntijoiden mielipiteitä ja kokemuksia tutkimalla voidaan lisätä

yriösten ja hankintayksiköiden välistä ymmärrystä sekä saada aikaan entistä parempia ja toteuttamiskelpoisempia kehitystoimia.

### 5.3 Tutkimuksen eteneminen ja aineistonkeruu

Tieteellisessä tutkimuksessa pyritään tyypillisesti selvittämään jotakin ongelmaa. Ongelman selvittämisen kannalta tärkeintä on pyrkiä koko ajan ajattelemaan, eikä mikään tutkimussuunnitelma tai menetelmä voi korvata itse ajattelua. Tutkimusta tehdessä kannattaa siitä huolimatta tehdä aina tutkimussuunnitelma. Laadullisen tutkimuksen tutkimusprosessin tavanomaisimmat vaiheet on kuvattu alla olevassa kuviossa "Laadullisen tutkimusprosessin vaiheet" (Kuvio 13). Laadullinen tutkimus on melko joustava ja tutkimuksen vaiheiden välillä on paljon päällekkäisyyksiä. Tutkijan on myös mahdollista palata muokkaamaan jo aiemmin tekemiään valintoja. (Puusa & Juuti 2020, 10–11.)



KUVIO 13. Laadullisen tutkimusprosessin vaiheet (Puusa & Juuti 2020, 10–11)

Opinnäytetyöprosessi alkoi luonnollisesti aiheen valinnalla. Opinnäytetyön aihe on syytä valita niin, että kirjoittaja omaa aiheen perusteorian ja aikaisemmat opinnot tukevat aihealuetta (Kananen 2014, 29). Opinnäytetyön aihe valikoitui käytyjen kurssien sekä työkokemuksen pohjalta.

Tieteellisessä työssä täytyy olla aina ongelma. Tutkimusongelman rajaaminen ja määrittely on tärkeä vaihe, sillä se ohjaa koko tutkimusprosessia. Tutkimusongelman sekä tutkimuskysymysten määrittely on syytä toteuttaa huolellisesti, sillä koko tutkimuksen onnistuminen riippuu viime kädessä niistä. (Kananen 2014, 32.) Aiheen valinnan jälkeen muodostettiin tutkimuksen tutkimusongelma sekä tutkimuskysymykset. Tutkimuskysymykset muuttuivat tutkimusprosessin edetessä sekä tietoperustan kasvaessa työlle tarkoituksenmukaisempaan suuntaan.

Tutkimusongelman ja tutkimuskysymysten asettamisen jälkeen rajattiin opinnäytetyön tutkimuksen aihe sekä asetettiin tutkimuksen tavoitteet. Aiheen riittävän rajauksen sekä tutkimuksen tavoitteiden asettamisen jälkeen perehdyttiin syvemmin aihealueen tämänhetkiseen tietämykseen aikaisempien

tutkimusten sekä kirjallisuuden avulla. Kirjallisuuskatsaus auttaa tutkimuksen käytännön toteuttamisessa ja kirjallisuuteen perehtymällä on mahdollista löytää aihealueelta harmaita alueita, joilta tutkimukset puuttuvat.

Riittävän aihealueeseen perehtymisen jälkeen alkoi opinnäytetyön teoreettisen viitekehyksen muodostaminen. Teoreettisen viitekehyksen teossa tutkija joutuu päättämään, mitä teorioita ja tutkimuksia hän ottaa omaan työhönsä. Teoreettisessa viitekehysessä on syytä käyttää sellaisia tutkimuksia, jotka ovat oleellisia oman tutkimusongelman kannalta. (Kananen 2014, 51.) Työn teoreettinen viitekehys koottiin keskeisestä julkisten hankintojen teoriasta sekä aikaisemmista tutkimuksista liittyen pk-yritysten ongelmiin julkisissa hankinnoissa.

Seuraavaksi valittiin käytettävä tutkimusmenetelmä ja toteutettiin tutkimuksen aineistonkeruu haastatteluin, joka on yksi laadullisen tutkimuksen käytetyimmistä tiedonkeruumenetelmistä (Kananen 2014, 70). Haastatteluissa haastateltiin viittä Savon alueella toimivan yhteishankintayksikkö Sansia Oy:n hankinta-asiantuntijaa. Haastattelujen kohteeksi valittiin yhteishankintayksikössä työskenteleviä hankinta-asiantuntijoita, sillä he työskentelevät päivittäin tutkimuksessa käsiteltyjen aiheiden parissa. Haastateltavilla on vankka hankintaosaaminen sekä kokemusta julkisten hankintojen konkreettisesta toteuttamisesta. He ovat työssään tekemisissä niin hankintoja tekevien kuntien, kuin myös itse pk-yritysten kanssa, joten heillä uskottiin olevan hyvät edellytykset arvioida eri keinoja sekä niiden toimivuutta pk-yritysten osallistumisen edistämiseksi julkisissa hankinnoissa.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluna, eli haastatteluna, jossa kaksi ihmistä keskustelee aihe kerrallaan etukäteen määritetyistä teemoista. Teemahaastattelussa eli puolistrukturoidussa haastattelussa haastateltaville esitetään samat tai lähes samat kysymykset samassa järjestyksessä. Teemahaastatteluilla pyritään saamaan käsitys tutkimuksen kohteesta ja ymmärtämään tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Teemahaastattelussa tutkijalla on oltava käsiteltävästä asiasta jokin ennakkonäkemyks, jotta hän pystyy laatimaan keskustelun teemat. Tutkija laatii ennen haastattelua ennakkokäsityksensä pohjalta teemahaastattelurungon. (Kananen 2014, 70–71,77; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006b). Teemahaastattelun teemat perustuvat yleensä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedettyyn, eli tutkimuksen viitekehykseen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 88). Haastattelun teemat perustuivat luvussa 4.4 esitelyihin Elinvoimaa hankinnoista -julkaisun kehitysehdotuksiin.

Yksi haastattelun suurimmista eduista on sen joustavuus. Haastattelijalla on haastattelun aikana mahdollisuus käydä keskustelua haastateltavan kanssa ja oikaista väärinkäsityksiä. Haastattelija voi myös toistaa kysymyksiä tai selventää sanamuotoja, toisin kuin esimerkiksi lomakekyselyissä. Haastattelun onnistumisen kannalta on myös suositeltavaa, että haastateltavat voisivat tutustua teemoihin, kysymyksiin tai vähintään haastattelun aiheeseen etukäteen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 85–86.)

Ennen haastatteluja haastateltaville lähetettiin haastattelurunko mahdollisimman kattavien ja syvälisten vastausten saamisen mahdollistamiseksi. Haastattelut toteutettiin videopuheluna Microsoft Teams -alustalla joulukuussa 2020. Puhelut nauhoitettiin, jotta itse haastattelutilanne etenisi mahdollisimman luontevasti. Haastattelujen nauhoittaminen mahdollisti myös niiden myöhemmän litte-  
röinnin. Haastattelujen aluksi kerrattiin vielä haastateltaville, että millainen haastattelu on kyseessä,

miten se tulee etenemään sekä mihin tarkoitukseen haastattelu tehdään. Haastattelut etenivät pääsääntöisesti haastattelurungon mukaisessa järjestyksessä teemoittain. Etukäteen määritellyt teemat ja kysymykset auttoivat varmistamaan sen, että kaikki tutkimuksen kannalta tarvittavat aihealueet tulivat käsitellyiksi haastatteluissa. Haastattelurunko toimi siis haastatteluissa ikään kuin muistilistana, ja haastatteluissa pyrittiin siihen, että haastateltavat pystyisivät puhumaan mahdollisimman vapaasti eri teemoihin liittyvistä asioista.

Haastattelujen jälkeen aloitettiin tutkimustulosten analysointi purkamalla haastattelut kirjalliseen muotoon, eli litteroimalla haastattelut. Haastattelua litteroidessa tutkijan täytyy valita mitä kaikkea hän litteroi, sillä kyseessä on hidas työvaihe. Yleensä litteroinnissa riittää melko karkea taso, joka huomioi lauseen ytimen tiivistetyssä muodossa ilman, että siinä tuotaisiin esille vastaajan koko ilmaisu. (Kananen 2014, 101–102.) Haastatteluaineiston purkamiseen käytettiin peruslitterointia, jossa aineisto muutetaan tekstimuotoon tarkasti, mutta siitä jätetään täytesanat pois. Peruslitteroinnissa voidaan harkitusti jättää pois myös selvästi kontekstiin liittymätön puhe. (Tietoarkisto julkaisuaika tuntematon.)

Haastattelujen litteroinnin jälkeen siirryttiin haastatteluaineiston analysoimiseen. Haastatteluaineiston analysoiminen aloitettiin haastatteluaineiston teemoittelulla, koska se on luonteva tapa edetä teemahaastatteluaineiston analysoimisessa. Aineisto järjestettiin teemoihin, jotka mukailivat itse haastattelussa käytettyä teemahaastattelurunkoa. Kun aineisto järjestellään teemojen mukaan, koetaan teemojen alle ne kohdat, joissa puhutaan kyseisestä aiheesta. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006c.) Kun aineisto oli järjestelty helposti analysoitavaan muotoon, koottiin siitä aineistoa tulkitsemalla keskeiset tutkimustulokset teemoittain. Tulosten pohjalta tutkimuksesta tehtiin johtopäätökset sekä kehittämisehdotukset.

Lopussa pohdittiin vielä opinnäytetyön luotettavuutta, hyötyjä sekä mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Opinnäytetyön tutkimusprosessi ei edennyt täysin ennalta määritettyjen vaiheiden mukaisesti, sillä tutkimuksen edetessä ja aihealueen tietämyksen kasvaessa palattiin useaan otteeseen muuttamaan aikaisemmin tehtyjä valintoja tarkoituksenmukaisempaan suuntaan.

#### 5.4 Tutkimuksen luotettavuus

Opinnäytetyön tulosten on oltava luotettavia, eikä luotettavuutta voida saavuttaa ilman kunnollista paneutumista laadun valvontaan. Laadullisen tutkimuksen luotettavuusarviointi poikkeaa määrällisen tutkimuksen luotettavuusarvioinnista siten, ettei sille ole vakiintunutta arviointikriteeristöä. Luotettavuuskysymykset onkin otettava huomioon jo tutkimuksen suunnitteluvaiheessa sekä tutkimusprosessin aikana, jossa tekijä joutuu jatkuvasti tukeutumaan johonkin lähteeseen. (Kananen 2014, 145.) Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan pohtia kolmen käsitteen avulla, jotka ovat luotettavuus, pätevyys ja eettisyys (Puusa & Juuti 2020, 168).

Tutkimuksen luotettavuudella eli reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimuksen tuloksen tarkkuutta, eli mitaustulosten toistettavuutta ja kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Laadullisella tutkimusmenetelmällä tehdyssä tutkimuksessa luotettavuuden kriteeri on viime kädessä tutkija itse, koska luotettavuuden arvioinnin kohteena ovat tutkijan tutkimuksessaan tekemät valinnat ja ratkaisut. Tutkijan



tulee siis arvioida jokaisen tekemänsä valinnan kohdalla tutkimuksensa luotettavuutta. Luotettavuuden arviointia tehdään jatkuvasti suhteessa analyysitapaan, teoriaan, tutkimusaineiston ryhmitteilyyn, luokitteluun, tulkintaan, tutkimiseen, tuloksiin ja johtopäätöksiin. Tutkimusta tehdessä on pystyttävä perustelemaan miten mihinkin valintoihin ja tulkintoihin on päädytty, sekä arvioimaan tehtyjen ratkaisujen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Luotettavuutta arvioidessa on syytä kiinnittää huomioita myös puolueettomuusnäkökulmaan, eli tutkijan omien näkemysten ja asenteiden merkitykseen tulkinnoissa. (Vilka 2015, 124–126.)

Laadullista tutkimusta tehdessä on arvioitu kaikkien tehtyjen valintojen osalta niiden vaikutusta tutkimuksen luotettavuuteen. Tutkimus toteutettiin toimeksiantona Savon Yrittäjille, jonka intressinä on pk-yritysten aseman parantaminen. Koko tutkimusprosessin ajan on kiinnitetty huomioita puolueettomuuteen sekä siihen, etteivät toimeksiantajan intressit ohjaisi opinnäytetyön tutkimusta. Opinnäytetyössä on pyritty tulkitsemaan aikaisempia tutkimuksia ja tuomaan kyseisten tutkimusten tulokset esiin mahdollisimmat objektiivisesti. Tutkimuksen luotettavuuden arviointiin on kiinnitetty erityistä huomioita tutkimuksessa toteutetun teemahaastattelun suunnittelussa, toteutuksessa sekä haastatteluaineiston tulkinnassa.

Tutkimuksen teossa on arvioitu kriittisesti käytettyjä lähteitä ja pyritty erottamaan selkeästi Suomen Yrittäjien julkisten hankintojen kehitysehdotukset opinnäytetyön muista osioista. Opinnäytetyön aikaisemmat tutkimukset -osiossa on käytetty ainoastaan vertaisarvioituja tutkimuksia. Tarkasteltaessa tässä työssä käytettyjä aikaisempia tutkimuksia, huomataan, että osa tutkimuksista on toteutettu muualla kuin Suomessa. Hankintalainsäädännössä on maiden välisiä eroavaisuuksia EU-kynnyksiarvojen alittavien hankintojen osalta, joten ulkomailla tehtyjen aikaisempien tutkimusten tutkimusolosuhteet eivät ole täysin vastaavia kuin Suomessa. Hankintalainsäädäntö on kyseisissä maissa kuitenkin samankaltainen, sekä tutkimusten tutkimustulokset vastasivat hyvin paljon suomessa tehtyjen tutkimusten tuloksia, jonka takia kyseisten tutkimusten arvioitiin olevan sopivia myös tähän opinnäytetyöhön.

Tutkimuksen pätevyydellä tarkoitetaan tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä tutkimuksessa on tarkoitus mitata. Pätevässä tutkimuksessa ei saisi olla systemaattista virhettä, joka vältetään siten, että tutkittavat ymmärtävät mittarin, kyselylomakkeen ja kysymykset. Pätevyyttä eli validiutta tarkastellaan jo tutkimusta suunniteltaessa, joka tarkoittaa aineiston keräämisen huolellista suunnittelua sekä sen varmistamista, että mittarin kysymykset kattavat koko tutkimusongelman. Tutkimuksen tulokset vääristyvät, mikäli vastaaja ei tosiasiallisesti ajatellutkaan siten, miten tutkija oletti. Tutkimuksen pätevydessä on kyse siitä, miten hyvin tutkija on pystynyt siirtämään tutkimuksessa käytetyn teorian käsitteet ja ajatuskokonaisuuden kyselylomakkeeseen. (Vilka 2015, 124.)

Tutkimusta suunniteltaessa on mietitty tarkkaan haastattelukysymysten asettelua, jotta ne vastaisivat mahdollisimman hyvin tutkimuskysymyksiin. Haastattelurunko hyväksyttiin ennen haastatteluja toimeksiantajalla, jotta he voisivat halutessaan lisätä siihen kysymyksiä, sekä arvioida vastaavtko kysymykset tutkimuskysymyksiin. Haastattelujen alussa haastateltaville kerrottiin, ettei heidän tarvitse vastata kysymyksiin, joihin eivät osaa vastata tai joista heillä on liian vähän kokemusta vastauksen antamiseksi. Haastatteluissa pyrittiin kysymyksiä esittäessä selventämään, mitä kysymyksellä tarkoitetaan, jotta kaikki haastateltavat ymmärtäisivät kysymykset oikein. Haastattelujen aikana

pyrittiin myös varmistamaan, että haastattelija ymmärsi vastaukset oikein kertaamalla asiat haastateltavan kanssa.

Tutkimusetiikka, eli hyvän tieteellisen käytännön noudattaminen, on tärkeä osa tutkimuksen tekemisestä. Tutkimusetiikalla tarkoitetaan yleisesti sovittuja pelisääntöjä suhteessa tutkimuskohteeseen, toimeksiantajiin, kollegoihin sekä suureen yleisöön. Hyvällä tieteellisellä käytännöllä tarkoitetaan eettisesti kestävien tutkimus- ja tiedonhankintamenetelmien noudattamista. Tutkijan on osoitettava tutkimuksellaan tiedonhankinnan, tutkimusmenetelmien ja tutkimustulosten johdonmukaista hallintaa. (Vilka 2015, 26–27.) Opinnäytetyön teoria on kerätty hyödyntäen alan ammattikirjallisuutta sekä muita asianmukaisia tietolähteitä. Tietolähteisiin on viitattu käyttäen asianmukaisia lähdeviitteitä. Tutkimusetiikka on huomioitu koko tutkimusprosessin ajan noudattamalla tutkimuksen teossa rehellisyyttä sekä yleistä tarkkuutta ja huolellisuutta tutkimuksen tekemisessä ja tutkimustulosten esittämisessä. Tutkimuksessa on salattu haastateltujen asiantuntijoiden henkilöllisyydet ja tutkimustulosten esittämisessä on käytetty haastateltavista nimien sijaan tunnisteita H1-H5. Tutkimusaineisto hävitettiin asianmukaisesti heti tutkimuksen jälkeen.

## 6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

### 6.1 Hankintojen vaatimukset

Haastateltavat arvioivat hankintojen kohteena oleville palveluille tai tuotteille asetettujen vaatimusten määrällä olevan hyvin vähäinen tai olematon vaikutus pk-yritysten osallistumiseen hankinnoissa. Haastateltavat kertoivat, että pk-yritysten osallistumiseen vaikuttaa vaatimusten määrän sijaan vaatimusten sisältö. Vaatimusten määrän kerrottiin vaihtelevan suuresti eri toimialojen sekä hankintojen välillä.

*H 4: Joissain isoissa hankinnoissa voi olla, että se vaatimusten määrä on pienelle yritykselle ylittämättömän siihen, että voisi lähteä tutustumaan hankintaan. Painottaisin kuitenkin, että hankintojen laatu vaikuttaa määrää enemmän. En näe, että vaatimusten määrä suoraan vaikuttaisi pk-yritysten jättämiin tarjouksiin.*

*H 5: En usko, että määrä vaikuttaa, vaan se mitä ne vaatimukset ovat.*

Kolme haastateltavaa viidestä kertoi, että vaatimusten määrää voisi olla mahdollista vähentää joissain hankinnoissa. Haastateltavat kertoivat, ettei tiettyjä hankintojen vähimmäisvaatimuksia voida vähentää, sillä jotkin vaatimukset ovat välttämättömiä hankinnan kohteen määrittelemiseksi sekä riittävän laadun takaamiseksi. Hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksilla pyritään usein takaamaan hankinnalle tarpeeksi korkea laatu, jolloin kilpailutus tapahtuu vähimmäisvaatimusten täyttävien kesken hinnalla.

*H 2: Mielellään niitä ei vähennettäisi, koska se on meidän tapamme hakea hankintoihin laatua. Laadulla pisteyttäminen on usein haasteellista ja epävarmaa, joten pyrimme usein takaamaan laadun tarpeeksi korkeilla vähittäisvaatimuksilla ja tekemään valinnan sen jälkeen hinnalla.*

*H 3: Kyllä varmasti joissakin hankinnoissa olisi mahdollista vähentää vaatimusten määrääkin. Monissa tapauksissa hankinnan vaatimuksia ei voida kuitenkaan karsia, sillä jotkin vaatimukset ovat välttämättömiä hankinnan kannalta.*

Haastateltavista kaikki viisi kertoivat arvioivansa hankintoja tehdessä hankinnan vaatimusten tarpeellisuutta hankintaan nähden. Haastateltavat kertoivat pohtivansa vaatimuksia asettaessa erityisesti sitä, että vähentäisikö jokin vaatimus olennaisesti kilpailua rajaamalla tiettyjä tarjoajia pois. Hankinnan vaatimukset asettaa yleensä tilaaja, mutta haastateltavat kertoivat käyvänsä tilaajan kanssa usein keskustelua erilaisten vaatimusten tarpeellisuudesta. Tilajalla tarkoitetaan hankinnan tosiasiallista hankkijaa, kuten kuntaa, joka on luovuttanut hankinnan toteuttamisen toimeksiantona hankintayksikölle.

*H 1: Arvioin joka kerta. Hankinnoissa on tärkeää erottaa tilaajan halu ja tarve. Kerron aina tilaajalle, mikäli jokin tilaajan asettama vaatimus ei ole hankinnan kohteen kannalta välttämätön edellytys. Näistä asioista sitten usein keskustellaan tilaajan kanssa.*

Haastateltavat kertoivat erilaisia tapoja, joilla he huomioivat vaatimuksia asettaessa niiden toteutettavuuden myös pk-yrityksissä. Vastauksista nousi esille erityisesti hankintojen osiin jakaminen, voi-

mavara-alihankinnan mahdollistaminen sekä yleinen pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien arviointi hankinnan vaatimuksia asettaessa. Hankinnan valmistelussa ei kuitenkaan yleensä varsinaisesti mietitä, että tulisiko toimittajaksi pieni vai suuri yritys, vaan pyritään lähinnä mahdollistamaan myös pienten yritysten osallistuminen tarjouskilpailuun.

*H 2: Käyn yleensä mielessäni läpi, että minkälaisia tarjoajia toimialalla on. Hankintoja tehdessä on myös aina takaraivossa pk-yritysten huomioiminen. Kyllä minä aina mietin, että onko tämä hankinta nyt sellainen mihin pk-yrityskin voisi tarttua. Tilaaajan kanssa keskusteluja ei kuitenkaan suoraan käydä siitä näkökulmasta, että olisiko kyseessä suuri vai pieni yritys.*

## 6.2 Työllistämisehto

Työllistämisehto on hankintaan sisällytettävä ehto, joka velvoittaa sopimusosapuolia työllistämään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä, kuten pitkäaikaistyöttömiä tai osatyökykyisiä. Haastateltavista ainoastaan yksi oli sisällyttänyt työllistämisehdon johonkin hankintaansa. Kyseinen haastateltava kertoi sisällyttäneensä työllistämisehdon yhteen toteuttamaansa ruoka- ja asumispalveluhankintaan. Työllistämisehdon käyttäminen vaikuttaa siis olevan vielä varsin harvinaista julkisissa hankinnoissa.

*H 4: Ei ole tullut käytettyä. Moni kunta on vasta laatimassa omia hankintastrategioitaan, joten voi olla, että tällaisiin asioihin aletaan vasta kiinnittämään huomioita ja ne alkavat tulemaan myöhemmin meillekin kuntien omien hankintastrategioiden kautta.*

*H 5: Yhden kerran olen käyttänyt, niitä voisi käyttää useamminkin esimerkiksi asumispalveluissa.*

Vähäisen työllistämisehdon käytön kokemuksen takia haastateltavien oli vaikea arvioida sen käyttämisen vaikutuksia pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin. Arviot työllistämisehdon käyttämisen vaikutuksista pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin myös vaihtelivat suuresti haastateltavien kesken. Osa arvioi sen vaikeuttavan pk-yritysten osallistumista, kun taas osa arvioi, että se voisi olla hyvä asia pk-yrityksille.

*H 1: Arvioisin, että mikäli työllistämisehto sisällytetään hankintaan niin hankinta toteutettaisiin suuremman yrityksen kanssa ja hinta nousee.*

*H 5: Vaikea arvioida, joissakin pienissä yrityksissä se voisi olla ihan hyväkin tapa työllistää ihmisiä.*

Vähäisen kokemuksen myötä työllistämisehdon sisällyttämisen vaikutusta hankinnan lopputulokseen oli vaikea arvioida. Esille nousi kuitenkin ajatus siitä, että asiakkaan tyytyväisyys ja sitä kautta hankinnan laatu voisi mahdollisesti nousta, mikäli työllistämisehto johtaisi palveluhankinnoissa toimittajien suurempaan henkilöstömääriin.

## 6.3 Hankintojen osiin jako

Suurien hankintojen osiin jakaminen oli haastateltavien hankinta-asiantuntijoiden keskuudessa hyvin yleistä. Haastateltavilla oli hyvin samankaltaiset näkemykset hankintojen osiin jakamisesta. He kertoivat, että hankinnat jaetaan yleensä osiin aina kun se on mahdollista, mikäli se tuo hankinnalle jotain lisäarvoa.

*H 1: Ei ihan kaikkia suurempia hankintoja jaeta, mutta suurin osa.*

*H 3: Kyllä sitä jakamista jonkin verran tapahtuu. Yleensä hankinnan valmisteluvaiheessa hahmottuu, että onko hankintaa järkevää jakaa osiin ja mitä ne osakokonaisuudet voisivat olla.*

Hankintojen osiin jako katsottiin hyväksi keinoksi hankinnan toteuttamisessa erityisesti silloin, kun yksi tarjoaja ei pystyisi hoitamaan kaikkia hankinnan osia. Haastateltavat kertoivat hankinnan osiin jaon lisäävän usein hankinnassa syntyvää kilpailua. Hankintojen osiin jako nähtiin myös riskienhallinnan välineenä, sillä hankintaan tulee yhden toimittajan sijaan useita toimittajia.

Haastatteluissa ilmeni myös useita syitä siihen, miksi joitakin hankintoja ei jaeta osiin. Osa haastateltavista kertoi, ettei hankintaa jaeta osiin silloin, kun katsotaan yhden tarjoajan pystyvän toimittamaan koko hankinnan sisällön ilman erityisiä vaikeuksia tai lisäkustannuksia. Yleisimmäksi syyksi hankinnan jakamatta jättämiselle nousi yhden toimittajan valinnan helppous sekä tilaajan halukkuus valita hankintaan vain yksi toimittaja. Hankinta jää usein jakamatta myös silloin, kun hankittavaa tuotetta tai palvelua halutaan kehittää yhteistyöllä sopimuskauden aikana ja se onnistuu parhaiten yhden toimittajan kanssa.

*H 2: Jos arvioidaan tilaajan kanssa, että tämän kokonaisuuden voi toimittaa yksi taho, niin silloin sitä ei jaeta. Mikäli hankinta on helpoin tehdä siten, että yksi toimittaja toimittaa sen, niin sitä on silloin turha jakaa.*

*H 4: Yleisin syy jakamattomuudelle on se, että tilaaja haluaa jostain syystä yhden toimittajan esimerkiksi helppouden takia.*

Kolme haastateltavaa viidestä uskoi hankintojen osiin jaon laskevan hankintojen hintaa. Hintoja laskevan vaikutuksen katsottiin johtuvan siitä, että hankintojen osiin jako antaa pienille yrityksille mahdollisuuden osallistua hankintaan tekemällä tarjouksia pienempiin osakokonaisuuksiin, jolloin hankintaan voi syntyä osa-alueittain enemmän kilpailua. Pk-yritysten kerrottiin tarjoavan usein myös kilpailukykyisempiä hintoja sekä omaavan paremman toimituskyvyn tiukassa aikataulussa.

*H 3: Kyllä minä koen, että jakaminen voi tuoda hintaa alas. Tähän vaikuttaa suuresti hankinnan tyyppi, mutta joissain hankinnoissa pienempi yritys voi pystyä tarjoamaan kilpailukykyisemmin. Myös toimituskyky voi olla tiukassa aikataulussa pienillä yrityksillä parempi.*

*H 4: Selvästi vaikuttaa jakaminen siihen, että myös pieni yritys voi tarjota, eli jakamisella on suurempi merkitys pk-yrityksille. Voi myös vaikuttaa hintaan siten, että osa-alueittain saattaa syntyä enemmän kilpailua.*

Yksi haastateltavista arvioi tarjoajien antavan suuremmille hankinnoille edullisemman hinnan ja uskoi tämän takia hankintojen osiin jaon nostavan hintaa. Yksi haastateltavista taas ei uskonut hankinnan osiin jaon vaikuttavan merkittävästi hintaan.

*H 2: Varmaan se oletus on, että kun hankinta jaetaan osiin, niin hinta on korkeampi. Eli tavallaan tarjoaja antaisi edullisemman hinnan, mikäli hän saa suuremman kokonaisuuden.*

Hankintojen osiin jaon vaikutus hankinnan laatuun kerrottiin vaihtelevaksi sekä vaikeaksi arvioida. Haastateltavat kertoivat kuitenkin, että hankintojen osiin jako voi lisätä hankinnan eri osa-alueiden

välisiä laatueroja. Yksi haastateltavista arvioi, että hankintojen osiin jakamisella voi olla laatua parantava vaikutus tuotteiden ollessa hyvin erityisiä.

*H 1: Samassa hankinnassa voi olla hyvin spesifejä tuotteita, jolloin yksi toimittaja ei hallitse niitä kaikkia. Tällaisissa tapauksissa tietyn tuotteen asiantuntijat voivat tarjota paremmin kuin se alan niin sanottu yleisosaaja.*

#### 6.4 Markkinavuoropuhelu

Markkinavuoropuhelu tarkoittaa hankintayksikön ja potentiaalisten tarjoajien välistä tiedonvaihtoa ja siitä on kerrottu tarkemmin luvussa 3.1. Kaikki haastateltavat asiantuntijat kertoivat järjestävänsä ainakin ajoittain hankinnoista markkinavuoropuhelua. Markkinavuoropuhelun käytön suosio hankinnoissa vaihteli hieman haastateltavien kesken. Osa kertoi järjestävänsä markkinavuoropuheluun lähes jokaisesta hankinnasta.

*H 1: Sanoisin, että lähes kaikista hankinnoista järjestetään markkinavuoropuhelu.*

*H 4: Suositellaan kyllä markkinavuoropuhelua kaikille tilaajille jopa pienemmissäkin hankinnoissa.*

Osa haastateltavista taas kertoi järjestävänsä markkinavuoropuhelun vain sellaisissa hankinnoissa, joissa mahdollisista toimittajista tai hankittavista tuotteista tarvitaan lisää tietoa ennen hankinnan toteuttamista.

*H 2: Vuoropuhelua ei järjestetä, jos on jo hyvin tiedossa, että ketkä ovat mahdollisia toimittajia sekä mitä ollaan hankkimassa. Silloin vuoropuhelusta ajatellaan, ettei siitä ole enää lisäarvoa.*

Markkinavuoropuhelua hyödynnettiin siis varsinkin sellaisissa hankinnoissa, joissa ei ole kovin tarkkaa tietoa markkinoilla olevista toimittajista tai hankittava kokonaisuus on vielä epäselvä. Haastateltavat näkivät markkinavuoropuhelun hyvänä keinona saada tietoa markkinoilla olevista tuotteista ja ratkaisuksista. Yleisimpiä syitä markkinavuoropuhelun käyttämättä jättämiselle olivat kiireinen aikataulu sekä se, että hankittava kokonaisuus on jo valmiiksi hyvin tiedossa.

*H 3: Yleensä aikataulu on syynä sille, ettei sitä tehdä. Toinen syy taas on se, jos on selkeää mitä halutaan ja ketkä sitä pystyy tarjoamaan, niin vuoropuhelua ei tehdä.*

*H 5: Sen takia jää yleensä järjestämättä, että aina on tilaajilla kiire, ei vaan ehdi. Joissakin hankinnoissa ei sitten tarvitse tehdä, jos tehdään samanlaisia hankintoja. Toisaalta taas olisi varmaan hyvä tehdä niistäkin välillä, jos saataisiin uusia näkökulmia.*

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että markkinavuoropuhelun järjestäminen voi parantaa hankintojen laatua. Markkinavuoropuhelun arvioitiin parantavan hankintojen laatua erityisesti siten, että sen avulla tilaaja ja toimittaja löytävät hankinnan järjestämiseen sopivimman ratkaisun. Haastateltavat katsoivat, että järjestämällä markkinavuoropuhelu, saadaan hankinta vastaamaan tarvetta mahdollisimman hyvin.

*H 1: Vaikuttaa hankinnan lopputulokseen parantavasti. Markkinavuoropuhelu tuo hankinnan ääreen ne, joilta löytyy aiheesta parhaat tiedot. Yrityksistähän se tieto niistä tarvittavista asioista löytyy.*

*H 5: Laatu voi parantua sillä, että saadaan hankinta vastaamaan tilaajan tarvetta paremmin.*

Haastateltavilla oli erilaisia näkemyksiä markkinavuoropuhelun vaikutuksesta hankinnan hintaan. Osa haastateltavista arvioi, että markkinavuoropuhelu voi laskea joissain tapauksissa hankinnan hintaa, mikäli hankinnan toteuttamiselle löydetään esimerkiksi jokin kustannustehokkaampi ratkaisu tai joitain turhia vaatimuksia saadaan karsittua pois. Osa haastateltavista taas ei uskonut markkinavuoropuhelun järjestämisen vaikuttavan hankinnan hintaan.

*H 3: Kyllä se voi joskus vaikuttaa hintaankin, jos saadaan ns. pikkuvikoja tai turhia kohtia pois tarjouspyynnöstä. Toimittajilla voi myös olla jokin kustannustehokkaampi ratkaisu, kuin se mikä tilaajalla on ollut mielessä.*

Haastateltavat arvioivat, ettei markkinavuoropuhelun järjestämisellä ole juurikaan vaikutusta toimittajaksi valittavan yrityksen kokoon. Haastatteluissa nousi kuitenkin esille ajatus siitä, että markkinavuoropuhelu voi joissain tapauksissa helpottaa pienen yrityksen mukaan pääsyä hankintaan.

## 6.5 Hankintapolitiikka

Haastateltavat kertoivat, että heillä on varsin rajalliset mahdollisuudet huomioida kuntien omia hankintapolitiikkoja hankintojen tekemisessä. Hankintapolitiikka otettiin huomioon niissä hankinnoissa, joissa tilaaja tuo sen itse esille. Kunnissa kerrottiin kuitenkin harvoin edes olevan hankintapolitiikkaa, jota voisi huomioida. Hankintapolitiikan huomiointi toteutui lähinnä keskustelemalla tilaajan kanssa aloituspalaverissa hankinnan toteuttamistavasta.

*H 4: Jos kunta tuo sen esille, niin silloin huomioidaan totta kai. Ehkä se tulee enemmän keskusteluun, kun kaikilla kunnilla alkaa edes olemaan hankintapolitiikka.*

*H 3: On niin paljon asiakkaita, ettei ole aikaa perehtyä siihen minkälainen politiikka on missäkin. Yleensä jutellaan tilaajan kanssa sitten aloituspalaverissa, että miten ne hankinnat halutaan tehdä.*

Haastateltavat kertoivat kuntien hankintaosaamisen tason olevan hyvin vaihtelevaa. Kuntien puolelta löytyy haastateltavien mukaan molempaa ääripäätä; kokeneita hankintojen tekijöitä sekä sellaisia, jotka eivät ole koskaan tehneet hankintoja.

*H 2: Riippuu tosi paljon henkilöstä, paljon on sellaisia, jotka ovat olleet monissa hankintaprosesseissa mukana ja on kokemusta. Paljon on myös niitä, jotka ovat ensimmäisiä kertoja mukana ja tarvitsevat vähän enemmän meiltä sitä projektin eteenpäin viemistä.*

*H 5: Vaihtelee tosi paljon. Pienillä kunnilla ehkä vähän vähemmän hankintaosaamista, mutta joistain suuremmistakin kunnista löytyy heikkoa osaamista.*

Yritysten hankintaosaamista kuvailtiin samaan tapaan hyvin vaihtelevaksi, joissakin yrityksissä julkisten hankintojen tekoon löytyy oma lakimies, kun taas joissakin tarjoukset tekee yrittäjä itse. Haastatteluissa ilmeni, että joihinkin hankintoihin on vaikea saada aikaan kilpailua yritysten heikon hankintaosaamisen vuoksi. Yritysten hankintaosaamisella tarkoitetaan pääasiassa yritysten julkisten hankintojen hankintaprosessin kulun ymmärtämistä.

*H 4: Yrittäjien hankintaosaamisessa on kuntiakin enemmän vaihtelua. Jotkut osaavat tarjota todella hyvin, ja jotkut eivät tunne prosessia ja siihen on tosi vaikea päästä sisälle. Yrityksissä vaadittaisiin kunnollista perehtymistä asiaan.*

Neljä haastateltavaa viidestä uskoi, että hankintaosaamisen kehittäminen kunnissa mahdollistaisi pk-yritysten paremman huomioon hankinnoissa. Kuntien hankintaosaamisen kehittämisen uskottiin myös helpottavan hankintaprosessien läpiviemistä.

*H 1: Varmasti. Tämä ei ole uskon asia, vaan silloin kun tieto ja osaaminen kehittyy, niin homma onnistuu paremmin.*

*H 4: Kyllä uskon. Oikeanlailla laadittu hankinta voisi myös auttaa koti- tai lähikuntien pk-yrityksiä ja siten työllistää alueellisesti. Kuntien pitäisi siis nähdä hankintapolitiikka yhtenä tärkeänä välineenä edistää muitakin asioita ja näkökohtia. Kunnat eivät vielä välttämättä ymmärrä mihin kaikkeen hankintoja voisi hyödyntää.*

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että yrityksille järjestettäviin hankintakoulutuksiin panostamalla olisi mahdollista edistää pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin. Haastateltavat arvioivat, että jo pelkästään konkreettinen julkisen hankintaprosessin läpikäyminen voisi madaltaa pk-yritysten kynnystä osallistua hankintoihin. Haastateltavat kertoivat, että koulutusten täytyisi olla ymmärrettäviä ja konkreettisia, sillä yksinkertaisen tarjouksen jättäminen ei ole lopulta vaikea asia. Esille nousi myös toiveet vaativamman tason koulutuksessa, jossa käsiteltäisiin perusasioiden lisäksi syventäviä asioita, kuten ongelmatilanteita ja valitusasioita. Koulutusten laatu koettiin myös tärkeäksi asiaksi. Haastateltavat toivoivat, että koulutuksia järjestäisi ammattitaitoiset ihmiset, joilla on konkreettista kokemusta julkisista hankinnoista.

*H 2: Ihan konkreettinen prosessin läpikäyminen voisi madaltaa kynnystä. Tuntuu, että monille meidän valitettavan byrokraattiset prosessit ovat se "mörkö", että uskaltaako tähän hankintaan lähteä vai ei.*

*H 5: Kyllä minä uskon, että siitä olisi apua. Varmaan jonkin verran jää tarjouksia tulematta, kun ei osaaminen riitä. Jotkin tarjouspyynnöt ovat aika monimutkaisia, niin ne voivat säikäyttää, jos ei ole aikaisempaa osaamista.*

## 6.6 Hankinta-asiantuntijoiden omat näkemykset

Haastateltavien yleisimmäksi tavaksi huomioida pk-yritysten osallistumismahdollisuudet hankinnoissa nousi hankintojen osiin jakaminen. Vastauksista esiin nousi myös vaatimusten tarpeellisuuden arviointi, sekä mahdollisimman selkeiden tarjouspyyntöjen tekeminen.

*H 3: Ehkä yleisin asia on se osiin jakaminen, silloin kun hankinta antaa myöten ja se on järkevää pilkkoa pienempiin palasiin.*

*H 2: Varmaan juuri tuo hankintojen osiin jakaminen sekä se, että vaatimukset olisivat tarkoituksenmukaisia ja sopivia. Pyrin sellaiseen selkeyteen, että kaikki hankinnat olisivat varmasti ymmärrettäviä.*

Haastateltavat arvioivat omien kokemustensa pohjalta yleisimmiksi esteiksi pk-yritysten osallistumiselle hankintojen suuren volyymin sekä kiireen.

*H 1: Suurin este on, että yrittäjillä ei ole aikaa perehtyä näihin hankintoihin.*



*H 3: Varmaan hankinnan kokoluokka on se isoin este, jos hankinta on iso ja sitä ei pystytä jakamaan. Silloin pk-yrityksellä ei välttämättä ole isoon hankintaan tarvittavaa toimituskykyä.*

Yleisimmät virheet hankintaan osallistumisessa taas liittyivät huolimattomasti laadittuihin tarjouksiin sekä hankintaprosessin kulun vähäiseen ymmärrykseen. Haastateltavat kertoivat virheiden johtuvan usein siitä, etteivät tarjoajat ymmärrä julkisten hankintojen määrämuotoisuutta, vaan tekevät tarjoukset ikään kuin toiselle yritykselle.

*H 1: Virheet tapahtuu siinä, että sisäluku tapahtuu huolimattomasti ja tarjous tehdään kiireellä huolimattomasti. Tarjouksiin täytyy panostaa, jos haluaa pärjätä. Hankinnoissa on yleensä tarjolla 2–4 vuoden sopimuskausia, joten tarjouksiin on syytäkin panostaa.*

*H 2: Virheitä tapahtuu heikon prosessinhallinnan takia. Myös tarkkuus tarjousten tekemisessä, jos vaikka hinta unohtuu jostain, niin tarjousta ei voi hyväksyä. Ehkä myöskään sopimusluonnosta ei aina sisäistetä, täytyisi ymmärtää, että tarjouksen jättämällä sitoudut toimittamaan sen sopimuksen mukaisen palvelun.*

*H 3: Joskus tarjotaan sellaisia tuotteita, jotka eivät vastaa tarjouspyynnössä pyydettyä. Tarjoaja usein ajattelee, että tarjousta voidaan muuttaa vielä lähettämisen jälkeen, eikä olla täysin perillä miten julkinen kilpailutus etenee.*

Edellä mainittujen esteiden ja virheiden purkamiseksi haastateltavat ehdottivat kehityskohteiksi erityisesti hankintakoulutuksiin panostamista sekä yleistä julkisten hankintojen tietoisuuden lisäämistä. Hankintaosaamisen parantamisen katsottiin ennaltaehkäisevän hankintaprosessissa tapahtuvia virheitä sekä madaltavan osallistumisen kynnyksiä. Paremmalla hankintaosaamisen arvioitiin myös lisäävän pk-yritysten tekemiä ryhmittymiä sekä toisten referenssien hyödyntämistä tarjouksia tehdessä. Haastateltavat kertoivat julkisten hankintojen tietoisuuden lisäämisen olevan tärkeä asia, jotta yritykset sekä kunnat ymmärtäisivät hankintojen mahdollisuudet ja haluaisivat kehittää hankintaosaamistaan. Esille nousi myös ajatus hankintailmoitusten paremmasta kohdistamisesta, jolloin hankinnat saataisiin paremmin mahdollisten tarjoajien tietoisuuteen.

*H 4: Tuntuu, että kaikki ongelmat kiteytyvät tosi paljon siihen hankintaosaamiseen. Sanoisin, että koulutus olisi se tärkein juttu hankintojen kehittämiseksi. Sekin auttaisi jo paljon, jos pk-yritykset hallitsisivat porukassa tarjoamisen tai toisten referenssien hyödyntämisen. Varmasti vaikuttaisi myös hankintoja tekevien kouluttaminen, jotta he osaisivat huomioida pk-yritykset ja saada näin lisää tarjoajia myös omiin hankintoihin.*

*H 2: Varmasti koulutus olisi yksi asia mikä auttaisi. Koen, että apua on kyllä tarjolla, mutta se saattaa olla sitten tietoisuudesta kiinni. Toinen juttu voisi olla jokin paremmin kohdistettu hakuvahti, joka tavoittaisi paremmin esimerkiksi tietyn alan yritykset.*

## 7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin nähtiin vaikuttavan vaatimusten määrän sijaan vaatimusten sisältö. Vaatimusten karsiminen nähtiin haastavaksi, sillä vähimmäisvaatimuksia pidettiin parhaana keinona varmistaa hankintojen riittävä laatu. Asiantuntijat kertoivat arvioivansa vaatimuksia asettaessa niiden tarpeellisuutta sekä niiden toteutettavuutta pk-yrityksissä. Kolme haastateltavaa viidestä arvioi kuitenkin, että vaatimusten määrää voisi olla joissakin hankinnoissa mahdollista vähentää. Vaikka vaatimusten määrän ei katsottu suoraan vaikuttavan pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin, lisäävät turhat vaatimukset tarjoajien hallinnollista taakkaa. Staken (2017, 1159) mukaan suuret yritykset ovat usein laadun osoittamisessa paremmassa asemassa, sillä pk-yritysten on vaikeampaa toteuttaa tarvittavat toimenpiteet laadun osoittamiseksi. Ylimääräiset vaatimukset voivat siis mahdollisesti heikentää pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia lisääntyneen hallinnollisen taakan seurauksena, vaikka itse vaatimuksen sisältö ei rajaisi pk-yrityksiä hankinnan ulkopuolelle. Hankintayksikössä työskentelevien asiantuntijoiden mahdollisuudet huomioida pk-yritykset ovat kuitenkin rajalliset, sillä hankintojen lopullisista vaatimuksista päättää aina hankinnan tilaaja. Hankintojen vaatimusten tarpeellisuuden tarkastelun olisikin syytä lähteä liikkeelle jo hankinnan tilaajalta.

Suuret hankinnat jaettiin pääsääntöisesti pienempiin osiin ja sen nähtiin parantavan merkittävästi pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia. Hankintojen osiin jako kerrottiin myös yleisimmäksi tavaksi huomioida pk-yritysten osallistumismahdollisuudet. Osa asiantuntijoista piti suurten hankintojen osiin jakamista ikään kuin lähtökohtana hankinnan toteuttamiselle, kun taas toiset jakoivat hankinnat osiin, mikäli ajattelivat sen tuovan hankintaan jotain lisäarvoa. Osiin jakamisen nähtiin usein lisäävän kilpailua sekä alentavan toimitusvarmuuteen liittyviä riskejä. Hankinnan jakamatta jättämisen yleisimpiä syitä olivat yhden toimittajan valinnan helppous, tilaajan halukkuus valita yksi toimittaja sekä se, että hankintaa ei pystytä jakamaan järkeviin osiin. Osa asiantuntijoista jätti hankinnat jakamatta myös silloin, kun he arvioivat yhden tarjoajan pystyvän toimittamaan koko hankinnan. Enemmistö haastateltavista uskoi osiin jaon lisäävän hankinnan kilpailua osa-alueittain ja laskevan tämän seurauksena hankinnan hintaa.

Osa asiantuntijoista toteutti markkinavuoropuhelun lähes kaikista hankinnoista, kun taas toiset järjestivät sen ainoastaan silloin, kun hankinnan mahdollisista toimittajista tai tuotteista tarvittiin lisätietoja. Markkinavuoropuhelu nähtiin hyväksi keinoksi selvittää, että minkälaisia ratkaisuja markkinoilla on saatavilla sekä saada hankinta vastaamaan hankinnan tarvetta. Markkinavuoropuhelun arvioitiin parantavan hankintojen laatua. Hankintojen laadun parantumisen kerrottiin johtuvan ensisijaisesti siitä, että markkinavuoropuhelun avulla hankinta saadaan vastaamaan hankinnan tarvetta mahdollisimman hyvin. Markkinavuoropuhelun kerrottiin vaikuttavan hintaan alentavasti silloin, kun sen avulla saadaan hankinnalle jokin aikaisempaa kustannustehokkaampi ratkaisu tai karsittua tarjouspyynnöltä turhia vaatimuksia. Yleisimmät syyt markkinavuoropuhelun käyttämättä jättämiselle olivat kiireinen aikataulu sekä se, että hankittava kokonaisuus ja mahdolliset toimittajat olivat jo tiedossa. Kiireisen aikataulun voidaan arvioida heikentävän hankintojen laatua, sillä se estää usein markkinavuoropuhelun käyttämisen. Mikäli hankinnan tilaajat suunnittelisivat tulevaisuudessa tehtävät hankinnat hyvissä ajoin, voisi hankinnoista järjestää useammin markkinavuoropuheluja ja hankintojen laatu näin parantua.

Asiantuntijat kertoivat heillä olevan rajalliset mahdollisuudet huomioida kuntien omia hankintapolitiikkoja. Hankintapolitiikka huomioitiin silloin, kun hankinnan tilaaja tuo sen itse esille. Kunnissa kerrottiin kuitenkin harvoin edes olevan hankintapolitiikkaa. Kuntien hankintaosaamisen tason kerrottiin vaihtelevan suuresti. Varsinkin useiden pienten kuntien hankintaosaaminen nähtiin heikoksi, mutta heikkoa hankintaosaamista löytyi myös joistain suuremmista kunnista. Yritysten hankintaosaamisessa kerrottiin olevan kuntiakin enemmän vaihtelua. Osaamisen tasot vaihtelivat ammattimaisista tarjoajista tarjoajiin, joiden tarjouskilpailuun osallistuminen kaatuu hankintaprosessissa tehtyihin virheisiin.

Suurin osa haastateltavista uskoi kuntien hankintaosaamisen kehittämisen johtavan pk-yritysten parempaan huomiointiin hankinnoissa. Kuntien hankintapolitiikan kehittäminen nähtiin tärkeäksi asiaksi muun muassa sen takia, että se mahdollistaisi kunnille hankintojen kokonaisvaltaisen hyödyntämisen. Paremman hankintaosaamisen ansiosta kunnat pystyisivät laatimaan hankinnat siten, että esimerkiksi koti- ja lähikuntien pk-yrityksien olisi helpompi osallistua niihin. Hankintaosaamisen kehittäminen kunnissa on tärkeää, sillä he päättävät lopulta itse hankintojen kriteerit. Tällä hetkellä suurin hankintaosaaminen löytyy hankintayksiköistä, joissa työskentelevät asiantuntijat voivat ohjata hankintoja tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Hankintayksiköillä on kuitenkin rajalliset mahdollisuudet ottaa huomioon kuntien omia tavoitteita tai päättää siitä minkälaisia menetelmiä hankinnoissa käytetään.

Yleisimmiksi esteiksi pk-yritysten osallistumiselle hankintoihin arvioitiin yrittäjien kiire sekä hankintojen koko. Yleisimmät virheet pk-yrityksillä liittyivät huolimattomuuteen sekä hankintaprosessin kulun heikkoon ymmärtämiseen. Parhaiksi keinoiksi näiden virheiden ehkäisemiseksi nähtiin hankintakoulutuksiin panostaminen sekä julkisten hankintojen tietoisuuden lisääminen. Asiantuntijat arvioivat, että yrityksille järjestettäviin hankintakoulutuksiin panostaminen edistäisi pk-yritysten osallistumista hankintoihin. Hankintakoulutusten tärkeimpänä tavoitteena pidettiin hankintoihin osallistumisen kynnyksen madaltamista ja koulutuksilta toivottiin erityisesti hankintaprosessin konkreettista läpikäymistä. Hankintakoulutuksiin panostamisen lisäksi tärkeää olisi myös julkisten hankintojen tietoisuuden lisääminen. Tietoisuuden lisääminen voisi kannustaa yhä useampaa yritystä perehtymään julkisiin hankintoihin ja osallistumaan tarjolla oleviin hankintakoulutuksiin.

Työllistämisehdon käyttö oli vielä hyvin harvinaista. Vähäisen työllistämisehdon käytön kokemuksen takia haastateltavien arvioista on vaikea tehdä johtopäätöksiä. Työllistämisehdon käytön uskottiin yleistyvän kuntien laatiessa omia hankintastrategioitaan.

## 8 KEHITYSEHDOTUKSET

Tässä luvussa on esitetty tutkimustulosten, sekä asiantuntijoiden ja omien ideoiden pohjalta laaditut kehitysehdotukset pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi julkisissa hankinnoissa. Kehitysehdotusten jälkeen on esitetty asiat, joihin hankintojen toteuttajien olisi syytä kiinnittää hankintoja tehdessään erityistä huomiota.

### 8.1 Hankintojen kehitysehdotukset

Seuraavaksi on esitetty keskeisimmät kehitysehdotukset pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi julkisissa hankinnoissa.



#### *Kuntien hankintaosaamisen kehittäminen*

Hankintaosaamisen kehittäminen kunnissa mahdollistaisi pk-yritysten huomioinnin jo hankinnan suunnitteluvaiheessa. Osaava hankinnan tekijä osaisi ottaa huomioon kunnan oman hankintastrategian ja arvioida hankinnan sisäisten valintojen vaikutuksia hankinnan lopputulokseen. Hankintaosaamisen kehittämiseksi kunnille olisi syytä järjestää eri tasoisia hankintakoulutuksia sekä kannustaa niihin osallistumista. Jokaisessa kunnassa täytyisi olla julkisten hankintojen osaaja.



#### *Hankintakalenterin laatiminen jokaisessa kunnassa*

Jokaisen kunnan tulisi laatia ja julkaista tulevista hankinnoistaan hyvissä ajoin hankintakalenteri. Hankintakalenterissa kunnat voisivat ilmoittaa avoimesti esimerkiksi kaikista tulevan vuoden hankinnoistaan. Hankintakalenterin laatimisen avulla hankinnat tulisivat aikaisemmin yrittäjien tietoon, sekä hankinnan suunnittelulle voitaisiin varata tarpeeksi aikaa. Mikäli hankinnoista ilmoitettaisiin hyvissä ajoin, olisi yrityksillä paremmin aikaa valmistautua tarjousten tekemiseen sekä varmistaa, että heillä on käytössään hankintaan tarvittavat resurssit. Joustavamman aikataulun seurauksena yhä useammasta hankinnasta olisi myös mahdollista järjestää markkinavuoropuhelu.



#### *Yritysten hankintaosaamisen parantaminen ja julkisten hankintojen tietoisuuden lisääminen*

Yritysten hankintaosaamisen parantaminen johtaisi luonnollisesti pk-yritysten aktiivisempaan osallistumiseen julkisissa hankinnoissa. Yrityksille on jo tällä hetkellä tarjolla koulutuksia liittyen julkisiin hankintoihin, mutta siitä huolimatta useat yritykset kokevat kynnyksen julkiseen hankintaan osallistumiselle liian suureksi. Julkiset hankinnat tuntuvat olevan vielä ikään kuin piilossa suurelta yleisöltä ja niitä olisi syytä markkinoida näkyvämmiin kiinnostuksen herättämiseksi. Useat yritykset eivät vielä ymmärrä julkisten hankintojen mahdollisuuksia, joten julkiset hankinnat pitäisi saada paremmin näkyville. Näkyvyyden lisäksi tarjolla on oltava matalan kynnyksen hankintakoulutuksia, joiden jälkeen osaamista olisi mahdollista syventää lisäkoulutuksilla.



#### *Julkisten hankintojen hakuvahdin kehittäminen*

Hilma-ilmoituskanavassa on tällä hetkellä käytettävissä hakuvahti, jonka voi asettaa ilmoittamaan, kun tietynlainen hankintailmoitus julkaistaan. Hankintojen kohdistumista mahdollisille tarjoajille voisi kuitenkin parantaa tekemällä yhteistyötä eri alojen järjestöjen kanssa. Järjestöt voisivat ilmoittaa jäsenilleen juuri heille sopivista hankinnoista, jolloin ilmoitukset eivät hukkuisi muiden ilmoitusten

sekaan. Hankinnat tavoittaisivat näin ne yritykset, jotka pystyisivät tarjoamaan kyseiseen hankintaan. Tämä olisi myös yrityksille oiva kanava löytää toisia yrityksiä, joiden kanssa tarjota hankintoihin ryhmittymänä tai hyödyntää toistensa referenssejä.

## 8.2 Kehitysehdotukset hankintojen toteuttajille

Seuraavaksi on koottu opinnäytetyön tulosten pohjalta hankintojen tekijöille ehdotukset, joita he voivat hyödyntää pk-yritysten huomioimisessa hankintaprosessin aikana.



*Kiinnitä erityistä huomiota vaatimusten tarpeellisuuteen*

Haastatellut asiantuntijat kertoivat pääasiassa arvioivansa vaatimusten tarpeellisuutta. Haastatelluista ilmeni kuitenkin, että joissain hankinnoissa on edelleen turhia vaatimuksia. Vaatimusten tarpeellisuutta voisi olla syytä tarkastella esimerkiksi hankinnoissa, joissa hankinta on tehty pitkään niin sanotusti samalla kaavalla. Vaatimusten tarpeellisuuden tarkastelun ja pk-yritysten huomioinnin pitäisi lähteä liikkeelle jo hankinnan tilaajalta itseltään.



*Pidä suurten hankintojen osiin jakamista lähtökohtana*

Kaikkia hankintoja ei ole yksinkertaisesti mahdollista tai järkevää jakaa osiin. Hankintojen osiin jakaminen voisi kuitenkin yleistyä, mikäli sitä alettaisiin pitämään kaikissa suurissa hankinnoissa lähtökohtana. Hankinnoissa, joissa on pitkään valittu vain yksi toimittaja, ei välttämättä olla tietoisia siitä, minkälaisia vaikutuksia kyseisen hankinnan osiin jakamisella voisi olla.



*Toteuta markkinavuoropuhelu ajoittain myös tutuista hankinnoista*

Markkinavuoropuhelujen käyttöä voisi laajentaa myös niin sanottuihin tuttuihin hankintoihin, sillä markkinoilla olevaa tietoa on vaikea hyödyntää, mikäli siihen ei anneta mahdollisuutta. Uusia tuotteita sekä toteuttamistapoja voisi näin löytyä myös hankintoihin, joista ajateltiin tiedettävän jo tarpeeksi.



*Anna tilaajalle mahdollisuus ilmaista oma hankintapolitiikka*

Kaikilla tilaajilla, kuten kunnilla ei vielä ole hankintapolitiikkaa, mutta sen yleistyessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että heidän hankintapolitiikkansa otetaan huomioon. Hankintayksiköt voisivat huomioida tilaajien hankintapolitiikan esimerkiksi hankinnan yhteydessä kysyttävällä vakiokysymyksellä, johon tilaaja voisi kertoa, mikäli haluaa hankintapolitiikkansa huomioiduksi jollain tavoin.

## 9 POHDINTA

Opinnäytetyössä pyrittiin huomioimaan laadulliselle tutkimukselle ominaiseen tapaan tutkittavien oma näkökulma. Tutkimustuloksia tarkastellessa on syytä muistaa, että kyseessä on pieni otanta julkisia hankintoja tekevästä hankinta-asiantuntijoista. Tutkimuksen tuloksista ei siis ole tarkoitus tehdä yleistäviä johtopäätöksiä. Aikaisemmat tutkimukset pk-yritysten osallistumisesta julkisissa hankinnoissa ovat kohdistuneet pitkälti yritysten kokemuksiin ongelmiin. Tämän tutkimuksen teemahaastattelut kohdistuivat kuitenkin hankintojen toiseen osapuoleen, hankintayksikköön. Hankintayksikössä työskentelevien hankinta-asiantuntijoiden haastattelu mahdollisti aikaisemmista tutkimuksista poikkeavan, uudenlaisen näkökulman esiin tuomisen.

Valittu tutkimusmenetelmä sekä muut tutkimuksen toteuttamisessa tehdyt ratkaisut osoittautuivat onnistuneiksi, sillä tutkimuksen tuloksista selvisi, miten haastatellut hankinta-asiantuntijat huomioivat hankintoja tehdessään pk-yritysten osallistumismahdollisuudet. Tuloksista ilmeni erilaisia pk-yritysten huomiointia rajoittavia tekijöitä sekä hankinta-asiantuntijoiden arviota siitä, miten eri asiat vaikuttavat pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin hankinnoissa. Työssä luotiin haastattelujen avulla tutkimuksen kohteesta ensin syvällisempi ymmärrys ja esitettiin sen jälkeen kehitysehdotukset pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Opinnäytetyötä voidaan pitää sisällöllisesti onnistuneena, sillä se vastaa asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

### 9.1 Oma oppiminen

Opinnäytetyön aiheen valinta lähti liikkeelle työskennellessäni julkisia hankintoja toteuttavassa hankintayksikössä. Julkiset hankinnat vaikuttivat mielenkiintoiselta opinnäytetyön aiheelta, sillä ne tuntuivat olevan monelle vielä vieras asia. Kiinnostuin pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien edistämisestä huomattuani, ettei julkisia hankintoja hyödynnetä Suomessa vielä tarpeeksi hyvin. Tiedostin aiheen olevan haastava, sillä pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin vaikuttavat lukuiset asiat, joita kaikkia on mahdotonta selvittää.

Opinnäytetyön aihe oli haastava, sillä se vaati runsaasti omatoimista perehtymistä aihealueeseen sekä aikaisempiin tutkimuksiin. Työtä aloittaessani minulla oli tietopohjana ainoastaan yksi toisessa ammattikorkeakoulussa käyty kurssi julkisista hankinnoista, sekä kesätöissäni käydyt hankintakoulutukset. Omassa oppilaitoksessani ei ole saatavilla yhtään julkisia hankintoja käsittelevää kurssia, joten opinnäytetyön aiheen tiedonhaussa korostui aiheen omatoiminen opiskelu. Opinnäytetyöprosessi syvensi omaa julkisiin hankintoihin liittyvää osaamistani. Työn tutkimusosuus kehitti myös taitojani arvioida tutkimuksessa tehtyjen valintojen vaikutuksia tutkimuksen luotettavuuteen sekä tarkastella tutkimustulosten objektiivisuutta.

Haasteet opinnäytetyön tekemisessä liittyivät erityisesti aiheen rajaukseen ja tutkimuskysymysten asettamiseen. Tutkimuskysymyksiä muotoiltiinkin useaan otteeseen projektin aikana. Opinnäytetyön punainen lanka löytyi, kun päätin käyttää haastattelukysymysten pohjana Suomen Yrittäjien esittämiä hankintojen kehitysehdotuksia. Tulevaisuudessa mahdollisia tutkimuksia tehdessäni aion kohdistaa enemmän resursseja tutkimuskysymysten tarkkaan muodostamiseen sekä tutkimusasetelman miettimiseen. Haasteita tuotti myös se, että suurimmassa osassa aiheen aikaisemmista tutkimuksista

on haastateltu hankintayksiköiden sijaan yrityksiä. Hankintayksiköiden näkökulman vähäinen tutkimushistoria olikin yksi syy siihen, minkä takia päätin haastatella juuri hankintayksikössä työskenteleviä asiantuntijoita.

Työskentelyni oli koko opinnäytetyöprosessin ajan johdonmukaista sekä työ eteni ennalta määritellyn aikataulun mukaisesti. Minulla oli työn tekemisen aikana käynnissä lukuisia kursseja, joten aikataulussa pysyminen vaati koko prosessin ajan tiukkaa ajanhallintaa. Koen, että opinnäytetyöprosessi kehitti omia prosessinhallintataitojani ja siksi osaan tulevaisuudessa kohdata vaativat projektit entistä määrätietoisemmin. Haasteista huolimatta olen tyytyväinen tutkimustuloksiin, sillä koen, että sain vastaukset asettamiini tutkimuskysymyksiin. Koen onnistuneeni tuomaan tutkimustulosten pohjalta aidosti toteuttamiskelpoisia ja hyviä kehitysehdotuksia, joita voidaan hyödyntää julkisten hankintojen toteuttamisessa.

## 9.2 Opinnäytetyön merkitys ja jatkotutkimusaiheet

Opinnäytetyöstä on konkreettista hyötyä sen toimeksiantajalle Savon Yrittäjille. Tutkimuksessa käsitellyt teemat pohjautuivat Suomen Yrittäjien esittämiin julkisten hankintojen kehitysehdotuksiin, joista saatiin selville hankintayksikössä työskentelevien hankinta-asiantuntijoiden mielipiteitä sekä kokemuksia. Ymmärtämällä paremmin hankintayksikössä työskentelevien asiantuntijoiden mielipiteitä sekä heidän kokemiaan haasteita pk-yritysten huomioinnissa, on helpompi lähteä tekemään toimivia julkisten hankintojen kehitystoimenpiteitä, jotka ovat hankintojen molempien osapuolten toteutettavissa.

Tutkimustuloksista ilmenivät erilaiset toiveet hankintakoulutusten sisällöstä sekä arviot niiden tarpeellisuudesta. Tutkimustulokset osoittivat, että hankintakoulutuksille on suuri tarve niin yrityksissä, kuin myös kunnissa. Savon Yrittäjät voivat hyödyntää tutkimuksessa esille nousseita hankintakoulutuksiin liittyviä toiveita sekä yleisimpiä pk-yritysten tekemiä virheitä hankintakoulutustensa kehittämiseen. Savon Yrittäjät voivat hyödyntää myös opinnäytetyön luvussa 8 esiteltyjä hankintojen kehitysehdotuksia. Tutkimustulokset sekä esitellyt kehitysehdotukset toimivat yhdessä pohjana toimivien ja tarkoituksenmukaisten kehitystoimenpiteiden luomiselle.

Tutkimusprosessin aikana ilmeni myös useita jatkotutkimusaiheita. Jatkotutkimusaiheet voisivat auttaa tutkimuksessa ilmenneiden ongelmien ratkaisemisessa ja niitä voisivat olla esimerkiksi seuraavaksi esitetyt aiheet.

*Kuinka kuntia voisi kannustaa hankintaosaamisen kehittämiseen?* Kuntien hankintaosaamisen kehittäminen nähtiin yhtenä tärkeänä osa-alueena pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien kehittämässä. Hankintaosaamisen kehittäminen kunnissa voisi johtaa siihen, että kunnat pystyisivät itse arvioimaan hankinnan suunnitteluvaiheessa tehtyjen valintojen vaikutuksia hankinnan lopputulokseen, eikä se jäisi kokonaan hankintayksiköiden tehtäväksi. Kunnilla on kuitenkin usein rajalliset henkilöresurssit, eikä aikaa ja intoa hankintaosaamisen kehittämiseen aina löydy. Kuntien hankintaosaamisen kehittämiseen voisi olla tutkimuksen avulla mahdollista löytää joitain kannustavia tekijöitä.

*Kuinka julkisista hankinnoista tulisi viestiä?* Julkiset hankinnat kaipaavat aktiivisempaa ja tehokkaampaa viestintää, jotta yritykset sekä kunnat ymmärtäisivät niiden mahdollisuudet. Tutkimuksen

avulla voisi olla mahdollista selvittää keinoja lisätä julkisten hankintojen julkisuutta sekä tunnettuutta.

*Kuinka julkisten hankintojen hakuvahtia voisi kehittää?* Julkisten hankintojen hakuvahtia voisi olla mahdollista kohdentaa tarkemmin oikeille yrityksille. Hakuvahtia voisi kehittää myös siten, että hankinnan mahdolliset tarjoajat löytäisivät toisensa paremmin. Tämä helpottaisi pk-yritysten ryhmittyminä tarjoamista sekä toistensa referenssien hyödyntämistä.

Edellä mainittujen jatkotutkimusaiheiden lisäksi Suomessa olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kvantitatiivinen tutkimus eri hankintaprosessissa tehtyjen toimenpiteiden, kuten hankintojen osiin jaon tai markkinavuoropuhelujen toteuttamisen vaikutuksista pk-yritysten osallistumiseen julkisissa hankinnoissa. Tilastollinen tutkimus auttaisi tunnistamaan pk-yritysten osallistumiseen aidosti vaikuttavat tekijät.



## LÄHTEET

Credita julkaisuaika tuntematon. Pääsevätkö Pk-yritykset aiempaa paremmin mukaan julkisiin hankintoihin? Verkkajulkaisu. <https://julkisethankinnat.fi/hankintatieto/blogi/1018/>. Viitattu 16.11.2020.

DG GROW, G 2019. Public Procurement Indicators 2017. Pdf-tiedosto. Päivitetty 5.11.2019. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38003>. Viitattu 9.10.2020.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry julkaisuaika tuntematon. Julkiset hankinnat. Verkkajulkaisu. <https://ek.fi/tavoitteemme/yrityslainsaadanto/julkiset-hankinnat/>. Viitattu 8.10.2020.

Eskola, Saila, Kiviniemi, Eeva, Krakau, Tarja & Ruohoniemi, Erkki 2017. Julkiset Hankinnat. 3. painos. Helsinki: Alma Talent.

HE 108/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaiksi lainsäädännöksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160108#idp2863920> Viitattu 9.10.2020.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016a. Hankintayksiköt. Verkkajulkaisu. Hankinnat.fi verkkopalvelu. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintayksikot>. Viitattu 11.10.2020.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016b. Ennakoidun arvon laskeminen. Verkkajulkaisu. Hankinnat.fi verkkopalvelu. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot/ennakoidun-arvon-laskeminen>. Viitattu 13.10.2020.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016c. Pilkkomiskielto. Verkkajulkaisu. Hankinnat.fi verkkopalvelu. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot/pilkkomiskielto>. Viitattu 13.10.2020.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016d. Pakolliset poissulkemisperusteet. Verkkajulkaisu. Hankinnat.fi verkkopalvelu. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ehdokkaiden-ja-tarjoajien-soveltuvuus/poissulkemisperusteet/pakolliset>. Viitattu 30.10.2020.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2016e. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet. Verkkajulkaisu. Hankinnat.fi verkkopalvelu. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ehdokkaiden-ja-tarjoajien-soveltuvuus/poissulkemisperusteet/harkinnanvaraiset>. Viitattu 30.10.2020.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2019. Kynnysarvot. Verkkajulkaisu. Hankinnat.fi verkkopalvelu. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>. Viitattu 16.10.2020.

Kananen, Jorma 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu- Juvenes print.

Karinkanta, Pauliina & Lahtinen, Tapio 2017. Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti. 1. painos. Viro: Meedia Zone OÜ.

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO 2020a. Markkinakartoitus hankintalain näkökulmasta. Verkkajulkaisu. Hankintakeino.fi verkkopalvelu. <https://www.hankintakeino.fi/fi/osaaminen-ja-taidot/hankinnan-markkinakartoitus/miten/markkinakartoitus-ja-hankintalaki>. Viitattu 17.10.2020.

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO 2020b. Hankinnan markkinakartoitus: kuka tekee ja mitä kartoitetaan? Verkkajulkaisu. Hankintakeino.fi verkkopalvelu. <https://www.hankintakeino.fi/fi/osaaminen-ja-taidot/hankinnan-markkinakartoitus/mita-ja-kuka>. Viitattu 17.10.2020.

Kideve elinkeinopalvelut julkaisuaika tuntematon. Kuka voi valittaa hankintapäätöksestä ja miten se tapahtuu? Verkkajulkaisu. <https://www.kideve.fi/hankintaopas/kilpailutuksen-toteuttaja/oikeusturva-keinot-hankinnoissa/kuka-voi-valittaa-hankintapaatoksesta-ja-miten-se-tapahtuu/>. Viitattu 1.11.2020.

Kontio, Annamari, Kronström, Sanna, Kumlin, Aarne & Mäki, Laura 2017. Julkiset hankinnat käsikirja. Helsinki: Edita publishing.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016/1397. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>. Viitattu 6.10.2020.

Loader, Kim 2015. SME suppliers and the challenge of public procurement: Evidence revealed by a UK government online feedback facility. *Journal of Purchasing and Supply Management* 21 (2), 103–112. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409214000806?via%3Dihub#s0030>. Viitattu 17.11.2020.

Pekkala, Elise, Pohjonen, Mika, Huikko, Katariina & Ukkola, Markus 2017. Hankintojen kilpailuttaminen. 8. painos. Tallinna: Printon.

Puusa, Anu & Juuti, Pauli 2020. Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki: Gaudamus.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna 2006a. 6.2 Aineiston määrä ja tutkittavat. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkkajulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoar- kisto. [https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6\\_2.html](https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_2.html). Viitattu 22.11.2020.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna 2006b. 6.3.3 Strukturoitu ja puolistrukturoitu haas- tattelu. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkkajulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatie- teellinen tietoar- kisto. [https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6\\_3\\_3.html](https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_3.html). Viitattu 23.11.2020.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna 2006c. 7.3.4 Teemoittelu. KvaliMOTV - Menetelmä- opetuksen tietovaranto. Verkkajulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoar- kisto. [https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L7\\_3\\_4.html](https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3_4.html). Viitattu 26.11.2020.

Stake, Johan 2017. Evaluating quality or lowest price: consequences for small and medium-sized enterprises in public procurement. *Journal of Technology Transfer; Indianapolis* 42 (5), 1143–1169. <https://search.proquest.com/docview/1938392588>. Viitattu 18.11.2020.

Suomen Yrittäjät 2018. Elinkeinopoliikka. Verkkajulkaisu. <https://www.yrittajat.fi/suomen-yrit- tajat/yrittajien-edunvalvonta/elinkeinopoliikka-317410>. Viitattu 15.10.2020.

Suomen Yrittäjät 2019. Suomen Yrittäjät tavoiteohjelma 2019–2023 #Kasvasuomi. Pdf-tiedosto. [https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/kasvasuomi\\_tavoiteohjelma2019.pdf](https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/kasvasuomi_tavoiteohjelma2019.pdf). Viitattu 14.11.2020.

Suomen Yrittäjät 2020a. Yrittäjägallup tammikuu 2020 Hankinnat ja yrityspalvelut. Pdf-tiedosto. Jul- kaistu 24.12.2020. [https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/yrittajagallup\\_tammikuu2020\\_hankin- nat\\_ja\\_yrityspalvelut.pdf](https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/yrittajagallup_tammikuu2020_hankin- nat_ja_yrityspalvelut.pdf). Viitattu 27.12.2020.

Suomen Yrittäjät 2020b. Elinvoimaa hankinnoista. Pdf-tiedosto. [https://www.yrittajat.fi/sites/de- fault/files/elinvoima\\_hankinnoista\\_2020.pdf](https://www.yrittajat.fi/sites/de- fault/files/elinvoima_hankinnoista_2020.pdf). Viitattu 12.11.2020.

Suomen Yrittäjät 2020c. Yrittäjyys Suomessa. Verkkajulkaisu. Päivitetty 20.2.2020. <https://www.yrit- tajat.fi/suomen-yrittajat/yrittajyys-suomessa-316363>. Viitattu 12.11.2020.

Suomen Yrittäjät 2020d. Suomen Yrittäjien aluekehitysohjelma 2020–2025. Pdf-tiedosto. [https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/aluekehitysohjelma\\_2020.pdf](https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/aluekehitysohjelma_2020.pdf). Viitattu 14.11.2020.

Suomen Yrittäjät 2020e. Yrittäjien kuntabarometri 2020. Pdf-tiedosto. Julkaistu 9.6.2020. [https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/yrittajien\\_kuntabarometri\\_tiedotustilaisuus\\_9\\_6\\_2020.pdf](https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/yrittajien_kuntabarometri_tiedotustilaisuus_9_6_2020.pdf). Viitattu 14.11.2020.

Suomen Yrittäjät julkaisuaika tuntematon a. Pk-yritykset ja julkiset hankinnat. Verkkojulkaisu. <https://www.yrittajat.fi/yrittajat/kunnat-ja-yrittajyys/a/kunnat/yrittajaystavallinen-kunta/pk-yritykset-ja-julkiset-hankinnat-552903>. Viitattu 13.10.2020.

Suomen Yrittäjät julkaisuaika tuntematon b. Savon yrittäjät. Verkkojulkaisu. <https://www.yrittajat.fi/savon-yrittajat/a/savon-yrittajat-311599>. Viitattu 13.10.2020.

Tietoarkisto julkaisuaika tuntematon. Kvalitatiivisen datan käsittely. Verkkojulkaisu. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/aineistonhallinta/kvalitatiivisen-datan-kasittely/#litterointi>. Viitattu 25.11.2020.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa. Pdf-tiedosto. Julkaistu 12.2014. <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Pk-yritysten+osallistuminen+kokemukset+ja+nakemykset+julkisissa+hankinnoissa+15012015.pdf/152ca2f6-1c0c-4351-8fd5-9b312f78ae0c/Pk-yritysten+osallistuminen+kokemukset+ja+nakemykset+julkisissa+hankinnoissa+15012015.pdf?version=1.0&t=1465460820000>. Viitattu 15.11.2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2020. Erikokoisten yritysten rooli taloudessa ja kasvun aikaansaamisessa. Pdf-tiedosto. Julkaistu 20.2.2020. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162079/TEM\\_2020\\_7.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162079/TEM_2020_7.pdf). Viitattu 13.11.2020.

Vaalan kunta 2017. Vaalan kunnan hankintaohje 2017. Pdf-tiedosto. <http://www.ouluun-kaari.org/vaala/kokous/2017254-4-1.PDF>. Viitattu 20.10.2020.

Valtiovarainministeriö 2017. Valtion hankintakäsikirja 2017. Pdf-tiedosto. Julkaistu 6.2017. <https://vm.fi/documents/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf?version=1.0>. Viitattu 24.10.2020.

Valtiovarainministeriö 2020. Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Pdf-tiedosto. Julkaistu 9.9.2020. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162418/Kansallinen%20julkisten%20hankintojen%20strategia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Viitattu 11.11.2020.

Vilka, Hanna 2015. Tutki ja kehitä. 4. painos. Jyväskylä: PS-kustannus.

## LIITE 1: TEEMAHAASTATTELUJEN HAASTATTELURUNKO

### Haastattelurunko

#### **Hankintojen vaatimukset**

Miten arvioitte hankintojen kohteena oleville palveluille tai tuotteille asetettujen vaatimusten määrän vaikuttavan pk-yritysten osallistumiseen hankinnoissa?

Olisiko vaatimusten määrää mahdollista vähentää? Jos ei, niin miksi?

Arvioitko hankintoja tehdessä kriteerien tarpeellisuutta hankintaan nähden? Miten?

Miten huomioitte vaatimuksia asettaessa, että ne olisivat toteutettavissa myös pk-yrityksissä?

#### **Työllistämisehto**

Kuinka usein käytätte työllistämisehtoa julkisten hankintojen toteuttamisessa?

Miten arvioitte työllistämisehtojen vaikuttavan pk-yritysten osallistumismahdollisuuksiin?

Minkälaisia vaikutuksia arvioitte työllistämisehdon sisällyttämisellä olevan hankinnan lopputulokseen? (Hinta/laatu/pieni vai suuri yritys)

#### **Hankintojen osiin jako ja markkinavuoropuhelu**

Jaattekko kaikki suuremmat hankinnat pienempiin osakokonaisuuksiin? Mikäli ette, miksi?

Miten arvioitte hankinnan osiin jaon vaikuttavan hankinnan lopputulokseen? (hinta/laatu/pieni vai suuri yritys)

Järjestättekö jokaisesta merkittävästä hankinnasta markkinavuoropuhelun? Mikäli ette, miksi?

Miten arvioitte markkinavuoropuheluiden järjestämisen vaikuttavan hankintojen lopputulokseen? (hinta/laatu/pieni vai suuri yritys)

#### **Hankintapolitiikka**

Miten huomioitte kunnan oman hankintapolitiikan hankintojen tekemisessä?

Millaiseksi koette kuntien oman hankintaosaamisen tason? Entä yritysten?

Uskottekko, että hankintaosaamisen kehittäminen kunnissa mahdollistaisi pk-yritysten paremman huomioinnin hankinnoissa?

Olisiko yrityksille järjestettäviin hankintakoulutuksiin panostamalla mahdollista edistää pk-yritysten osallistumista hankintoihin?

#### **Omat kokemukset**

Minkälaisilla toimenpiteillä pyrit huomioimaan pk-yritysten osallistumismahdollisuudet?

Mitkä ovat kokemustenne mukaan yleisimpiä asioita, jotka estävät pk-yritysten osallistumisen tai joissa pk-yrityksillä tapahtuu virheitä?

Miten edellä mainittuja asioita olisi mahdollisuus kehittää?