



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

LINDA ANDERSSON

Julkisten pienhankintojen merkittävyys ja löydettävyys

Kanta-Hämeen alueen pk-yrittäjien
näkökulma aiheeseen

LIIKETALouden TUTKINTO-OHJELMA
2023

TIIVISTELMÄ

Andersson, Linda: Julkisten pienhankintojen merkittävyys ja löydettävyys – Kanta-Hämeen alueen pk-yrittäjien näkökulma aiheeseen.

Opinnäytetyö, AMK

Liiketalouden tutkinto-ohjelma

Toukokuu 2023

Sivumäärä: 71

Opinnäytetyön toimeksiantajana toimi ”Kestävää kasvua julkisista hankinnoista” -kehittämishjelma, jota hallinnoi Hämeen Yrittäjät yhdessä MTK Hämeen kanssa. Kehittämishjelman puitteissa oli tarve selvittää Kanta-Hämeen alueen pk-yrittäjien näkökulmia alueen julkisten pienhankintojen löydettävyyden nykytilasta, joka oli lähtökohtana myös opinnäytetyön tavoiteasetannassa.

Opinnäytetyökysymykset muodostuivat pienhankintojen merkittävydestä, löydettävyydestä sekä löydettävyyden kehittämisestä. Oli tarpeen ensin selvittää teorian avulla julkisten pienhankintojen merkittävyys, jotta ymmärrettäisiin pienhankintojen löydettävyyden tärkeys.

Opinnäytetyön tavoitteena oli saada syvälinen sekä realistinen käsitys kanta-hämäläisten pk-yrittäjien ajatuksista alueen julkisten pienhankintojen nykytilasta sekä mahdollisista kehitysehdotuksista liittyen niiden merkittävyyteen sekä löydettävyyteen.

Opinnäytetyön teoreettinen osuus pohjautui pääasiassa lainsäädäntöön, aiempiin tutkimuksiin, muihin selvityksiin aiheesta sekä kirjallisuuteen. Opinnäytetyön tutkimusosuus muodostui tapaustutkimuksesta, joka kuuluu laadullisen tutkimuksen piiriin. Alueen pk-yrittäjien mielipiteitä aiheesta selvitin teemahaastattelujen avulla. Tutkimusta varten haastattelin kuutta alueen pk-yrittäjää, joilla oli omakohtaista kokemusta julkisten pienhankintojen löydettävyydestä.

Sekä teorian että tutkimuksen osalta tulos oli selkeä ja yhtenevä – julkiset pienhankinnat ovat merkittäviä niihin osallistuville pk-yrityksille kuin myös kansan- ja aluetaloudellisesti katsottuna. Ne toimivat niin ikään elinkeinopoliittisena välineenä. Opinnäytetyötutkimuksessa selvisi myös, että julkisten pienhankintojen löydettävyyden parantamista tulisi kehittää, jotta ne olisivat yrittäjien saatavissa.

Asiasanat: julkiset hankinnat, taloudellinen kestävyys, julkiset pienhankinnat, pienhankintojen merkittävyys, pienhankintojen löydettävyys, elinkeinopoliittikka, yrittäjyys, pk-yrittäjyys, pienyrittäjät

Abstract

Andersson, Linda: Significance and findability of under threshold public procurements - the perspective of SMEs' in the Kanta-Häme area.

Bachelor's thesis

Business Administration

May 2023

Number of pages: 71

This thesis was commissioned by the "Sustainable growth from public procurement" development program, which is managed by Hämeen Yrittäjät together with MTK Häme. The development program had a need to find out the perspectives of SME entrepreneurs in the Kanta-Häme area about the current state of findability of under threshold public procurements (PPs') in the region. This need was also the starting point in the goal setting of the thesis.

The thesis sought answers to questions regarding the significance and findability of below threshold PPs' as well as improving below threshold PPs' findability in the future. It was crucial to start by researching and thus explaining the significance of under threshold PPs', for the reader to understand the importance of well executed findability of them.

The goal of the thesis was to get a thorough and realistic understanding of the thoughts of SMEs' in Kanta-Häme area about the current state of under threshold PPs' in the region, as well as possible development proposals related to their significance and findability.

The theoretical part of the thesis was mainly based on legislation, previous studies and other reports on the subject as well as literature. The research was conducted as a case study representative of qualitative research. The SME entrepreneurs' opinions on the subject were discovered by using focused interviews as a research method. I interviewed six SME entrepreneurs in the area, who had first-hand experience on findability of under threshold PPs'.

In terms of both theory and research, the result was clear and consistent – under threshold PPs' are significant for the SMEs' participating in them, as well as from a national and regional economic standpoint. They can also be used as a tool for industrial politics. The thesis also revealed that more effort should be put into improved findability of below threshold PPs' so that they would be more accessible for entrepreneurs in the future.

Keywords: public procurement, economical sustainability, public procurement below threshold, significance of below threshold procurements, findability of below threshold procurements, industrial policy, entrepreneurship, SME entrepreneurship, small-scale entrepreneurs

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
2 OPINNÄYTETYÖN TOTEUTUS	8
2.1 Opinnäytetyöongelma.....	8
2.2 Työn tausta ja tavoite	8
2.3 Teoreettinen viitekehys.....	10
2.4 Tutkimusmenetelmä	11
2.5 Aineistonkeruumenetelmä	13
2.6 Haastateltavien valinta ja määrä	14
3 JULKISET HANKINNAT	15
3.1 Julkisten hankintojen tausta	15
3.2 Kansallinen hankintastrategia.....	16
3.3 Julkisia hankintoja ohjaava lainsäädäntö.....	18
3.3.1 Julkisten hankintojen oikeudelliset periaatteet	19
3.3.2 Kynnysarvot.....	21
3.3.3 Hankinnan toteuttaminen osina	22
4 JULKISET PIENHANKINNAT	24
4.1 Pienhankintojen tausta	24
4.2 Pienhankintoja ohjaava lainsäädäntö	25
4.3 Yleiset periaatteet pienhankinnoissa	26
4.4 Pienhankintojen menettelytavat.....	28
4.4.1 Dynaaminen hankintajärjestelmä ja puitejärjestely	28
4.4.2 Yhteishankinnat	29
4.4.3 Suorahankinta.....	30
4.5 Pienhankintojen raja-arvot.....	31
4.6 Pienhankintojen kilpailutus	32
4.7 Pienhankintojen johtaminen ja hankintaosaaminen.....	33
5 JULKISTEN PIENHANKINTOJEN MERKITTÄVYYS	35
5.1 Vaikuttavuus.....	35
5.2 Taloudellinen kestävyys	36
5.3 Merkittävyys alueen elinkeinopolitiikalle	39
5.4 Yhteishankinnat ja hankintayksiköiden omistamat yhtiöt	41
5.5 Merkittävyys pk-yrittäjille.....	42
6 JULKISTEN PIENHANKINTOJEN LÖYDETTÄVYYS.....	46
6.1 Pienhankinnoista ilmoittaminen	46
6.2 Pienhankintojen löydettävyys	47

6.3 Löydettävyyden ja avoimuuden kehittäminen.....	48
7 OPINNÄYTETYÖN SELVITYKSEN TULOKSET	52
7.1 Aineiston kerääminen.....	52
7.2 Haastateltavien taustatiedot	52
7.3 Haastattelujen tulokset	53
7.3.1 Pienhankintojen merkittävyys yrityksen näkökulmasta	53
7.3.2 Pienhankintojen merkittävyys alueen elinvoiman näkökulmasta	54
7.3.3 Pienhankintojen löydettävyys alueella nykytilanteessa.....	56
7.3.4 Pienhankintojen löydettävyyden kehittäminen alueella.....	58
7.3.5 Alueen pienhankinnat kokoava maksullinen sivusto.....	59
7.3.6 Pienhankintojen avoimuus ja syrjimättömyys alueella nykytilanteessa.....	60
7.3.7 Kuntien ja pk-yrittäjien hankintoihin liittyvän yhteistyön kehittäminen.....	62
8 YHTEENVETO.....	66
9 POHDINTA	69
LÄHTEET.....	72
LIITE 1: TAUSTATIETOKYSYMYKSET	77
LIITE 2: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO	78
LIITE 3: HAASTATTELUKUTSU.....	79

1 JOHDANTO

Suomessa julkisia hankintoja tehdään kilpailuilta markkinoilta vuosittain noin 31 miljardin euron arvosta, joka edustaa noin neljänneistä valtion- ja paikallis- hallintojen kokonaismenoista vuonna 2018. Kyse on merkittävästä menoerästä, joka lisäksi rahoitetaan valtaosin julkisista varoista, pääasiassa veronkannosta saaduilla tuloilla. Kunnat ja kuntayhtymät ovat suurimman hankkijan roolissa 2/3 osuudella kaikista julkisista hankinnoista. (Pyykkönen ym., 2023. s. 22; Työ- ja elinkeinoministeriö, 2021, s. 8.)

Kansalliset kynnysarvot alittavia hankintoja nimitetään tuttavallisemmin pienhankinnoiksi ja niiden arvioidaan olevan vuosittain noin 13 miljardia euroa (Pyykkönen ym., 2023. s. 3, 24), eli ne muodostavat näin ollen lähes 42 % kilpailuilta markkinoilta tehdyistä julkisista hankinnoista. Summa on merkittävä sekä kansallisesti että alueellisesti. Ei siis ole yhdentekevää, miten pienhankintoja julkisissa hankintayksiköissä, kuten kunnissa sekä kuntayhtymissä toteutetaan. Pienhankinnoissa piilee suuria mahdollisuuksia sekä hankintayksiköille että niihin osallistuville yrityksille.

Pienhankintojen ilmoittamisesta ei varsinaisesti ole säädetty nykyisessä lainsäädännössä, tosin aihetta sivutaan muun muassa syrjimättömyys-, avoimuus- ja suhteellisuusperiaatteissa. Kuitenkin varsinaisen sääntelyn puuttuessa, julkiset hankintayksiköt toteuttavat pienhankintojaan pääasiallisesti omien hankintaohjeiden mukaan. Näin ollen ilmoittamiskäytänteet vaihtelevat, joka taas saattaa aiheuttaa haasteita pienhankintojen löydettävyyteen ja ilmoittamiskäytänteiden läpinäkyvyyteen. Nämä seikat ovat vuorostaan ongelmallisia, mikäli pienhankintoja halutaan hyödyntää niiden täyteen potentiaaliin.

Hämeen Yrittäjät yhdessä MTK Hämeen kanssa ovat luoneet ”Kestävää kasvua ja elinvoimaa julkisista hankinnoista” -kehittämishojelman, joka toimii

tämän opinnäytetyön toimeksiantajana. Kehittämishojelmalla on tarve selvittää, miten kantahämäläiset pk-yrittäjät kokevat pienhankintojen löydettävyyden nykytilanteessa, jotta tiedetään, onko kehittämistarpeita olemassa ja jos kyllä, minkä suuntaisia ne ovat.

Opinnäytetyöni tarkoituksena on teorian avulla selvittää pienhankintojen merkittävyyttä taloudellisen kestävyuden edistäjänä, alueen elinkeinopoliittisena välineenä sekä pk-yritysten menestymisen kannalta. Lisäksi pyrin opinnäytetyössäni selvittämään mitä pienhankintojen löydettävyyttä koskevaa sekä siihen liittyvää sääntelyä ja ohjeistusta on saatavilla. Empiriaosuudessa tutkimuksen kohteena ovat kantahämäläisten pk-yrittäjien näkemykset alueensa pienhankintojen merkittävyystekijöihin sekä löydettävyyteen, joka vuorostaan tuo kehittämishojelmalle arvokasta tietoa alueen pienhankintojen tilasta, nimenomaan yrittäjien näkökulmasta.

2 OPINNÄYTETYÖN TOTEUTUS

2.1 Opinnäytetyöongelma

Tutkijan on tärkeää pystyä muodostamaan tutkittavasta tarpeesta opinnäytetyöongelma. Erityisesti kun kyseessä on työelämään pohjautuva tarve, ei sitä ole yleensä valmiiksi sanoitettu kysymyksen muotoon, joka siis toimii samalla itse opinnäytetyöongelmana. Tutkijan vastaamalla työssään esittämäänsä opinnäytetyöongelmaan, tulisi myös tutkimuksen alkuperäisen tarpeen täyttyä. Tutkimuskysymyksen rooli on tutkimuksen onnistumisen kannalta merkittävä, sillä tutkimuskysymys ohjaa koko prosessia ja epäonnistunut tutkimuskysymys voi vesittää koko tutkimuksen. Ongelma esitetään kysymyksen muodossa usein siksi, että se pakottaa käsittelemään aihetta konkreettisesti. Ongelman ratkaisun mukanaan tuoma käytännön hyöty ja merkittävyys ovat juuri ne seikat, joita opinnäytetyöllä tavoitellaan. (Kananen, 2017, s. 64; Pitkäranta, 2014, s. 56.)

Opinnäytetyöni toimeksiantajan tavoitteet, joita käsittelen lisää seuraavassa alaluvussa, toimivat suunnannäyttäjänä opinnäytetyöongelman sanoittamiselle. Opinnäytetyöongelmani on pienhankintojen löydettävyys. Ratkaistakseni opinnäytetyöongelman, pyrin opinnäytetyössäni vastaamaan alla esitettyihin kysymyksiin. Selvittämällä ensin pienhankintojen merkittävyyden, on lukijan helpompi ymmärtää, miksi niiden löydettävyys ja sen kehittäminen on tärkeää.

1. Mikä on pienhankintojen merkittävyys?
2. Mitkä seikat vaikuttavat pienhankintojen löydettävyyteen?
3. Millä tavoin pienhankintojen löydettävyyttä voisi kehittää?

2.2 Työn tausta ja tavoite

Toimeksiantajana opinnäytetyölleni toimii ”Kestävää kasvua julkisista hankinnoista” -kehittämisohjelma. Kehittämisohjelma alkoi 1.6.2021 ja sen virallinen

päättymisajankohta on 31.8.2023. Kehittämishjelma rahoitetaan REACT-EU-rahoituksesta, osana Euroopan unionin Covid-19-pandemian johdosta toteutettavia toimia ja sitä koordinoivat Hämeen Yrittäjät yhdessä MTK Hämeen kanssa. (Julkiset hankinnat Häme, n.d.)

Kehittämishjelmalla on kaksi päätavoitetta: synnyttää Kanta-Hämeen alueelle uutta liiketoimintaa sekä uudistaa hankintayksiköiden hankintaosaamista. Uutta liiketoimintaa lähdetään hakemaan kestävän kasvun vähähiilisyyden mukaisilla toimintamalleilla. Jotta tavoitteella on mahdollisuus toteutua, on perustusten oltava kunnossa. Yritysten on aidosti pystyttävä osallistumaan hankintakilpailuihin, myös pienhankintoja koskeviin. Merkittävässä roolissa kehittämishjelman tavoitteiden toteutumisessa on myös hankintayksiköiden hankintaosaaminen ja sen ajantasaisuus. Kuntien on huomioitava ja toteutettava poikkihallinnollisia tavoitteita, kuten elinvoimaisuutta ja innovatiivisuutta. Samalla on ymmärrettävä julkisten hankintojen merkitys aluetalouteen sekä vähähiilisyyden tavoitteisiin. Näiden toteutumisessa taas avainasemassa on toimiva vuoropuhelu periaatteista ja strategioista päättävien tahojen kanssa. (Julkiset hankinnat Häme, n.d.-a.).

Kehittämishjelman toimiessa toimeksiantajana, lähdimme yhdessä ohjelmaa koordinoivan tahon, Hämeen Yrittäjien edustajan kanssa pohtimaan opinnäytetyöni opinnäytetyöongelmaa, tavoitteena kehittämishjelman tarpeisiin vastaaminen. Kävi ilmi, että nimenomaan julkiset pienhankinnat ovat niitä, joiden ilmoittaminen riippuu hyvin pitkälti hankintayksiköstä ja niissä ilmenee paljon vaihtelua sekä erilaisia toimintatapoja.

Kehittämishjelman puitteissa halutaankin nyt kantahämäläisiä pk-yrittäjiä haastatteleamalla, selvittää heidän näkökulmaansa alueen julkisten pienhankintojen nykytilasta ja tietää, mitkä ovat löydettävyyden suurimmat kompastuskivet, jos niitä ylipäätään on. Kehittämishjelmaa koordinoivalla Hämeen Yrittäjillä on olemassa käsitys, että tällä hetkellä pienhankinnoista ilmoittamisen käytänteet vaihtelevat niin paljon, etteivät pk-yrittäjien voimavarat riitä löytämään niitä, sillä se edellyttäisi käymään pahimmassa tapauksessa läpi useita sivustoja ja ilmoitusalueita. Tästä johtuen tarjouskilpailuihin osallistutaan

vähemmän, joka on vuorostaan epäedullista sekä hankiyksikön että yrittäjän näkökulmasta. Kehittämishajelman toiveena olisi koota kaikki Kanta-Hämeen alueen yhdentoista kunnan pienhankinnat yhdelle sivustolle (julkisethankinnathame.fi), jolloin ne olisivat helpommin löydettävissä.

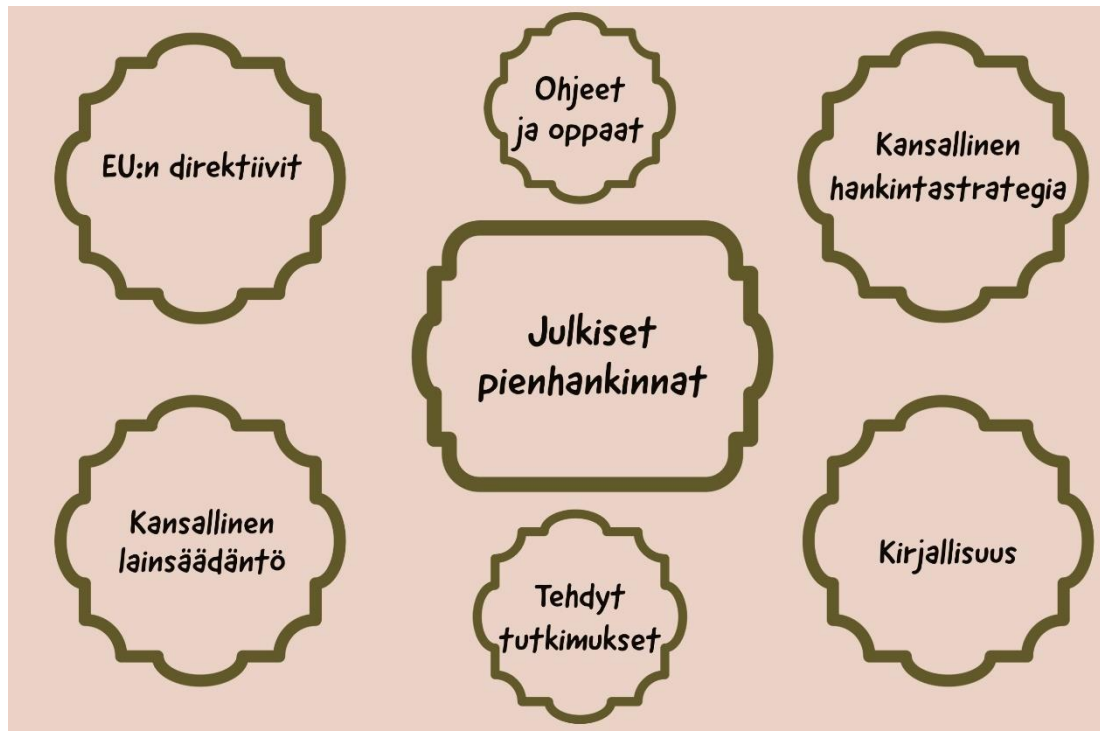
2.3 Teoreettinen viitekehys

Opinnäytetyö koostuu teoria- ja empiriaosuudesta. Teoriaosuudessa tutkija esittää tutkimuksen kannalta oleellisen teorian, tekemällä tarvittavia rajoituksia perustuen käsillä olevaan tutkimusongelmaan. Tutkija osoittaa analyyttisen ja tieteellisen pohdintakykynsä tarkastelemalla teoriaa kriittisesti, jolloin käy myös ilmi tutkijan lukeneisuus sekä perehtyneisyys käsillä olevaan aihealueeseen. (Kananen, 2017, s. 72–73.)

Opinnäytetyöni teoreettinen viitekehys koostuu useista eri lähteistä (kuva 1). Sen lähtökohdina ovat EU:n hankintoja koskevat direktiivit sekä kansallinen hankintalainsäädäntö lainvalmisteluaineistoinen, jotka määrittelevät julkisten hankintojen kansalliset kynnyksarvot. Kansalliset kynnyksarvot alittavia hankintoja kutsutaan pienhankinnoiksi. Sekä EU:n direktiiveistä että kansallisesta sääntelystä pohjautuvat oikeudelliset periaatteet, eli avoimuus-, syrjimättömyys- sekä suhteellisuusperiaatteet, jotka koskevat niin ikään pienhankintoja. Näin ollen EU:n direktiivit kera kansallisen hankintalainsäädännön luovat pohjan työni teoreettiselle viitekehykselle.

Oikeudellisten periaatteiden lisäksi myös kunta- sekä hallintolaki ovat oleellisia, kun mietimme julkisten hankintayksiköiden pienhankintojen mahdollista kilpailuttamista sekä ilmoittamiskäytänteitä. Myös valtion hankintastrategia käsikirjoineen sekä oppaineen ohjaavat niin ikään pienhankinnoista ilmoittamista, joten ne kuuluvat Kuntaliiton ohjeistusten kera opinnäytetyöni teoreettiseen viitekehukseen. Lisäksi julkisista hankinnoista löytyy tehtyjä tutkimuksia, selvityksiä sekä erilaisia oppaita, joita käytän teoriaosuudessa soveltuvien osien.

Julkisista hankinnoista on kirjoitettu paljon, kun taas julkisista pientankinnoista vähemmän. Ottaen huomioon niiden lähes 42 %:n osuuden kaikista kilpailuilta markkinoilta tehdyistä julkisista hankinnoista, voidaan monia julkisista hankinnoista kirjoitettuja seikkoja soveltaa myös julkisiin pientankintoihin. Erityisesti niiden merkittävyteen voidaan johtaa samoja periaatteita, kuin julkisiin hankintoihin ylipäätään. Kirjallisuus on siis monelta osin myös osana teoreettista viitekehystä.



Kuva 1. Opinnäytetyöni teoreettinen viitekehys.

2.4 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmää valitessa ratkaisevana suunnannäyttäjänä toimii tutkimusongelma. Halu saada ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä sekä yleensä myös halu saada aikaiseksi muutos parempaan eli kehittää asiaa, ovat aina syy, miksi jotain ylipäätään tutkitaan. Tutkimus tuottaa näin ollen tietoa ja ymmärrystä mahdollisen päätöksenteon tueksi. Ongelmanratkaisun kokonaisuutta kutsutaan tutkimusotteeksi, jonka myötä valitaan myös sopivat tutkimusmenetelmät. (Kananen, 2017, s. 38.)

Kvalitatiivista eli laadullista tutkimusotetta käytetään pääsääntöisesti silloin, jos halutaan selvittää tiettyä ilmiötä, jota ei juuri tunneta tai jos siitä halutaan saada syvällisempi näkemys. Laadullinen tutkimus tulee kyseeseen myös, jos tietystä ilmiöstä halutaan saada hyvä kuvaus eli sitä halutaan ymmärtää paremmin, jolloin ainoastaan luvut (määrällinen tutkimus) eivät riitä kuvaamaan ilmiötä. Näin ollen ilmiö täytyy selittää tekstin avulla, jonka myötä myös ihmisten asenteita ja suhtautumista voidaan kuvata paremmin. Laadullista tutkimusta voidaan suorittaa usein eri menetelmin tai yhdistelemällä niitä, joka onkin tavallista. Laadullisen tutkimusotteen tavallisimpiin menetelmiin lukeutuvat erilaiset haastattelut, havainnointi, sähköpostikyselyt ja dokumentit. (Kananen, 2017 s. 32–33, 82–82.)

Mikäli halutaan tuottaa rikasta ja yksityiskohtaista tietoa aiheesta, on tapaus-tutkimus eli ns. case-tutkimus hyvä valinta. Tapaus-tutkimuksella ei pyritä yleistettävyyteen vaan halutaan ymmärtää nimenomaan yksittäisiä tapauksia, prosesseja tai sisäisiä ”lainalaisuuksia” niiden todellisessa kontekstissa. Usein tapaus-tutkimuksessa ainestoa kutakin tapausta kohti kertyy runsaasti. (Koppa, 2015; Puusa ym., 2020, s. 196, 199.)

Kantahämäläisten pienhankintojen löydettävyyden nykytilanteen ja kehitystou-veiden tutkiminen vaatii ehdottomasti laadullisen tutkimusotteen, jotta saa-daan selkeä kuva siitä, miltä tilanne näyttäyty parhaillaan pk-yrittäjien silmin. Ei ole kannattavaa lähteä kehittämään asiaa, jonka kehityskohteista ja tar-peista ei ole vielä selkeää tai yhtenäistä kuvaa. Nimenomaan yrittäjien kuule-minen, ei pelkästään nykytilanteesta, vaan myös tarpeista ja toiveista liittyen pienhankintojen löydettävyyteen tulevaisuudessa, on samalla syytä selvittää, jotta ne voidaan ottaa huomioon kehitystyössä. Kyseessä on tapaus-tutkimus, jolla halutaan ymmärtää nimenomaan tietyn alueen, tiettyihin prosesseihin osallistuvia yrityksiä, niiden todellisessa ympäristössä.

Tutkimustulosten tulee olla luotettavia eikä luotettavuutta saavuteta ilman suunnitelmallisuutta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta ollaan montaa mieltä eikä siitä sen vuoksi ole olemassa yksiselitteistä ohjetta, kuten määräl-lisessä tutkimuksessa. Laadullisen tutkimuksen tekijän on näin ollen

turvauduttava omasta mielestään valideihin ja perusteltavissa oleviin lähteisiin ja tehtävä niiden pohjalta valintansa. Jo tutkimusmenetelmää valittaessa on pohdittava sen validiteettia sekä reliabiliteettia, jotka mittaavat tutkimuksen luotettavuutta ja laatua. Tutkimuksen valmistuttua tehdään luotettavuustarkastelu, jolloin tutkitaan, onko kaikki tutkimuksen vaiheet tehty oikein. (Kananen, 2017. s. 173–174.)

2.5 Aineistonkeruumenetelmä

Haastattelut sopivat mainiosti aineistonkeruumenetelmäksi, kun on tarpeellista selittää joko mennyttä tai tulevaa tai jos halutaan tutkia nykytilannetta. Haastatteluista teemahaastattelu on muodoltaan strukturoimaton haastattelun muoto ja hyvin yleisesti käytetty menetelmä. Teemahaastattelussa tutkija ja tutkittava ovat vuorovaikutussuhteessa, ja haastattelu etenee siihen valittujen teemojen pohjalta, tarkoituksena saada niistä syvälinen käsitys ja tätä kautta ymmärtää ilmiötä niiden taustalla. Teemahaastattelun onnistuminen edellyttää, että haastattelu tapahtuu vuorovaikutuksessa haastattelijan ja haastateltavan välillä siten, että teemat toimivat vain johdatteluna aiheen pariin, josta sitten keskustellaan syvällisemmin. Tahtotilana on saada teemasta ja ilmiöstä sen taustalla paras mahdollinen ymmärrys. Myös tarkentavia kysymyksiä voi käyttää mutta niiden asetelun kanssa tulee olla tarkkana, esimerkiksi dikotomisista (kyllä/ei) kysymyksiä tulee ehdottomasti välttää. (Kananen, 2017, s. 88–93.)

Teemahaastattelu on tutkimukseeni sopivin aineistonkeruumenetelmä, sillä haluan ymmärtää nykytilannetta sekä siinä samassa siirtää katseen myös tulevaan. Ennen haastattelua haastateltavat ovat vastanneet lähettämiini taustatietokysymyksiin (liite 1). Varsinaisten haastattelujen pääteemat olen asetellut kysymysmuotoon (liite 2), varoen kuitenkin spesifejä kysymyksiä. Ranskalaisin viivoin olen tehnyt itselleni avuksi tarkentavia kysymyksiä, mikäli haastattelutilanne sitä vaatii. Haastattelujen taltioiminen on luotettavuuden kannalta olennaista, jolloin aineistoon on helppo palata ja jopa hyödyntää uudelleen, toisessa tutkimuksessa (Kananen, 2017, s. 124). Koska haastateltavat

sijaitsevat fyysisesti ympäri Kanta-Hämettä, toteutan haastattelut Teams-kousohjelman välityksellä, jolla myös tallennan sekä litteroin haastattelut.

2.6 Haastateltavien valinta ja määrä

Haastateltavien valinta liittyy luonnollisesti henkilöihin, joita kantahämäläisten pienhankintojen löydettävyys ilmiönä koskettaa, joilla on siitä ymmärrystä jaettavaksi asti ja jotka ovat ilmiön kannalta ns. tyypillisiä tapauksia eli pienhankintoihin osallistuvia pk-yrittäjiä tai pk-yritysten edustajia. Laadullisessa tutkimuksessa on hankalaa etukäteen arvioida haastateltavien määrää, sillä se riippuu täysin tutkittavasta ilmiöstä, ja ratkeaa usein vasta tutkimusprosessin aikana. Laadullisessa tutkimuksessa oleellista ei niinkään ole haastateltavien määrä vaan heiltä saatu tiedon laatu ja määrä. Lähinnä kysymykseen tulee pohtia, riittääkö haastateltavien määräksi yksi vai pitääkö olla useampi. Tarkkaa määräsääntöä ei laadullisessa tutkimuksessa ole vaan se liittyy myös tutkijan käytössä oleviin resursseihin. Haastateltavat valitaan harkinnanvaraisesti siten, että he edustavat tutkittavana olevaa ilmiötä riittävän hyvin. (Kananen, 2017, s. 125–126.)

Etsin haastateltavia, joilla on kokemusta alueen pienhankintojen löydettävydestä. Tavoittelen heitä monikanavaisesti Hämeen Yrittäjien avulla. Kehittämishjelmaa koordinoiva Hämeen Yrittäjät on lähettänyt kirjoittamani haastattelukutsun kehittämishjelman uutiskirjeessä tammikuussa 2023 (liite 3). Lisäksi kutsua osallistua julkisten pienhankintojen löydettävyttä käsittelevään tutkimukseen on jaettu Hämeen Yrittäjien jäsenille sähköpostitse. Tavoittelen 5–10 haastateltavaa. Tutkimuksen vaikuttavuuden ja luotettavuuden kannalta olisi hyvä, jos haastateltavat edustaisivat eri alojen yrittäjiä, sillä eri toimialoilla saattaa olla pienhankintojen löydettävyden ja ilmoituskäytäntöjen osalta erilaiset näkemykset ja tarpeet.

3 JULKISET HANKINNAT

3.1 Julkisten hankintojen tausta

Julkisella hankinnalla viitataan julkisyhteisöjen, julkisilla varoilla toteuttamiin hankintoihin, kuten tavaroiden tai palveluiden ostoihin tai rakennusurakoiden teettämiseen muuna kuin omana työnä. Julkiseksi hankintayksiköiksi katsotaan hankintalain (1397/2016) mukaan pääasiassa kuuluvan valtion, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset sekä näiden liikelaitokset. Myös Suomen evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon viranomaiset ovat julkisia hankintayksiköitä. Toisaalta kenestä tahansa voi tulla julkinen hankintayksikkö, mikäli hankinnan arvosta yli puolet rahoitetaan julkisella tuella. (Huikko yms., 2021, s. 62; Huuhka, 2022, s. 249; Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 13, Julkiset hankinnat Häme, n.d.-b.)

EU:n tasolla julkisiin hankintoihin käytettävä summa on vuosittain yli 2 biljoonaa euroa. Suomessa julkisten hankintojen vuosittainen kansallinen kokonaisarvo vaihtelee riippuen laskentatavasta. Nykyisin esitetään pääsääntöisesti kahta summaa, noin 47 miljardia euroa sekä noin 31 miljardia euroa. Julkisyhteisöjen, julkisten erityisalojen yritysten ja seurakuntien julkisten hankintojen kokonaisarvo pienhankinnat sekä julkisyhteisöjen toisiltaan tekemät hankinnat mukaan lukien olivat 47 miljardia euroa vuonna 2018. On olemassa epäselvyyttä siitä, tulisiko julkisyhteisöjen toisiltaan tekemät hankinnat sisällyttää vuotuisen kokonaisarvoon. Jos samaiselta vuodelta tarkastellaan julkisyhteisöjen, julkisten erityisalojen yritysten ja seurakuntien kilpailluilta markkinoilta tekemiä julkisten hankintojen kokonaisarvoa, sisältäen julkiset pienhankinnat, oli se noin 31 miljardia euroa. (Julkisethankinnat, n.d.; Merisalo yms., 2021, s. 135–136; Pyykkönen ym., 2023, s. 22.)

Huomioiden julkisten hankintojen kansantaloudellisen merkittävyyden, on jo EU:n tasolla katsottu välttämättömäksi säännellä niitä erinäisin direktiivein. Eikä vain siitä syystä, että julkisiin hankintoihin sekä EU:ssa että Suomessa käytettävät summat ovat valtavia, vaan myös siksi, että hankintoihin

käytettävät varat ovat pääosin julkisia. Tämä tarkoittaa, että valtaosa niistä on hankittu esimerkiksi veronkannon kautta. Näin ollen on ymmärrettävää, ettei yhteisiä varoja voida kuluttaa julkisyhteisön itse valitsemallaan menettelyllä tai ilman minkäänlaista menettelyä, vaan hankintoja tehtäessä tulee noudattaa julkisia hankintoja koskevia direktiivejä sekä lainsäädäntöä. (Karinkanta & Lah-
tinen, 2017, s. 13.)

3.2 Kansallinen hankintastrategia

Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton vuonna 2019 asettaman ”Vaikuttavat julkiset hankinnat” -toimenpideohjelman myötä synnyttämä kansallinen julkisten hankintojen strategia - ”Hankinta-Suomi”, visioi Suomen 2020-luvulla euroop-
palaiseksi edelläkävijäksi julkisten hankintojen johtamisessa, osaamisessa, tiedon hyödyntämisessä, innovatiivisuudessa sekä taloudellisessa, ekologi-
sessa ja sosiaalisessa vaikuttavuudessa. Ajatuksena on, että mikäli julkisten organisaatioiden vuosittain julkisiin hankintoihin käyttämällä summalla tehdään vision ja strategian mukaisia julkisia hankintoja, voidaan saavuttaa mer-
kittävää yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja samalla parantaa julkisen talouden kestävyttä. (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 3.)

Kansallinen hankintastrategia on nimennyt kahdeksan kehittämisen osa-alue-
etta, joilla on merkittävä vaikutus toimivia hankintoja tavoiteltaessa (kuva 2). Niistä organisaation, kuten kuntien hankintaosaamiseen liittyvät olennaisesti seuraavat kolme osa-alueetta: Strateginen johtaminen, hankintataidot sekä tie-
tojohtaminen ja vaikuttavuus. Ilman näiden alueiden kehittämistä ei kokonais-
tavoitteisiin, eli yhteiskunnallisesti vaikuttaviin ja erityisesti vastuullisiin ja inno-
vatiivisiin hankintoihin päästä. (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 4.)



Kuva 2. Kansallisen julkisten hankintojen strategian mukaiset julkisten hankintojen kehittämisen osa-alueet (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 4).

Hankinta-Suomi on myös herättänyt kritiikkiä, etenkin pk-yrittäjien etuja ajavassa Suomen Yrittäjissä. Kriitikissä vedotaan nimenomaan kyseisten yrittäjien mahdollisuuksiin osallistua julkisten hankintojen kilpailutuksiin. Hankintoihin ei pitäisi asettaa kohtuuttomasti esimerkiksi innovatiivisuutta ja kestävyyden eri aspekteja korostavia vaatimuksia, vaikka ne tärkeitä ovatkin. Mitä enemmän vaatimuksia on, sitä vähemmän on myös tarjoajia sekä kilpailua. Hankinnoille asetettavat ehdot ja monimutkaiset vertailuperusteet nostavat kilpailutuksen kynnystä korkeammaksi. Tämä saattaa edesauttaa kunnan omaa tuotantoa ja hankkimista toiselta julkisyhteisöltä, jolloin kilpailuttamiselta vältytään. Suomen Yrittäjät näkevät myös pulmalliseksi strategian implementoinnin kansallisella tasolla, sillä hankintayksiköitä on satoja, kuten myös alueita. Yksi strategia ei sovellu kattamaan alueiden ja markkinoiden erilaisuutta. Jatkossa strategioissa tulisikin alleviivata enemmän hankintojen aluetaloudellista

merkitystä ja antaa esimerkiksi kunnille vapaammat kädet toteuttaa juuri omaa aluetta parhaiten tukevaa hankintapolitiikkaa. (Suomen Yrittäjät, 2020, s. 8, 11.)

Toisaalta Hankinta-Suomi on myös saanut tunnustusta. Se on nimittäin voittanut alkuvuodesta 2023 Suomen Osto- ja Logistiikkayhdistys LOGY ry:n myöntämän Vuoden Hankintahanke -palkinnon. On katsottu, että ”Hankinta-Suomi on lisännyt merkittävästi yksilöiden, yritysten ja organisaatioiden tietoisuutta julkisten hankintojen kansantaloudellisesta vaikuttavuudesta ja niiden strategisesta merkityksestä. Lisäksi ohjelman tuotoksista arvioidaan olevan konkreettista hyötyä niin hankinta-asiantuntijoille, organisaatioiden johdolle kuin tutkijoille.” (Kuntaliitto, 2023.)

3.3 Julkisia hankintoja ohjaava lainsäädäntö

EU:n lainsäädäntö toimii pohjana kansalliselle lainsäädännölle, joka perustuu kilpailuttamisvelvollisuuteen. EU:n hankintadirektiivi (24/2014/EU), erityisalojen hankintadirektiivi (2004/17/EY), direktiivi palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista (25/2014/EU) sekä oikeusturvadirektiivit (665/1989/ETY ja 92/13/ETY) säätelevät menettelytavat, joista kunkin jäsenmaan kansallinen hankintalainsäädäntö johdetaan. Suomessa nimenomaan laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) eli tuttavallisemmin hankintalaki sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1398/2016) eli erityisalojen hankintalaki, vastaavat kansallisesta sääntelystä. Erityisaloille on katsottu olevan tarpeen säätää oma erityisalojen hankintalaki, sillä kyseisillä aloilla julkisen sektorin osallistuminen on merkittävää, jolloin toiminnan luonteen vuoksi monopolitilanteiden riski on suurempi. (HE 108/2016 vp s. 5; Huuhka, 2022, s. 250.)

Hankintalain tavoitteina on julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekeminen sekä sen mahdollistaminen, että yritykset ja muut yhteisöt voivat osallistua hankintakilpailutuksiin tasavertaisina. Lisäksi tavoitteena on karsia hankintayksiköiden hallinnollista

taakkaa ja varmistaa niiden tekevän taloudellisia, laadukkaita ja suunnitelmallisia sekä kestäviä hankintoja hyödyntäen optimaalisesti olemassa olevia markkinoita. Hankintayksiköitä veloitetaan lisäksi toteuttamaan hankintojaan tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, tavoitteena edistää pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia. Tavoitteissa mainitaan erikseen myös pyrkimys pienhankintojen avoimeen ja syrjimättömään toteutukseen. (Hankintalaki 1397/2016, 2 §.)

Sääntely on keskittynyt kattamaan lähinnä osia hankintaprosessista, pääasiassa itse menettelyä ilmoittamisineen ja kilpailutuksineen, mutta se ei koske itse hankinnan sisällön määrittelyä. Juuri menettelykäytänteet, joita hankintalaissa, lainvalmisteluaineistoissa sekä kirjallisuudessa on käsitelty kattavasti, ovat olemassa, jotta yrityksillä olisi tasavertaiset mahdollisuudet kilpailla kyseisistä hankinnoista. Lisäksi EU:n sääntelyn tarkoituksena on edesauttaa rajojen ylittävää kaupankäyntiä sekä yritysten välistä kilpailua. On olennaista huomata, että hankintalainsäädäntö ei puutu julkisyhteisöjen omaan tavara- ja palvelutuotantoon tai siihen liittyvään poliittiseen päätöksentekoon vaan ainoastaan tilanteisiin, jossa tavaroita tai palveluja hankintaan ulkopuolisilta tuottajilta eli kilpailluilta markkinoilta. (Huikko yms., 2021, s. 62, 66; Huuhka, 2022, s. 249; Eskola yms., 2017, s. 39.)

3.3.1 Julkisten hankintojen oikeudelliset periaatteet

Julkisten hankintojen oikeudelliset periaatteet pohjautuvat EU:n hankintadirektiiveihin, jotka puolestaan linkittyvät EU:n sisämarkkinoihin ja perusvapauksiin, joista säännellään useamman SEUT artiklan turvin (26, 34, 49, 53, 56, 62 ja 114). Hankintadirektiivien keskeisiä tavoitteita on tehostaa rajat ylittävää julkisten hankintojen kauppaa sekä varmistaa, etteivät jäsenvaltiot suosi omissa julkisissa hankinnoissaan kansallisia tai paikallisia yrityksiä. Nämä julkisten hankintojen oikeudelliset periaatteet esitetään hankintalain (1397/2016) 3 §:ssä ja niitä myös painotetaan läpi lainsäädännön. Oikeudellisilla periaatteilla on myös itsenäisiä vaikutuksia ja ne toimivat lainsäädännön ohjenuorina

silloin, kun lain nimenomainen säännös ei ota kantaa tietyn oikeuskysymyksen ratkaisemiseksi. (Huikko yms., 2021, s. 67; Pekkala ym., 2022, s. 29, 32.)

Syrjimättömyysperiaatteen tarkoitus on asettaa tarjoajat keskenään tasaver-taiseen asemaan, jolloin hankintamenettelyyn ja tarjouskilpailuun osallistuvia tarjoajia kohdellaan yhdenvertaisesti. Näin ollen esimerkiksi oman kunnan yri-tyksen suosiminen on kiellettyä. Jo hankinnan kohdetta määriteltäessä tulee huomioida, ettei se aseta tarjoajia epätasa-arvoiseen asemaan. Tasapuoli-suutta tulee noudattaa myös tarjousten arvioinnissa. Syrjimättömyysperiaa-tetta noudattamalla vaikutetaan myös osalta siihen, että tarjoajien välistä kil-pailua hyödynnetään optimaalisesti. Tämä edistää varsinaisia markkinoita sekä hyödyttää myös hankintayksikköä, joka voi valita kokonaistaloudellisesti aidosti edullisimman tarjouksen. (Huuhka, 2022, s. 251; Kuuttiniemi ym., 2017, s. 68; Pekkala ym., 2022, s. 36.)

Avoimuusperiaatteen tarkoitus on edesauttaa hankintamenettelyn läpinäky-vyyttä siten, että kaikilla tarjoajilla on mahdollisuus samaan tietoon tulevasta hankinnasta. Avoimuusperiaatteella on tärkeä rooli myös asiakirjojen sisältä-män informaation avoimuudessa eli toisin sanoen riittävässä ja oikeellisessa tiedossa. Tarjousasiakirjat kun ovat tarjoajille usein ainoa tietopohja hankin-nasta ja siten niiden sisältämät tiedot ovat merkittävässä asemassa oikeanlai-sen tarjouksen teossa. Avoimuusperiaate vaikuttaa myös siten, että lähes kaikki hankintamenettelyn asiakirjat ovat julkisia, pois lukien tiettyjä viranomai-sen toiminnan julkisuutta koskevassa lainsäädännössä (621/1999) yksilöityjä salassapitovelvoitteita. Kun avoimuusperiaatetta noudatetaan täysimääräi-sesti, on samanaikaisesti hyvin hankalaa olla noudattamatta syrjimättömyyden periaatetta. Voidaankin sanoa, että periaatteet tukevat toinen toistaan hyvin. (Huuhka, 2022, s. 251; Kuuttiniemi ym., 2017, s. 68; Pekkala ym., 2022, s. 35.)

Suhteellisuusperiaatteen tarkoitus on asettaa hankintaan liittyvät vaatimukset oikeanlaiseen suhteeseen hankinnan kohteeseen nähden, jolloin esimerkiksi tarjoajalle määrätyt soveltuvuusvaatimukset eivät voi olla suhteettomia han-kinnan kokoon ja laatuun nähden. Tulee muistaa, että lähes kaikki hankintaa koskevat kuvaukset, vaatimukset ja kriteerit vaikuttavat siihen, kuka

tarjouskilpailuun voi osallistua. Hankintayksikön on myös kyettävä perustelemaan vaatimustensa tarpeet tavoitteineen ja osattava tunnistaa seikat, jotka rajaavat hankintaa perusteettomasti jättäen tarjoajia sen ulkopuolelle. Nykyisessä hankintalainsäädännössä on korostettu periaatetta nimenomaan siten, että vaatimukset suhteessa hankintoihin olisivat edelliseen lakiin nähden yksinkertaisempia, lyhyempiä ja joustavampia. (Huuhka, 2022, s. 251; Kuutti-niemi ym., 2017, s. 68; Pekkala ym., 2022, s. 32.)

3.3.2 Kynnysarvot

Hankintalakia sovellettaessa tulee olla tiedossa hankinnan suurin mahdollinen ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa, jonka laskemisesta säännellään tarkemmin hankintalain 27–30 §:ssä. Hankintalainsäädäntö lähestyy julkisia hankintoja nimenomaan kynnysarvojen sekä hankinnan kohteen luonteen ja sisällön mukaan. Näiden myötä määräytyvät lainsäädännön sovellettavat toteutusmenettelyt. Hankintojen sääntelyn voidaan katsoa jakaantuvan kolmeen tasoon:

1. EU:n kynnysarvon ylittävät hankinnat
2. Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat
3. Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat eli pienhankinnat (Huikko yms., 2021, s. 66; Huuhka, 2022, s. 252.)

EU:n kynnysarvot ovat merkittävästi suuremmat kuin kansalliset kynnysarvot, ja niiden ylittävien hankintojen osalta sääntely on kaikin puolin tiukempaa, esimerkiksi ilmoittamisen osalta. EU-komissio vahvistaa EU:n kynnysarvot nykyisellään kahden vuoden välein, viimeksi 1.1.2022. Ajankohtaiset EU:n kynnysarvot löytyvät esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilta. EU on antanut jäsenvaltioilleen melko paljon päätäntävaltaa liittyen julkisten hankintojen kynnysarvoihin, säätämällä ainoastaan EU:n tasolla kilpailutettavien hankintojen kynnysarvot. Tosin harkinnassa tulee huomioida EU:n oikeuskäytäntö, joka velvoittaa noudattamaan syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteita arvioitaessa, voiko hankinta kiinnostaa muita jäsenvaltioita. Näin ollen EU:n kynnysarvojen alapuolelle jää paljon liikkumavaraa, jonka ansiosta

käytänteissä jäsenvaltioiden välillä on myös suuria eroja. (Pekkala, 2022, s. 123, 125.)

Suomen hankintalainsäädännössä säädettiin kansallisista kynnysarvoista ensimmäisen kerran vuonna 2007. Tuolloin ne asetettiin tavara- ja palveluhankintojen osalta 15 000 euroon (muut erityiset palveluhankinnat 50 000 euroa) ja rakennusurakoiden osalta 100 000 euroon. Tämän jälkeen niitä on nostettu kertaalleen vuonna 2010 tehdyllä lainmuutoksella (321/2010) ja jälleen vuonna 2017 voimaan tulleessa, nykyisessä hankintalaissa (1397/2016), jolloin ne ovat asettuneet nykyiselle tasolle (kuva 3). Nostoilla on ollut selkeä tavoite hallinnollisen taakan vähentämiseksi sekä hankintayksiköissä että julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvissa yrityksissä. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 57; HE 108/2016, s. 19, 37, 51.)

Hankintojen jaottelu	Kansalliset kynnysarvot ilman arvonlisäveroa
Tavara- ja palveluhankinnat (muut palvelut kuin SOTE- ja ns. muut erityiset palvelut)	• 60.000 euroa
Rakennusurakat	• 150.000 euroa
Muut erityiset palveluhankinnat (Hankintalain liitteessä E määritellyt palvelut)	• 300.000 euroa
Sosiaali- ja terveyspalvelut (Hankintalain liitteessä E määritellyt palvelut)	• 400.000 euroa
Käyttöoikeussopimukset	• 500.000 euroa

Kuva 3. Kansalliset kynnysarvot (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 57).

3.3.3 Hankinnan toteuttaminen osina

Hankintalain 2 §:n 3 momentti edellyttää hankinnat järjestettäväksi tarkoitukseenmukaisina kokonaisuuksina. Tämä velvoite on lähtöisin EU:n direktiivistä ja on lisätty lainsäädäntöön pyrkimyksenä helpottaa pk-yritysten osallistumista tarjouskilpailuihin ja näin tasapuolistaa heidän asemiaan muihin kilpailijoihin nähden. Myös perusteluelvoite mahdollisesta hankinnan jakamatta jättämisestä juontaa juurensa direktiivistä. (HE 108/2016 vp, s. 12, 33.) Käsite ”tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina” viittaa hankinnan toteuttamiseen pienempinä osina, jolloin kokonaisarvo määräytyy kuitenkin osien yhteenlasketun arvon ja sen mukaisten menettelyjen perusteella. Lainsäädännöstä huolimatta, Suomen Yrittäjien vuonna 2020 teettämän tutkimuksen mukaan vain 21

% pk-yrittäjistä koki, että julkiset hankinnat on jaettu osiin siten, että heidän olisi mahdollista osallistua niihin. (Pekkala ym., 2022, s. 131; Siikavirta, 2015, s. 136; Suomen Yrittäjät, 2020, s. 14.)

Hankinnan ennakoitu arvo tarkoittaa hankintayksikön ennen hankintaa tekemää laskennallista arviota, jonka tulee noudattaa asianmukaista tarkkuutta ja pohjautua hankintalain 27 §:n sääntelyyn sekä vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Ennakoidun arvon laskemisella pyritään selvittämään tulevan hankinnan suurin mahdollinen kokonaisarvo ilman arvonlisäveroa. Hankintalain 31 § sisältää ns. pilkkomiskiellon, tarkoittaen ettei hankintaa saa pilkkoa eriin tai laskea muuten poikkeuksellisin menetelmin, jotta tietyt kynnyksarvot alittuisivat ja näin välttäisi lain säännösten soveltamiselta. Vastaavasti hankintaa ei saa myöskään liittää keinotekoisesti suurempiin kokonaisuuksiin, kuten rakennusurakkaan. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 50–51; Pekkala ym., 2022, s. 131; Siikavirta, 2015, s. 136.)

Kun hankintoja pohditaan kokonaisuuksien kautta ja erityisesti niiden toteuttamista osina, tulee lähtökohtana olla luontevan hankintakokonaisuuden määrittely ja hankinnan osiin jakamisen tulee perustua tosiallisiin seikkoihin, kuten vaikkapa teknisiin tai taloudellisiin tarpeisiin, jotka tulee tarvittaessa pystyä näyttämään toteen. Ei ole esimerkiksi tarkoituksenmukaista hankkia vuoden aikana tarvittavia it-hankintoja monessa eri osassa, erillisinä hankintoina, vaan hankintaerät kilpailutetaan suunnitelmallisesti kokonaisuuksina. On kuitenkin tavallista, että hankinta koostuu useista kymmenistä tai jopa sadoista osista, jotka ovat tarpeen kilpailuttaa erillään vaikka ne muodostavatkin kokonaisarvoltaan yhtenäisen hankinnan. Esimerkiksi rakennusurakat ovat usein tällaisia. On siis ymmärrettävä ero laittoman pilkkomisen ja hankinnan osiin jakamisen kesken. Hankinnan pilkkominen liittyy ennen hankintaa tehtävän ennakoidun arvon laskemiseen, kun taas hankinnan jakaminen tapaan, jolla tarjoajia ohjeistetaan jättämään tarjous tai tekemään sopimus. (Pekkala ym., 2022, s. 131; Siikavirta, 2015, s. 136.)

4 JULKISET PIENHANKINNAT

4.1 Pienhankintojen tausta

Kansallisen kynnsarvon alittavat tavara- ja palveluhankinnat tunnetaan tuttavallisemmin nimellä pienhankinnat. Julkisiin pienhankintoihin ei lähtökotaisesti tarvitse noudattaa hankintalainsäädännön määrittelemiä hankintamenettelyjä mutta myös pienhankintoja voidaan katsoa koskevan julkisten hankintojen oikeudelliset periaatteet eli syrjimättömyyden, avoimuuden sekä suhteellisuuden periaatteet, etenkin jos hankinnalla epäillään olevan EU:n jäsenrajat ylittävä intressi. (Huikko ym., 2021, s. 67; Pekkala ym., 2022, s. 569.)

Nykyisen hankintalain (1397/2016) valmistelutöissä tuotiin esiin kansallisten kynnsarvojen noston keventävä hallinnollinen merkitys sekä hankintayksikölle että tarjoajalle. Vuoden 2017 alusta lähtien, kynnsarvojen noston seurauksena, pienhankinnoiksi mielletään merkittävästi suurempi osa hankinnoista kuin aiemmin, joka vuorostaan tarkoittaa niiden osalta kevennettyä hankintamenettelyä. Nykyisen hankintalain valmistelutöissä on ajateltu, että hallinnollisen taakan väheneminen perustuisi hankintayksiköissä yksinkertaistettujen hankinta-asiakirjojen vuoksi säästyneisiin työaikaresursseihin, joskin paine luoda tarkempia pienhankintaohjeistuksia vuorostaan lisäisi hallinnollista taakkaa, mutta vain hetkellisesti. Oletettavasti kevyemmästä hankintamenettelystä, jossa ei hankintalainsäädäntö sanele määräyksiä ja velvoitteita, hyötyy myös tarjoajaosapuoli, kun kriteerejä todistettavaksi sekä asiakirjoja toimitettavaksi on vähemmän. (HE 108/2016 vp, s. 51–52.) Ilmeisesti nykyisiin kansallisiin kynnsarvoihin ei olla kuitenkaan täysin tyytyväisiä, esimerkiksi teknologiateollisuudessa tavara- ja palveluhankintojen osalta 60 000 euron kynnsaraja koetaan vaatimattomaksi ja jo ennen nykyisen lain voimaantuloa raja-arvoksi oli ehdotettu 100 000 euroa. (Sinda, 2016.)

4.2 Pienhankintoja ohjaava lainsäädäntö

Vaikka pienhankintoihin ei pääsääntöisesti kohdistu hankintalain menettelysäännöksiä, eivät ne kuitenkaan ole täysin vailla sääntelyä, sillä SEUT-sopimuksessa mainittujen yleisten oikeusperiaatteiden voidaan katsoa, erityisesti oikeuskäytäntöjen vuoksi, soveltuvan myös pienhankintoihin. Myös kansallisen hankintalain tavoitteissa on mainittu avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet. Lisäksi pienhankinnoissa tulee huomioida myös sääntelyä muusta kansallisesta lainsäädännöstä (kuva 4). (Hankintalaki 1397/2016, 2 § 3 mom.; Kalima ym., 2007, s. 108–109; Pekkala ym., 2022, s. 569.)

Hallintolain (434/2003) 6 §:n sääntely yleisistä oikeusperiaatteista koskee myös julkisten organisaatioiden toimintaa pienhankinnoissa. Näihin lukeutuvat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- sekä suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä hankintavallan väärinkäytön kieltö. Mikäli pienhankinnoista on tehty hankintapäätös, sovelletaan siihen myös hankintalain 135 §:n hankintaoikaisua ja tällöin päätökseen tulee olla liitettynä hankintaoikaisua koskeva muutoksenhakuohje. Lisäksi pienhankintayksiköiden tulee huomioida muusta lainsäädännöstä tulevat oikaisu- tai muutoksenhakukeinot, kuten kuntalain (410/2015) 134 §:n mukainen kunnallinen oikaisuvaatimus sekä hallintolain (434/2003) mukainen oikaisuvaatimusmenettely. Huomionarvoista on myös se, että kuntalain 140 §:n mukaan päätökset, joihin kunnan jäsen voi hakea muutosta, tulisi olla nähtävillä yleisessä tietoverkossa. Myös ns. julkisuuslaki (621/1999) astuu voimaan, kun puhutaan viranomaishankintayksiköiden asiakirjoista, sillä myös pienhankinta-asiakirjojen julkisuus lukeutuu tämän lain piiriin. Mikäli pienhankinnan kokonaisarvo ilman arvonlisäveroa ylittää 9 000 euroa, tulee noudatettavaksi niin ikään laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), tuttavallisemmin tilaajavastuulaki. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 61; Pekkala ym., 2022, s. 570, 577–578.)

Vaikka pienhankinnoista ei pääsääntöisesti voi valittaa markkinaoikeuteen, kuten muista julkisista hankinnoista, voi se tietyissä tapauksissa kuitenkin tulla kyseeseen. Esimerkiksi jos pienhankinnan ennakoitu arvo on laskettu väärin

siten, ettei kyse loppujen lopuksi olekaan kansallisen kynnysarvon alittavasta hankinnasta. Tästä esimerkkinä markkinaoikeuden tapaus MAO:161/16, jossa kyse oli ulkoilualueiden hoitajan kilpailuttamisesta. Pienhankinnoiksi laskettavien palveluhankintasopimusten, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa ja jotka ovat toistaiseksi tai yli 48 kuukautta voimassa olevia, laskennassa ennakoitu arvo kerrotaan luvulla 48 eli 48 kuukauden mukaan. (Eskola ym. 2017, s. 181–182; MAO: 161/16.)



Kuva 4. Pienhankintoja ohjaava lainsäädäntö ja yleiset periaatteet.

4.3 Yleiset periaatteet pienhankinnoissa

Pienhankintoihin sovelletaan ensisijaisesti hankintayksikön omia hankintaohjeita. Myös valtion hankintakäsikirjassa on suosituksia hyvistä hankintakäytännöistä. Lisäksi Kuntaliitto julkaisee yleisiä hankintaohjeita kunnille, joissa käsitellään myös pienhankintoja. Hankintayksiköt, kuten kunnat, määrittelevät kuitenkin lopulta hankintaohjeissaan pienhankintoja koskevat toimintamallit, kuten milloin pienhankinta on sellainen, että sillä voi olla EU:n jäsenvaltioiden rajat ylittävä intressi. Pienhankintoihin on olemassa kuitenkin muutamia poikkeuksia, joita ei hankintayksikön laatimissa hankintaohjeissa voi ohittaa:

- Hankintaoikaisu koskee myös pienhankintoja ja jos pienhankinnan tarjouskilpailussa on tehty hankintapäätös, tulee siihen liittää oikaisuohje.
- Dynaamisella hankintajärjestelmällä (DPS=Dynamic Purchasing System) tehdyt hankinnat kilpailutetaan arvosta riippumatta ja niistä annetaan myös hankintapäätös oikaisuohjeineen. (Hansel, 2023a; Kuuttiniemi ym., 2017, s. 56; Pekkala ym., 2022, s. 569.)

Pienhankinnoissa, aivan kuten muissakin hankinnoissa, perusedellytyksenä on, että hankinnalle on olemassa tosiasiallinen tarve ja siihen on budjetoituna määrärahat. Hankintasuunnitelman tekeminen on suositeltavaa myös pienhankintojen kohdalla, sillä siitä käy hyvin ilmi yksittäiset mutta samaa tuoteryhmää edustavat määrätyn ajanjakson pienhankinnat, jolloin ne ovat helpommin havaittavissa sekä yhdisteltävissä tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi, jolloin myös päällekkäiseltä työltä vältytään. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 58.)

Kansallisten kynnysarvojen korotusten myötä pienhankinnoiksi lasketaan arviolta noin 13 miljardin edestä julkisia hankintoja (Pyykkönen ym., 2023, s. 3, 24). On selvää, että kun pienhankintoja eivät koske tiukat sääntelyt, mahdollistaa tämä monella tavoin vapaammat ja kevyemmät menettelyt. Samalla kuitenkin hankintalainsäädännön ulkopuolelle jää merkittävä joukko julkisia hankintoja, joihin hankintayksiköt voivat soveltaa haluamiaan käytänteitä. Näin ollen pienhankinnoissa piilee ristiriitaisuus: samalla kun vapauksia on enemmän, jonka voisi hyödyntää houkuttelemalla pk-yrittäjiä kilpailuun hankinnoista, on riskinä hankintayksikön ohjeistuksen sekä osaamiseen puutteellisuus. Tämä voi pahimmillaan johtaa epäonnistuneisiin sekä kalliisiin hankintoihin ja markkinoiden hyödyntämättömyyteen, joka taas ei palvele kumpaakaan osapuolta optimaalisesti. Mitä useampi yritys on mukana kilpailussa, sen terveempi markkinatilanne, joka hyödyttää koko alueen elinvoimaa ja edistää hankintayksikön kustannustehokkuutta.

4.4 Pienhankintojen menettelytavat

4.4.1 Dynaaminen hankintajärjestelmä ja puitejärjestely

Valtion hankintakäsikirja suosittelee pienhankinnoissa käytettäväksi ensisijaisesti dynaamista hankintajärjestelmää taikka yhteishankintayksikön, konserni-toimijoiden tai hankintayksikön puitejärjestelyä. Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan sähköistä hankintamenettelyä, jossa hankinnat kilpailutetaan järjestelmään hyväksytyjen toimittajien kesken. Hansel Oy on kuntien ja valtion yhteishankintayksikkö, jonka hallinnoimat DPS:t ovat avoinna kaikille. DPS on hyvä valinta esimerkiksi vahvasti kehittyvillä markkinoilla, joissa hinta joustaa markkinatilanteen mukaan ja markkinoilla on paljon erikokoisia toimittajia. On katsottu, että nimenomaan pk-yrityksille DPS-rinkiin mukaanmeno olisi varteenotettava vaihtoehto, tosin järjestelmään ei hyväksytä kaikkia toimittajia vaan heidän tulee täyttää tietyt soveltuvuusehdot. Mikäli ehdot eivät tietyssä kohtaa täytyisi, voi hankintajärjestelmään hakea mukaan missä vaiheessa tahansa uudestaan, kun ehdot täyttyvät. Hankintayksiköille DPS taas vähentää hallinnollista taakkaa, nimittäin DPS-järjestelmän sisällä ei tarvitse julkaista erillistä hankintailmoitusta. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 59; PCT, 2022; Suomen Yrittäjät, 2022.)

Puitejärjestely tarkoittaa yhden tai useamman hankintayksikön sekä yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Puitejärjestely voi olla voimassa pääsääntöisesti neljä vuotta. Puitejärjestelyn tarkoituksena on vähentää hallintokustannuksia hankinnoissa, joissa on ennalta epäselvää tarvittavien tavaroiden tai palveluiden määrä, vaikka niiden ominaisuudet olisivatkin hyvin tiedossa. Puitejärjestelyllä voidaan toteuttaa myös ns. minikilpailuttamista, jossa kilpailutus tehdään puitesopimukseen ennalta valittujen toimittajien kesken. Puitesopimuksia tehdään käytännössä laajoillekin palvelukokonaisuuksille, joista minikilpailutuksen kokonaisuudella löydetään toimija, joka vastaa hankintayksikön tarpeisiin. (Hansel, 2023b; JHNY, 2021; Kuuttiniemi ym., 2017, s.59; PTC 2019; Siikavirta, 2015, s. 206.)

Sekä Hanselin DPS:llä että kuntien tai muiden hankintayksiköiden puitejärjestelyillä on paljon yhtäläisyyksiä. Mukaan pääsevät vain tietyt toimijat ja näin ollen pienhankinnat saatetaan useamman vuoden ajalta kilpailuttaa pääsääntöisesti vain näiden toimijoiden kesken, jos ollenkaan. DPS on kuitenkin sallivampi, sillä se on jatkuvasti avoinna uusille toimijoille, kunhan soveltuvuusehdot täyttyvät. Puitejärjestely taas voi kestää useamman vuoden, jolloin esimerkiksi kyseisenä ajanjaksona alalle tulleet uudet toimijat eivät pääse mukaan puitejärjestelyinä tehtyihin pienhankintojen kilpailutuksiin.

4.4.2 Yhteishankinnat

EU:n tekemän selvityksen perusteella valtion hankintakäsikirjankin suosimat yhteishankintojen määrät ovat nelinkertaistuneet unionissa 10–15 vuoden aikana. Myös Suomessa yhteishankinnat ovat saavuttaneet suuren suosion. Sekä kunnilla että valtiolla on omat yhteishankintayksikkönsä. (Pekkala ym., 2022, s.137.) Keskitetyissä hankintayksiköissä piilee kuitenkin riski, sillä tarjouskilpailuilla on vaarana paisua niin suuriksi, ettei pk-yrittäjillä ole mahdollisuutta osallistua niihin. Näin pääasiallinen tavoite eli kilpailun syntyminen ei välttämättä toteudu kuin suurimpien toimijoiden välillä. Tosin oman kunnan elinvoiman ylläpitäminen voidaan arvottaa tärkeämmäksi kuin yhteishankinnalla saatavat säästöt, jolloin esimerkiksi kunnan poliittisella ohjauksella on tosiallista merkitystä hankintastrategioihin. (Suomen Yrittäjät, 2020, s. 17; Valtiovarainministeriö, 2020:25, s 60.)

Yhteishankintojen suuri suosio voidaan nähdä ongelmallisena myös hankintalain 2 §:n 3 mom. mukaan, jonka tarkoituksena on nimenomaan lisätä pk-yri-tysten osallistumismahdollisuuksia hankintoihin, sillä pk-yritykset nähdään työllisyyden, kasvun ja innovaatioiden mahdollistajina. Tämän vuoksi niiden hankintamarkkinoille pääsyn tukeminen on katsottu olevan perusteltua. (Hankintalaki 1397/2016, 2 § 3 mom.; HE 108/2016 vp, s. 12.) Esimerkiksi kuntien ja valtion yhteishankintayksikkö Hanselin hankinnoissa pk-yrityksiä tavataan lähinnä vain alihankintaketjujen kautta. Vuonna 2018 pk-yrityksiä Hanselin

tekemissä hankinnoissa edusti 42 %, joka on verrattain vähän kun huomioidaan, että Suomen yritys kentästä pk-yrityksiä on noin 99 %. Tämän vuoksi yhteishankintojen sopimuksissa pitäisi kiinnittää huomioita pk-yritysten parempiin osallistumismahdollisuuksiin, nimenomaan muina kuin alihankkijoina. (Suomen Yrittäjät, 2020, s. 18.)

4.4.3 Suorahankinta

Valtion hankintakäsikirjassa ohjeistetaan, että mikäli DPS-järjestelmää tai puitejärjestelyä ei ole käytössä eikä suorahankinta sovellu käytettäväksi, on pienhankinta syytä markkinakartoituksen jälkeen kilpailuttaa. Pienhankintojen kohdalla suorahankinnalla tarkoitetaan hankinnan tekemistä yhdeltä toimittajalta ilman kilpailutusta. Suorahankintoja on yleensä käytetty tilanteissa, jossa hankinnan arvo on vähäinen tai hankintayksikön hankintaan liittyvät hallinnolliset kulut ylittävät hankinnan arvon. Suorahankinta on sallittu myös, jos hankinnalla on hankintayksiköstä riippumattomista syistä kiire tai jos vastaavia tuotteita tai palveluita on hankittu lähiaikoina, jolloin hintataso on selvillä. Suorahankinnan käyttö on perusteltua myös tapauksissa, joissa kyseeseen ei voi tulla muita toimittajia. Vaikka hankinta tehtäisiin suorahankintana, on se tarpeen tehdä aina kirjallisesti, jotta hankinnan sisällöstä ja arvosta jää dokumentti. Joka tapauksessa, hankintayksikön tulee hankintaohjeissaan määritellä oman yksikönsä suorahankintaperusteet ja erityisesti hankinnan vähäinen arvo eli raja-arvo, jonka alle jäävät pienhankinnat voidaan tehdä ilman kilpailutusta. (Kuutiniemi ym., 2017, s. 60, 62; Pekkala, 2022, s. 576.)

Hankintayksikössä on syytä erottaa suorahankintaperuste sekä taloudellinen ratkaisuvälisaraja, joka kuvaa kuinka suurilla hankintoilla yksittäinen viranhaltija tai virkamies voi tehdä. Taloudellinen ratkaisuvälisaraja määritellään organisaation sisällä. Sillä ei ole mitään tekemistä suorahankintaperusteiden tai hankintaohjeistuksen pienhankintojen raja-arvojen kanssa eikä näin ollen valtuuta ohittamaan ohjeistuksen rajoja. (Pekkala, 2022, s. 576.)

4.5 Pienhankintojen raja-arvot

Hankintalaki ei edellytä pienhankintojen kilpailuttamista mutta hankintayksikön pienhankintaohjeistuksessa olisi tarpeen määritellä hankinnan ns. vähäinen arvo eli suora hankinnan raja-arvo, jonka alittavat hankinnat voidaan tehdä käytännössä tilauksina tai ostoina eli täysin ilman kilpailutusta. Tällöin tulee kuitenkin huomioida yleiset hallinnon oikeusperiaatteet sekä virantoimituksen yleiset vastuut. Kyseisen raja-arvon määrittelyssä tulisi ottaa tarkasteluun hankintojen määrärahat, niiden luonne ja kategoriat sekä muut erityispiirteet, kuten sisäiset pienhankintoihin liittyvät prosessikustannukset. Raja-arvoja määriteltäessä on myös syytä ottaa huomioon erilaiset hankintakategoriat sekä niiden strateginen merkitys organisaatiossa. Luonnollisesti kilpailuttamisen arvo tulee olla suhteessa hankinnan arvoon tai sen aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 61–62; Pekkala ym., 2022, s. 571–572.)

Hankinnan raja-arvon määrittelyä edeltävässä pohdinnassa tulee ymmärtää, että tilaajavastuulakia (1233/2006) tulee noudattaa myös pienhankinnoissa, joiden kokonaisarvo ilman arvonlisäveroa ylittää 9 000 euroa. Monet hankintayksiköt ovat asettaneet raja-arvoksi juuri 9000 euroa, jolloin tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus alkaa. Yleisesti kuitenkin tavarahankintojen osalta raja-arvona on pidetty kaikkea 8000–15000 euron välillä, kun taas rakennusurakoissa se on ollut jopa 30 000 euroa. Ruotsissa tehdyn tutkimuksen mukaan 5000 euroa on hankinnan keksimääräinen kannattavuusraja, jossa odotettu hyöty tasapainottaa hankintayksikön keskimääräiset kustannukset. Saman tutkimuksen mukaan voittoa ei kuitenkaan saavuteta, mikäli vain yksi tarjous jätetään, joskin pelkkä tieto potentiaalisesta kilpailusta laskee tarjottuja hintoja noin 20 %:lla. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 61; Molander, 2014, s. 209; Pekkala ym., 2022, s. 572–573.)

Vaikka hankintaohjeistuksen raja-arvo alittuisi, ei ole haitaksi selvittää muutamilta tarjoajilta tilausta varten tuote-, hinta- ja saatavuustietoja. Sotepalveluiden ja muiden erityisten palveluiden kansalliset kynnyksarvot ovat verrattain korkeat (400 000 euroa / 300 000 euroa) puhumattakaan käyttöoikeussopimuksista (500 000 euroa), joten kyseisten palveluiden raja-arvojen

määrittelyssä on merkitystä sillä, mikä palvelu on kyseessä ja mikä sen kriittisyysaste on. Näin ollen jo 30 000–50 000 euron kokonaisuus voi tarkoittaa kevyttä kilpailutusta. Pienhankintojen raja-arvoissa voi olla suuriakin hankintayksikkökohtaisia vaihteluja. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 62; Pekkala ym., 2022, s. 572–573.)

4.6 Pienhankintojen kilpailutus

Hankintayksikön pienhankintaohjeistuksen raja-arvon ylittyessä on hankinta kilpailutettava hankintayksikön ohjeistuksen mukaisesti. Kilpailutus voidaan kuitenkin hoitaa melko kevyesti, sitä koskevan sääntelyn puuttuessa. Tämän vuoksi onkin tärkeää, että hankintayksikköjen pienhankintaohjeistus on olemassa ja sisältää menettelyohjeen koskien tavara-, palvelu- ja rakennusurakkokokonaisuuksia. (Hankintalaki 1397/2016; Pekkala ym., 2022, s. 571.) Julkisten hankintojen säästökeinoja koskevassa selvityksessä havaittiin, että yksi merkittävämpiä tekijöitä säästöjen osalta ylipäätään on hankintojen kilpailutus sekä vähintään kahden tarjouksen saaminen. (Jääskeläinen & Tukiainen, 2019, s. 31; Pyykkönen ym. 2023, s. 8–9.)

Valtion hankintakäsikirjassa suositellaan selvittämään markkinatarjontaa ennen kilpailutusta tekemällä alustavia tuote- ja hintatiedusteluja esimerkiksi sähköpostilla tarjoajilta, jotta saavutetaan riittävä tieto markkinoista. Tarjouksen voi tämän jälkeen pyytää kirjallisena suoraan muutamilta tarjoajilta, ilmoittamalla siitä omilla verkkosivuillaan ja/tai (pien)hankintaportalissa. Etenkin jos hankinta on merkitykseltään tai arvoltaan suurempi, on myös hankintayksikön edun mukaista ilmoittaa siitä sähköisesti julkisella kanavalla, jolloin se tavoittaa suuremman joukon ja näin ollen voidaan varmistua myös sen kustannustehokkuudesta sekä laadusta. (Kuuttiniemi ym., 2017, s. 60; Pekkala ym., 2022, s. 573.)

Jos hankintayksiköissä kuitenkin suositaan pääasiassa puitejärjestelyjä sekä DPS-järjestelmiä, ei niiden ulkopuoliseen kilpailutukseen välttämättä jää kovin montaa pienhankinnan kilpailutusta ja voidaankin pohtia, toteutuvatko

hankintalain 2 §:n 3 momentin tavoitteiden mukainen riittävä avoimuus ja syrjimättömyys, jos valtaosa pienhankinnoista tapahtuu tiettyjen rinkien tai järjestyksen sisällä, joihin kaikilla tarjoajilla ei ole pääsyä.

Kansallisissa ja EU-hankinnoissa hyödynnetään toisinaan vapaaehtoista markkinavuoropuhelua, jonka tavoitteena on valmistelussa olevan hankinnan mahdollisimman onnistunut toteutus. Ajantasainen tieto markkinoista ja toimijoista voidaan nimittäin nähdä edellytyksenä onnistuneelle hankinnalle. Markkinavuoropuhelussa on tarkoitus kuunnella potentiaalisten tarjoajien näkemyksiä alustavien suunnitelmien toteuttamiskelpoisuudesta, hinnoittelumalleista ja sopimusehdoista, jotta saadaan realistinen kuva eri vaihtoehtojen soveltuvuudesta hankintayksikölle. Myös mahdolliset tarjoajat saavat mahdollisuuden tutustua tulevaan hankintaan hyvissä ajoin ja kertoa miten haluttu kokonaisuus on ylipäättään toteutettavissa. Lainsäädäntö ei puutu markkinavuoropuheluihin, joten ne voivat olla luonteeltaan hyvinkin vapaamuotoisia, mutta niiden tulee kuitenkin noudattaa avoimuuden sekä syrjimättömyyden periaatteita. Markkinavuoropuheluita voidaan hyödyntää myös pienhankinnoissa. (Airaksinen, 2021; Suomen Itämeri-instituutti, 2019, s. 2; Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 75.)

4.7 Pienhankintojen johtaminen ja hankintaosaaminen

Hankinta-Suomi-strategian kaksi päätavoitetta liittyy johtamiseen - strategiaan sekä tiedolla johtamiseen. Hankintayksikön, kuten kunnan, hankintojen strateginen johtaminen, tavoitteiden toteutumisen seuraaminen sekä mittaminen ovat perusvaatimuksena yhteiskunnallisesti merkittävien hankintojen, myös pienhankintojen, saavuttamisessa. Strategisia hankintatavoitteita tulee tosiasiallisesti edistää hankintojen avulla ja hankintojen johtamisen elinkaarijattelu tulee toteuttaa. Johdon tulee siis tunnistaa oma merkittävä roolinsa ja ymmärtää, että hankintojen johtaminen ei eriydy muusta johtamisesta. Tiedolla johtaminen ja vaikuttavuus ovat myös merkittävä osa johdon sisäistettävistä tavoista, mikäli mielitään vaikuttaviin ja tuloksellisiin hankintoihin. Valtio-neuvoston vuonna 2021 teettämässä tutkimuksessa käy kuitenkin ilmi, että

erityisesti kunnissa koetaan, etteivät osaaminen ja henkilöstöresurssit riitä kehittämään tiedolla johtamisen prosesseja ja järjestelmiä. Konkreettista ohjausta, tukea sekä mittaristoa kaivataan valtiontasolta. (Merisalo yms., 2021, s. 73, 106; Valtiovarainministeriö, 2020, s. 5, 7.)

Vaikka hankintajohtaminen olisi erinomaista, ei hankintojen merkittävyyttä pystytä toteuttamaan ilman ajantasaisia hankintataitoja. Oleellista on myös huomata, että ainoastaan hankintaprosessin teknisen läpiviennin hallinta ei kata hankintaosaamista. Siihen kuuluvat niin ikään tarpeiden suunnittelu sekä sopimusten että toimittajien hallinta. Näin ollen tärkeä osa kunnan hankintastrategiaa ja -johtamista on huolehtia hankintayksiköiden riittävästä osaamis-tasosta. Hankintaosaamisen arviointi aloitetaan kartoituksella, jonka jälkeen tarvittavasta koulutuksesta huolehditaan läpi organisaation, sekä strategisella että operatiivisella tasolla. Koulutuksen tarpeen arviointi ja lisäkoulutus on jatkuvaa toimintaa. Hankintayksiköitä tuetaan osaamisen kartuttamisessa ja ylläpitämisessä tarjoamalla koulutuksia, materiaaleja ja opastusta osana Hankinta-Suomi -toimenpideohjelmia. Lisäksi Suomen Yrittäjät tarjoavat veloituksetta hankintaneuvojan palveluita jokaisessa maakunnassa. (Suomen Yrittäjät, 2021, s.11; Valtiovarainministeriö, 2020, s. 6.) Hankinta-Suomen alkuvuodesta 2023 voittama palkinto lienee osoitus siitä, että suunta on oikea ja että hankintakoulutusta on annettu ja se on katsottu hyödylliseksi.

5 JULKISTEN PIENHANKINTOJEN MERKITTÄVYYS

5.1 Vaikuttavuus

Julkisissa hankinnoissa ylipäätään ollaan siirtymässä uuteen aikaan, erityisesti palveluiden osalta, joissa suoritepainotteinen tarkastelu siirtyy sivuun ja hankintoja tarkastellaan myös tulosten ja vaikuttavuuden osalta. Julkisten hankintojen vaikuttavuutta punnitaan nykyisin niin kestävyys kuin innovoinnin eri näkökulmista. (Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 61.) Eikä ihme, onhan sosiaalista, ekologista ja taloudellista kestävyttä sekä innovaatioiden tukemista nostettu esiin niin Eurooppa 2020-strategiassa, EU:n hankintadirektiiveissä, kansallisessa lainsäädännössä kuin myös kansallisessa hankintastrategiassa.

Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan tulevien sukupolvien yhtäläisten tai parempien toimintamahdollisuuksien turvaaminen verrattuna nykyisiin sukupolviin. Kestävillä hankinnoilla taas ympäristö-, sosiaalisen ja taloudellisen vastuun huomioimista hankintoja tehtäessä. Innovatiivisella julkisella hankinnalla viitataan kokonaan uuteen tai merkittävästi paranneltuun tavaraan tai palveluun, jotka voivat taas uusien ja entistä parempien ratkaisujen muodossa tukea taloudellista kestävyttä. Kun markkinat toimivat optimaalisesti hyödyntäen kilpailua, tuo se monille yrityksille mahdollisuuksia innovaatioihin ja sen avulla kasvuun. Hyödyntämällä ja mahdollistamalla innovatiivisia ratkaisuja hankintaa tehtäessä, voi tarjousten määrä lisääntyä, joka voi vuorostaan synnyttää edullisempia ja laadukkaampia hankintoja, joka vuorostaan kannustaa kilpailullisiin markkinoihin ja edesauttaa julkisten varojen tehokasta käyttöä. (Kuuttiemi ym., 2017, s. 256–257; Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 57, 61.)

On olennaista tunnistaa hankintayksikön vaikuttavuustavoitteet, joiden tulee olla linjassa myös hankintastrategian kanssa. Vaikuttavuustavoitteilla tulee olla myös kosketuspinta varsinaisiin hankintoihin asettamalla niille konkreettiset tavoitteet, seuranta, mittarit ja mahdollisia kannuste-elementtejä. Vaikuttavuuskriteerien käyttö vaatii hankintayksiköltä uudenlaista ja vahvaa hankinta-

sekä toimialaosaamista sekä täysin uudenlaista asennetta. Kun julkisten hankintojen toimivuutta ja vaikuttavuutta kansallisella tasolla mitataan, tapahtuu se yleensä julkisten hankintojen kokonaisuutena, sisältäen sekä kynnyksarvon ylittävät että alittavat eli pienhankinnat. (Suomen Yrittäjät, 2021, s. 9; Valovirta ym., 2017, s. 77; Valtiovarainministeriö, 2020:25, s.61.)

Onnistuneilla julkisilla hankinnoilla voidaan siis vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin, kuten ekologiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen kestävyteen sekä innovaatioihin kannustamiseen. Tämä pätee myös julkisiin pienhankintoihin, joskin niiden suhteen tulee muistaa suhteellisuusperiaate - hankkeen vaatimusten tulee olla suhteessa hankinnan arvoon. Toisaalta sääntelytaakan puuttessa, voisi pienhankintoja nimenomaan vapaammin hyödyntää esimerkiksi alueen taloudellisen kestävyden kehittämisessä. On aika lakata ajattelemasta hankintoja vain suoritteina ja määritellä niitä sen mukaan ja alkaa ajattelemaan niitä tulosten ja vaikutusten hankintoina (Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 7).

5.2 Taloudellinen kestävyys

Taloudellisesti kestävillä julkisilla hankinnoilla viitataan sekä hankintoihin, jotka osaltaan tasapainottavat taloutta kuin myös hankintayksikön kustannustehokkaihin hankintoihin, joilla saadaan aikaiseksi suoria säästöjä. Taloudellista kestävyttä saavutetaan myös harmaan talouden ja kartellien torjumisella sekä verovelvollisuuden ja huoltovarmuuden varmistamisella. Koska hankintojen volyymi on mittava ja pienhankintojen arvioitu osuus niistä merkittävät 42 %, tuovat ne mahdollisuuksia sekä julkisen talouden kestävyden parantamiseen kuin myös yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tehokkailla hankinnoilla voidaan saada aikaa suoria säästöjä hankintayksiköissä ja tavoittelemalla yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita, kuten työllisyyden kasvua, yrittäjyyden edistämistä tai markkinoiden elinvoimaisuutta, voidaan kustannuksia säästää epäsuorasti sekä vauhdittaa nimenomaan aluetalouden positiivista kehitystä. (Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 56, 58.)

Taloudellisten hankintojen lähtökohta syntyy hankintayksikön strategisilla linjauksilla. Ensimmäinen arvioitava asia on päätös omalla työllä tuotetusta hankinnasta vs. ostopalveluna hankitusta hankinnasta. Myös päätös omasta hankinnasta vs. yhteishankinnasta vaikuttaa taloudelliseen kestävyYTEEN. Päätösten tulee pohjautua tarveharkintaan sekä kokonaisvaltaiseen hankintojen vuotuisen suunnitteluun. (Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 57–58.)

On lisäksi varottava, ettei resursseja käytetä varmuuden vuoksi hankittuihin tarpeettomiin ominaisuuksiin tai ylilatuun. Myös muita liiallisia vaatimuksia tulisi välttää, nimittäin liialliset kriteerit ja vaatimukset ovat niitä, jotka estävät erityisesti pk-yritysten osallistumisen kilpailutuksiin. Tällaista tilannetta tulisi kaikin keinoin pyrkiä välttelemään, etenkin kun kansallinen tahtotila hankintoihin liittyen on yksityisen sektorin tuottavuuden ja pk-yritysten liiketoimintamahdollisuuksien lisääminen, nimenomaan julkisiin hankintoihin osallistumalla. Kriteerien asettamisessa tulee siis olla tarkkana, jotta ne eivät sulje pk-yrittäjiä pois kilpailusta vaan niiden tulisi olla kohtuullisesti osoitettavissa myös pk-yritysten toimesta. (Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 57–58.)

Kustannustehokkaan toteuttamisen edellytyksenä on yleensä markkinoiden hyödyntäminen kilpailutuksen kautta. Esimerkiksi liiallisilla sidosyksikköhan-kinnoilla saattaa olla negatiivisia elinvoimaan liitettäviä vaikutuksia yritysten näkökulmasta. Kuntien onkin pohdittava, missä määrin esimerkiksi palveluiden tuottaminen sekä niihin liittyviä tavarahankintoja on järkevää toteuttaa hankintayksikön omana tuotantona. Ne ovat arvoltaan usein suuria ja ovat siten merkittävässä asemassa kunnan strategisten tavoitteiden saavuttamisessa, vaikuttaen myös alueen elinvoimaan. On tapauksia, joissa kunnan resurssien vapauttaminen hankinnoista ja keskittäminen vain ydintoimintoihin olisi tarkoituksenmukaista. Tällöin myös hankintojen suhteellinen osuus budjetista kasvaa käsi kädessä niiden taloudellisen merkittävyyden lisääntymisen kanssa. (Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 15, 57.)

Hankintayksiköiden päättävien tahojen tulisi pohtia miten paljon taloudellisia resursseja voitaisiin säästää toimivalla, riittävin työaika- ja osaamisresurssein varustetulla hankintatoimella. Kun hankintoja ei jatkuvasti tehtäisi eri osastojen

ja ihmisten toimesta, joiden ydinosaamista ne eivät edusta, voitaisiin resursseja vapauttaa muuhun toimintaan. Osaava ja kehitysmuuntoinen hankintatoimi voi saada konkreettista muutosta aikaiseksi hyödyntäen toiminnasta saatuja ja dokumentoituja tietoja. Esimerkiksi sopimusten ja hankintojen suunnittelu- sekä toteumatiedot ovat ratkaisevassa roolissa hankintojen tuloksellisessa johtamisessa sekä tarkoituksenmukaisessa toteutuksessa. (Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 58–59.)

Hankintatoimi ei täten ole hankintayksikön irrallinen osa vaan nivoutuu sen muihin prosesseihin. Toimivaa hankintatointia ei tosin saavuteta ilman riittäviä henkilöstöresursseja eikä ilman prosessien kehittämistä yhdessä johdon kanssa. Mikäli yhteistä hankintatoimea ei ole, saattaa ongelmaksi muodostua erillisten budjettien sisällä toteutetut hankinnat, jolloin ei huomata kokonaisuuden kannalta kriittisiä tarpeita. Kun hankintoja suunnitellaan lyhyellä varoitusaajalla, useina erinä ja vain omaa budjettia tuijottaen, saattaa vähemmän kriittiset hankinnat syödä kriittisiin hankintoihin tarvittavia määrärahoja ja jopa estää tai haitata kriittisten toimintojen suorittamista. Myös ns. tahaton laitton hankintojen pilkkominen saattaa tulla kyseeseen. (Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 63.)

Kunnan elinvoimaisuus ei ole kokoriippuvaista vaan toimintakykyisiä, vetovoimaisia ja uudistumiskykyisiä kuntia löytyy kaikista kokoluokista, sillä elinvoimaisuus on lähtöisin ensisijaisesti kunnan toimintatavasta. Esimerkiksi pienemmillä kunnilla saattaa olla parempi vaikuttavuus, vaikka isompi kunta pysyy parempaan kustannustehokkuuteen. Kuntien elinvoimaisuutta ja hankintapolitiikkaa on tutkittu vuonna 2013, jolloin niiden hankintapolitiikan on katsottu monelta osin olevan lyhytnäköistä, keskittyen lyhyen aikavälin kustannustehokkuuteen. Tuolloin on suhtauduttu myös varauksella kuntien kustannuslaskennan tasoon eikä palvelumarkkinoiden kehittämiseen olla oltu tyytyväisiä. Elinkeinopoliittisen hyödyn on katsottu yritysten silmin kärsivän niin ikään liikaa sääntelyyn perustuvaan sekä jo olemassa olevia ratkaisuja hyödyntävään malliin, joka estää yrittäjien innovatiivisuutta. (Kuhmonen ym., 2013, s. 27–28.)

5.3 Merkittävyys alueen elinkeinopolitiikalle

Pohtiessamme julkisten pienhankintojen merkittävyyttä tulisi pitää mielessä, että ne ovat julkisia hankintoja siinä missä muutkin hankinnat ja täten niiden merkittävyys mukailee kaikkea julkisista hankinnoista oppimaamme. Lisäksi ne on miellettävä osaksi hankintayksikön hankintatoimintaa. Nykyisen hankintalain (1397/2016) astuessa voimaan 2017 ja sen mukanaan tuomat kansallisten kynnysarvojen korotukset tekivät pienhankinnoista jälleen merkittävämman seikan elinkeinoelämälle, sillä kynnysarvojen noston myötä yhä useammasta julkisesta hankinnasta tuli julkinen pienhankinta. Pienhankintojen rahallisesta arvosta ei datan keräämisen hankaluudesta johtuen usein esitetä arvioita mutta niiden on kuitenkin arvioitu olevan kansallisesti noin 13 miljardin luokkaa. Niiden merkitys elinkeinoelämälle on siis valtava ja ne voivat myös johtaa suuriin säästöihin kuntatasolla ja kerrannaisvaikutustensa ansioista tehdä merkittävän eron kunnan kannattavuuteen. Etenkin kun kuntasektorin osuus kaikista julkisista hankinnoista noin 70 %. (Pekkala, 2022, s. 569; Pyykönen ym. 2023, s. 3, 24; Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 59.)

Elinvoimalla tarkoitetaan perinteisesti alueen hyvinvointia ja sen yritysten menestymistä. Yritysten menestyminen taas vuorostaan lisää alueen työllisyyttä, verotuloja sekä tukee alueen houkuttelevuutta. Elinvoimajohtaminen on nimensä mukaisesti ratkaisevassa asemassa tavoiteltaessa elinvoimaista ja menestyvää aluetta, tarkoittaen kunnan ja sen toimintaympäristön välisen suhteen ennakoivaa hallintaa, jolla vuorostaan tavoitellaan mahdollisimman hyvää toimintakykyä, vetovoimaisuutta sekä uudistumiskykyä. (Kuhmonen ym., 2013, s. 30; Pekkala, 2022, s. 65.)

EU:n hankintadirektiivien ja kansallisen lainsäädännön vuoksi kansallisten kynnysarvojen ylittävissä sekä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa on hyvin hankalaa käyttää paikallisuuteen liittyviä kriteerejä, jotka ovat lähtökohtaisesti sisämarkkinatavoitteiden vastaisia, joskin yleisellä tasolla voidaan käyttää esimerkiksi työllistymiskriteerejä, jolloin työllistyvät henkilöt saattavat löytyä alueelta. Pienhankintojen etuna on tässäkin sääntelytaakan puuttuminen, vaikka aina tulisi huomioida avoimuuden ja syrjimättömyyden oikeudelliset

periaatteet. Joustavista kilpailuttamisen säännöistä johtuen voi hankintayksikkö esimerkiksi kutsua kilpailuun sen tuntemia alueellisia yrityksiä ja täten tukea alueellista elinvoimaisuutta. Hankintayksiköillä on myös suuri rooli terveiden markkinoiden edistämisessä. Kilpailuttamalla pienhankintansa systemaattisesti ja huolehtien myös niiden löydettävyydestä, ovat ne helpommin saavutettavissa markkinoilla toimiville yrityksille. (Pekkala, 2022, s. 65.)

Julkiset pienhankinnat tulisi tunnistaa ja hyödyntää etenkin elinkeinopoliittisena työkaluna, joka vaatii niiden lisäämistä hankintapoliittisiin linjauksiin, kuten hankintastrategiaan. Huomioiden, että julkiset pienhankinnat edustavat 42 % kaikista julkisista hankinnoista, ovat niiden edut yrittäjyyden, aluekehityksen sekä elinvoiman vahvistajana merkittävät. Näin ollen hankintayksiköiden on hyvä nähdä niiden elinvoiman sekä markkinoiden kehittämisen mahdollisuudet. (Suomen Yrittäjät, 2020, s. 4.) Pienhankinnat luovat monia alueen elinvoimaa ja taloudellista kestävyttä tukevia mahdollisuuksia (kuva 5).



Kuva 5. Pienhankintojen merkittävyys hankintayksiköille sekä alueen elinvoimalle.

5.4 Yhteishankinnat ja hankintayksiköiden omistamat yhtiöt

Kuten on aiemmin todettu, eivät pienhankinnat välttämättä ole arvoltaan pieniä, vaikka nimi antaakin niin ymmärtää. Kuntasektori on merkittävä hankkija myös pienhankinnoissa, joka tekee niistä tärkeitä vaikuttajia kunnan omalle taloudelle mutta myös niihin mahdollisesti osallistuvien yritysten taloudelle. Koska kansallisilla markkinoilla mikroyritysten asema on merkittävä, kannattaisi ne huomioida myös pienhankintoja tehtäessä. Parhaimmillaan pienhankinnat tukevat paikallista yrittäjyyttä ja saattavat olla merkittäviä tulonlähteitä pk-yrittäjille. (Pekkala, 2022, s. 569; Suomen Yrittäjät, 2021, s. 8.)

Pohdittaessa alueen elinvoimaa etenkin siellä toimivien yritysten näkökulmasta, on tarpeen pysähtyä hetkeksi kuntien ja kuntayhtymien omistamien yhtiöiden pariin, joita oli vuonna 2016 yli 2 000 kpl ja jotka toimivat kilpailluilla markkinoilla, pääasiassa aloilla, joilta jo löytyy yksityisen sektorin toimijoita. On selvää, että merkittävä osa näiden yhtiöiden tuottamista palveluista voisi olla varsinaisilta markkinoilta toimivilta tavallisista yrittäjiltä hankittavia palveluja, tuottaen samalla elinvoimaa ja kilpailua alueelle. Julkisen toiminnan yhtiöittämisessä tulee siis tiedostaa riskit sekä omalle toiminnalle että markkinoiden kehittymiselle. Lisäksi kilpailu- ja kuluttajaviraston raportin mukaan julkishallinnon yhtiömuotoisessa toiminnassa, julkisten varojen käytön avoimuus, valvonta sekä sääntely eivät ole kaikilta osin riittävää ja asiasta olisi tarpeen tehdä lisää selvityksiä. (Suomen Yrittäjät, 2020, s.19–20; Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 76–77.)

Talouden tasapainoituspaineiden myötä tehdyn meno- ja rakennekartoituksen yhteydessä on maaliskuussa 2023 valmistunut selvitys koskien julkisen hankintojen säästötoimenpiteitä. Selvityksessä nimenomaan julkisyhteisöjen omistamilta ns. in-house-yhtiöiltä kilpailuttamatta tehdyt hankinnat ovat kiinnittäneet huomiota ja niiden ehtojen kiristäminen on nostettu yhdeksi pääsäästökeinoksi. Selvityksessä on ehdotettu, että näiden sidosyksiköiden toimintaa tulisi rajoittaa, mikäli toimialalla on toimivat yksityiset markkinat. Sidosyksiköitä voisi hyödyntää esimerkiksi tilanteissa, joissa toimijoita ei ole, markkinat

epäonnistuvat palvelun tuottamisessa tai jos hankintaan liittyy turvallisuus-, kansanterveys- tai huoltovarmuustekijöitä. (Pyykkönen ym., 2023, s. 10–11.)

Vaikka yhteishankintoihin usein säästösyistä kannustetaan, on perusteltua olla suosimatta niitä erityisesti aluetalouden tai alueen elinkeinopolitiikan näkökulmasta. Tällöin voi olla hyödyllisempää rajata hankintakokonaisuutta suppeammin, jolloin esimerkiksi alueellisten pk-yritysten osallistumismahdollisuudet paranevat. Tosin mikäli laskennallista, tietoon perustuvaa dataa aluetaloudellisista vaikutuksista ei ole tiedossa, on päätöksiä hankala tehdä aluetalouden vahvistamisen pohjalta. Osana KEINO-osaamiskeskukseen kehittäjäryhmätoimintaa on erilaisten elinkaarikustannuslaskennanmalleista perustuvan tietopankin toteuttamisen tukitoimintana tehty alueellisten elinkeinovaikutusten vaikuttavuuden arviointia, jolloin kyseisiä laskelmia tulisi hyödyntää alueiden hankintastrategisessä päätöksenteossa. (Valtiovarainministeriö, 2020:25. s. 61, 72.)

Uunituoreessa julkisten hankintojen säästökeinoja koskevassa selvityksessä katsotaan hankintojen keskittämisen tuovan 5–20 % säästöä muun muassa synergiaetujen ja laajemman hankintaosaamisen myötä. Selvityksessä on kuitenkin tunnistettu myös riski markkinoiden keskittymisestä sekä siitä, ettei hankinta vastaa yhtä hyvin kaikkien osapuolten tarpeeseen. Hankintayksikköjä veloitetaan huomioimaan kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen ja pitkän aikavälin markkinavaikutukset, joskin standardoituja tuotteita koskevien hankintojen keskittäminen onkin perusteltua. (Jääskeläinen, 2022, s. 8; Pyykkönen ym., 2023, s. 5, 9–10.)

5.5 Merkittävyys pk-yrittäjille

Pk-yritysten taloudellinen tukijalka on Euroopassa merkittävä, sillä ne luovat jopa yli 85 % kaikista uusista työpaikoista. Pk-yrityksiin lasketaan kuuluvaksi yritykset, joiden palveluksessa on alle 250 työntekijää ja joiden vuosittainen liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa. Pienyritykseksi lasketaan alle 50 henkilöä työllistävät

yrietykset enintään 10 miljoonan liikevaihdolla, kun taas mikroyrityksillä tarkoitetaan alle 10 henkilön ja alle 2 miljoonan liikevaihdon toimijoita. Puhuttaessa pk-yrityksistä, viitataan pääsääntöisesti näihin kaikkiin. (Euroopan komissio, 2015, s. 3, 11.)

Pk-yrittäjien asema työllisyyden edistäjinä ja markkinoiden ylläpitäjinä on todettu sekä EU:n että sen jäsenmaiden tasolla. Niiden talouskasvun mahdollistavan kyvyn on katsottu olevan perusteena sille, että niiden pääsy sisämarkkinoille tulee turvata. Tämä onkin huomioitu esimerkiksi kansallisen lainsäädännön tavoitteissa. Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman ja Suomen Yrittäjien tekemän selvityksen mukaan lähes 80 % pk-yrittäjistä olivatkin kiinnostuneita julkisista hankinnoista ja näkivät julkisen sektorin itselleen sopivana asiakkaana. (Pekkala ym., 2022, s. 62.)

Pienhankinnat ovat merkittäviä tulonlähteitä pk-yrittäjille ja pk-yritykset ovatkin se joukko, joka pienhankintojen kilpailutuksiin todennäköisesti osallistuu. Tämä luonnollisesti edellyttää, että pienhankinnat ylipäätään kilpailutetaan. Edellä mainitun selvityksen mukaan pk-yrittäjien suurimpia esteitä osallistua hankintojen kilpailutuksiin ovat kuitenkin liian suuret kokonaisuudet ja edellytettyjen selvitysten laajuudet, monimutkaiset menettelysäännöt sekä tarjousasiakirjojen epäselvyyden. (HE 108/2016 vp, s. 73; Pekkala ym., 2022, s. 62; Suomen Yrittäjät, 2021, s. 8.) Näiden ongelmien ei kuitenkaan tarvitse koskea pienhankintoja, sillä ne ovat vapautettuja kyseisestä sääntelystä, jolloin niitä voidaan kilpailuttaa hyvinkin vapaamuotoisesti, kunhan kevyempää menettelyä tosiasiasa noudatetaan. Hankintayksiköissä tuleekin nähdä juuri pienhankintojen mahdollisuus pk-yrittäjien tulonlähteenä ja tehdä myös hankintastrateginen linjaus koskien pienhankintojen kilpailuttamista sekä viedä se käytäntöön, jotta pk-yrityksille syntyy aito mahdollisuus osallistua pienhankintojen kilpailutuksiin (Kideve elinkeinopalvelut, n.d.).

Pienhankintojen merkittävyyttä pk-yrityksille kuvaa vuodelta 2018 oleva selvitys, jonka mukaan mikroyrittäjien osuus sekä valtion että kuntasektorin tavarantoimittajana vaihtelee hankinnan kynnysarvon mukaan. Nimenomaan kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa kotimaakunnan

mikroyrittäjät osallistuvat aktiivisemmillaan, kun taas yli kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa heidän roolinsa pienenee merkittävästi. Erityisen selkeästi eron huomaa suurten ja keskisuurten kaupunkien ja kuntayhtymien palveluostoissa, kun taas maaseutumaisten kuntien palveluhankinnoissa mikroyritysten rooli on suurempi myös kynnyksarvon ylittävissä ostoissa. Samansuuntainen kehitys on huomattu alle 50 henkilöä työllistävissä pienyrityksissä, joissa kotimaakunnan pienyrittäjien rooli pienenee kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa. Erityisen raju tiputus tapahtuu kuntayhtymien palveluostoissa, kun taas maaseutumaisten kuntien palveluostoissa niiden merkitys kasvaa. (Merisalo ym., 2021, s. 128–129, 132.) Kyseisen selvityksen tulokset ovat erinomainen esimerkki siitä, kuinka tärkeitä pienhankinnat ovat nimenomaan alueen mikro- ja pienyrittäjille ja samalla myös alueen elinvoimaisuudelle.

Vaikka pienhankintojen sääntelyvaatimusten puuttuminen on vapaamman ilmoitusikänteen kannalta hyvä asia, on käytännössä huomattu, että niistä ylipäättään ilmoittaminen on vaihtelevaa eivätkä ne läheskään aina tavoita tarjoajia, sillä kilpailuttamiseen ei ole suoraa lakivelvoitetta, vaikka epäsuoria kannustimia onkin. (Suomen Yrittäjät, 2018, s. 28.) Eli pienhankintojen löydettävyyden merkittävä este niihin osallistumiselle ja asiaan tulisikin puuttua. Jotta pk-yrittäjien mahdollisuudet osallistua pienhankintoihin paranisivat, tulisi hankintayksiköiden keskittyä vuorovaikutukseen markkinoilla olevien yritysten kanssa jo varhaisessa vaiheessa, eikä vasta hankinnan jo ollessa ajankohtainen. Tämän on katsottu olevan yksi olennainen syy sille, miksi pk-yrittäjät eivät osallistu hankintojen kilpailutuksiin aktiivisemmin. Tässä yhteydessä voi hyödyntää markkinoiden tuntemusta muutenkin esimerkiksi markkinavuoropuhelun avulla. Näin yritykset otetaan mukaan valmistelemaan työhön, jolloin erityisesti pienhankintojen osalta vältetään turhilta kriteereiltä, jotka tukahduttavat kilpailua. Prosessin myötä saattaa myös hankintayksikön osaaminen karttua esimerkiksi hankinnan tarkoituksenmukaisesta jakamisesta osiin, jolla varmistetaan pienempien toimijoiden osallistumismahdollisuus, markkinoiden toimivuus ja koko potentiaalinen hyödyntäminen. (Kuhmonen ym., 2013, s. 27.)

Pk-yritysten osallistumisinnostusta julkisiin hankintoihin on tutkittu myös EU:n tasolla. Tutkimustulokset osoittavat, että hankintojen jakaminen pienempiin

osiin kannustaa pk-yrityksiä osallistumaan kilpailutuksiin, joskaan todennäköisyys niiden voittamiseen ei nouse samassa suhteessa yli 25 000 euron hankinnoissa. Taas alle 25 000 euron arvoisten hankintojen kilpailutuksen voitti todennäköisemmin pk-yritys. (Hoekman & Taş, 2022, s. 395.) Tutkimus osoittaa myös arvoltaan vähäisempien pienthankintojen merkityksen nimenomaan pk-yrityksille. Pienthankinnat ovat kaiken kaikkiaan merkittäviä pk-yrityksille ja siksi heille tulisikin suoda aito mahdollisuus osallistua niiden kilpailutuksiin (kuva 6).



Kuva 6. Pienthankintojen merkittävyys pk-yrityksille.

6 JULKISTEN PIENHANKINTOJEN LÖYDETTÄVYYS

6.1 Pienhankinnoista ilmoittaminen

Pienhankinnoista ilmoittamiseen sovelletaan pääsääntöisesti hankintayksiköiden omia ohjeita. Kunnissa tällaisia voivat olla esimerkiksi kunnan hankintastrategia ja/tai (pien)hankintaohje. Koska pienhankintojen ilmoittamismenettelyistä ei säädetä lainsäädännössä, saattaa se johtaa harhaluuloon, ettei pienhankintoja tarvitse laisinkaan ilmoittaa julkisesti vaan hankintayksikkö voi toimia niiden osalta parhaaksi katsomallaan tavalla. Hankintayksikkö voi ohjeistuksessaan kuitenkin edellyttää, että myös pienhankinnasta tehdään ilmoitus (pien)hankintaportalissa. Kun julkisten hankintojen oikeudelliset periaatteet lisäksi koskevat myös pienhankintoja, on selvää, että myös näistä tulisi tehdä julkinen ilmoitus, noudattaen kuitenkin hankintayksikön ohjeistusta. Erityisesti EU:n oikeustapausten perusteella on turvallista todeta, että unionin sisämarkkinasääntöjä ja oikeudellisia periaatteita sovelletaan myös EU:n kynnysarvot alittaviin hankintoihin, joihin myös pienhankinnat lukeutuvat. (Huikko ym., 2021, s. 67; Pekkala, 2022, s. 32, 570–571.)

Suomen julkisten hankintojen tilannekuvassa vuodelta 2020 on nimenomaan kannustettu hankintayksikköjä avoimeen viestintään, ei pelkästään hankintailmoitusten muodossa vaan ilmoittamalla myös tulevista tai vasta suunnitteilla olevista hankinnoista. Yksi varteenotettava vaihtoehto, jota osassa kunnissa hyödynnetään, on kilpailutuskalenterin julkaiseminen, josta ilmenee sekä valmisteluvaiheessa että vasta suunnitteilla olevat hankinnat. Tämä olisi hyödyllinen viestintäkanava ei pelkästään markkinoille vaan myös muille hankintayksiköille, sillä näin mahdolliset yhteistyömahdollisuudet olisivat helpommin tunnistettavissa. Monessa kunnassa on käytössä sähköiset kilpailutusjärjestelmät, jotka osaltaan edesauttavat yrittäjien tuotteiden sekä palveluiden tarjoamista julkiselle sektorille sekä tehokkaammin että edullisemmin. Yrittäjien toiveina on kuitenkin ollut, että sähköisissä kilpailutusjärjestelmissä kilpailutettaisiin myös pienhankinnat, jotka perinteisesti hoidetaan muiden kanavien kautta. Tämä muutos tukisi suoraan lainsäädännönkin velvoittamaa

avoimuusperiaatetta. (Suomen yrittäjät, 2017; Pekkala, 2022, s. 569; Valtiovarainministeriö, 2020:25, s. 75.)

6.2 Pienhankintojen löydettävyys

Tällä hetkellä markkinoilla on olemassa useita erilaisia pienhankintaportaaleja. Hankintailmoituksia voi löytää esimerkiksi Hilmasta, joka on julkisten hankintojen ilmoituskanava, jossa on pakollista ilmoittaa kansalliset sekä EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. Hilmassa voi asettaa maksuttoman hakuvahdin helpottaakseen avoimien kilpailutusten seuranta. Lisäksi on olemassa HankintaSampo -sivusto, joka on yksi hankintailmoituksia välittävä portaali. Tosin sen käyttö on kuitenkin yrittäjien puolelta koettu hankalaksi ja koulutus sen käyttöön riittämättömäksi. Edellä mainittujen lisäksi on olemassa myös suosittu Tarjouspalvelu -portaali, jossa ei ole hakuvahdia ylipäättäen. Portaalien omistaa ja sitä hallinnoi Mercell, joka nimittää itseään Euroopan johtavaksi hankintaohjelmistojen ja tietopalvelujen toimittajaksi. Mercellillä on sivuillaan myös maksullinen hankintavahti-palvelu. Näiden lisäksi pienhankintoja saatetaan julkaista paikallislehdissä, kunnan verkkosivuilla tai niistä voi saada tietoa kunnan tilaisuuksissa. (Huikko yms. 2021, s. 67; Mercell, n.d.; Suomen Yrittäjät, n.d.; Tarjouspalvelu, n.d.)

Hankintayksikkö voi siis halutessaan ilmoittaa pienhankinnoistaan mitä moninaisimmissa kanavissa, mukaan lukien hankintayksiköiden omilla verkkosivuilla sekä muissa viestintäkanavissa, kuten sosiaalisessa mediassa. On helppo ymmärtää miksi niiden löydettävyys saattaa muodostua ongelmalliseksi etenkin pk-yrittäjille, joilla ei välttämättä ole samanlaisia ajankäytöllisiä resursseja niiden etsimiseen kuin esimerkiksi suuremmissa organisaatioissa on. Maksulliset hakuvahditkin voivat olla pk-yrittäjien kannalta ongelmallisia juuri kustannusten vuoksi, etenkin jos ei kuitenkaan ole takeita siitä, että hankintayksiköt ilmoittavat niissä pienhankinnoistaan.

6.3 Löydettävyyden ja avoimuuden kehittäminen

Pienhankintojen löydettävyyden kehittämiseksi hankintayksikköjen tulisi viestiä avoimesti pienhankinnoistaan sekä puitejärjestelyistään. Lienee sanomatakin selvää, että toimijan on mahdotonta osallistua kilpailutukseen, josta tällä ei ole tietoa tai tieto saavuttaa tämän liian myöhään. Mikäli myös pienhankinnat ilmoitettaisiin systemaattisesti, parannettaisiin julkisten hankintojen avoimuutta ja markkinaehtoisuutta, kun yritykset saisivat ajoissa tiedon suunnitelluista hankinnoista ja voisivat osallistua niihin tuotteitaan tarjoamalla. Systemaattinen viestintä toisi kaivattua avoimuutta julkisiin pienhankintoihin ja näin tarjoajatkin tietäisivät mikseivät heidän tuotteensa tai palvelunsa ole välttämättä juuri nyt kiinnostavia ja osaisivat tarjota niitä taas kun tiedossa olisi esimerkiksi kilpailutuskalenterin tuleva hankinta, johon heidän tarjontansa soveltuisi. (Oksanen, 2010, s. 15; Suomen Yrittäjät, 2020, s. 7; Suomen Yrittäjät, 2021.)

Niin ikään markkinavuoropuhelujen käyttäminen myös pienhankinnoissa toisi lisää avoimuutta ja parantaisi luonnollisesti samalla myös niiden löydettävyyttä, nämä kun kulkevat pitkälti käsi kädessä. Pienhankintoihin käytettävä aika hankintayksikössä saattaa olla kortilla tai markkinatuntemus heikkoa, jolloin myös pienhankinnoissa on riskinä, ettei hankinta ole laadultaan paras mahdollinen tai hinnaltaan edullisin. Yksi idea voisi olla palvelualuekohtainen yhteydenottokanava, jossa voitaisiin hankintayksikön ja tarjoajien välillä käydä markkinavuoropuhelua muistuttavaa keskustelua ilman erillisten treffien tai tilaisuuksien järjestämistä. Hankintayksikön onnistunut viestintä pienhankinnoista on kuitenkin seikka, joka nostaisi julkisten hankintojen profiilia ja parantaisi arvostusta sekä nostaisi pk-yritysten osallistumisprosenttia. Näin ollen pienhankintojen löydettävyyteen tulisi hankintayksiköissä panostaa aiempaa enemmän. (Suomen Yrittäjät, 2020, s. 7; Suomen Yrittäjät, 2021.)

Hyvä esimerkki julkisten hankintojen avoimuudesta tulee Ukrainasta, jossa vuoden 2015 jälkeisen reformimuutoksen ja hankintaprosessin digitalisoinnin myötä kehitettiin digitaalinen ProZorro -alusta, jossa syksystä 2016 lähtien julkaistiin ja kilpailutettiin kaikki valtion yksiköiden hankinnat, mukaan lukien

pienhankinnat, joita ei aiemmin rekisteröity mihinkään. Uudistusten tavoitteina oli lisätä merkittävästi myös pienhankintojen tarjouskilpailua, kieltää sopimusten tekeminen ennakoitua arvoa korkeampina sekä rajoittaa sopimusten viimeistelyaikoja. Alustan tiedot ovat julkisia ja sisältävät myös sopimusindikaattoreita, kuten hankinnan tyyppi, siihen sovellettu hankintamenetelmä, hankintaviranomaisen sekä tarjoajien tunnistetiedot, ennakoitu sekä lopullinen arvo, itse sopimuksen arvo, keskeiset päivämäärät sekä tarjoukseen liittyvät vaatimukset ja valitukset. ProZorro -alustan käyttö on tuonut mukanaan aitoa avoimuutta Ukrainan julkisiin hankintoihin. Lisäksi tarjouksia on tehty määrällisesti enemmän, tarjousten voittajat edustavat suurempaa joukkoa eli uniikkien tarjoajien määrä on lisääntynyt, myös kilpailu on lisääntynyt, varoja on säästetty sekä hankinta-ajat ovat lyhentyneet. (Kovalchuk ym., 2019, s. 1, 16.)

Vastaavalle alustalle olisi varmasti painetta myös monissa EU:n jäsenmaissa. Onhan Euroopan komission tiedonannossakin loppuvuodesta 2017 kiinnitetty huomiota avoimuuden ja luotettavuuden parantamiseen sekä informatiivisen ja helpommin saavutettavissa olevan tiedon saamiseen, jonka myötä hankintapolitiikan toimivuuden arviointi onnistuisi paremmin ja tietoja täytyisi hyödyntää strategisissa hankintapäätöksissä. Toimivan sopimusrekisterin nähdään myös lisäävän avoimuutta sekä keskustelua aiheeseen liittyen sekä tehostamaan viranomaisten vastuuta hankintatoiminnastaan. (Komission tiedonanto (EU) 572/2017, s. 11–12.) Toistaiseksi olemme vielä melko kaukana Ukrainan mallista julkisten pienhankintojen avoimuudessa, vaikka vastaavia toiveita on esitetty jo vuosia sitten EU:n taholta koskien kaikkia julkisia hankintoja. Toistaiseksi lähemmäksi näitä toiveita päästään Hankinta-Suomen ehdottamalla hankintayksiköiden avoimella ostolaskudatalla (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 7), jonka julkaiseminen on nykyisinkin vielä melko harvinaista eikä aja läheläkään samaa asiaa, kuin yhteinen julkisten hankintojen alusta.

Käyttökelpoisen hankintadatan oleellisuus tiedolla johtamisen pohjana on kuitenkin tiedostettu Suomessa ja kevään 2023 aikana on tarkoitus tuottaa julkisten hankintojen kokonaisarkkitehtuurikuvaus, jossa painotus on yhtenäisen hankintadatan keräämisessä ja hyödyntämisessä. Suurin ongelma tiedon saamisen suhteen on tällä hetkellä useat eri ilmoituskanavat, joiden keräämä data

eivät vastaa toisiaan. Tilanteeseen on herätty myös vasta ilmestyneessä julkisen hankintojen säästökeinoja käsittelevässä selvityksessä, jossa suorastaan vaaditaan, että Suomeen perustetaan ns. hankintojen datahuone, jossa hankintoja koskevaa ja nykyisellään pirstaloitunutta tietoa kerätään ja jossa sitä voidaan avoimesti hyödyntää. (Hankinta-Suomi, 2023; Pyykkönen, 2023, s. 3.)

Tosin tämä kehityssuunta ei juurikaan helpota pienhankintojen tilannetta, mikäli käytäntö ilmoittamisen suhteen on tulevaisuudessakin yhtä sekava ja moninainen kuin nykyisin. Jos pienhankinnoistakin halutaan kerättävän dataa, jolla on tosiallista hyötyä hankintaosaamisen ja tiedolla johtamisen kannalta, tulisi nekin systemaattisesti ilmoittaa sähköisessä hankintaportalissa, josta data on jälkikäteen hyödynnettävissä.

Edellä mainitussa julkisten hankintojen säästöihin kohdistuvassa selvityksessä ihmetystä aiheutti juuri se, että pienhankintojen merkittävyyttä ei erikseen korostettu kertaakaan eikä niihin liittyviä ehdotuksia tai toimenpiteitä esitetty. Vertailun vuoksi voisi todeta, että esimerkiksi suorahankintojen vähentämiseksi ehdotettiin parannuksia ja jopa lakimuutoksia ja niiden arvo kaikista julkisista hankinnoista on noin 2 miljardia euroa (Pyykkönen, 2023, s. 12–13, 17), kun taas pienhankintojen vastaava arvo on 13 miljardia euroa. Oli jopa absurdi huomata, kuinka paljon selvityksessä korostettiin kilpailuttamisen etuja ja säästöjä, kun kyseinen seikka on usein se, joka pienhankinnoista uupuu lähtökohtaisestikin. Olisi siis eittämättä ollut aihetta ehdottaa muutoksia juuri pienhankintojen ilmoittamiskäytänteisiin ja sitä myöden myös niiden kilpailuttamisesta saatavien hyötyjen lisäämiseen. Ylipäätään on vielä matkaa siihen, että pienhankinnat olisivat aidosti löydettävissä ja niiden ilmoittaminen olisi avointa. Kehittämistyötä on yllin kyllin mutta onneksi löydettävyyden ja avoimuuden parantamiseksi on tarjolla monia keinoja (kuva 7).



Kuva 7. Pienhankintojen avoimuus ja löydettävyys.

Nykyiseen hankintalakiin on kaavailtu uudistuksia, joiden piti astua voimaan alkuvuodesta 2023. Osa uudistuksista tulee keskittymään hankintailmoitusten kaksikielisuuden mahdollistamiseen. Samassa yhteydessä lainvalmisteluaineistossa on myös mainittu kiinnostava seikka koskien kansallisen kynnsarvon alittavia hankintoja.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtiovarainministeriölle annettavaa asetuksenantovaltuutusta, jonka myötä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista. Asetuksella määriteltäisiin EU-kynnsarvon ylittävien, kansallisten kynnsarvojen ylittävien mutta myös kansallisten kynnsarvojen alittavista hankintojen ilmoitusten tietosisällöt, joista ilmoitusten vakiolomake muodostuu. Hankintalain 58 §:n mukainen hankintailmoitus muodostuisi valtiovarainministeriön asetuksessa määriteltujen tietokenttien mukaisesti. (HE 115/2022 vp, s. 29.) Kyseinen uudistus viittaa selkeästi siihen, että valtiovarainministeriölle annetaan jatkossa enemmän valtuuksia vaikuttaa hankintailmoitusten sisältöihin, myös pienhankintoja koskien. Nyt viimeistään voisi ajatella hankintayksiköille selviävän, että myös pienhankinnoista tulisi tehdä ilmoitus avoimuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukaisesti. Vaikka valtiovarainministeriössä ei lähdetäisikään antamaan asetuksia juuri pienhankintojen hankintailmoituksiin liittyen, on viesti lainsäätäjiltä silti tässä kohtaa selkeä.

7 OPINNÄYTETYÖN SELVITYKSEN TULOKSET

7.1 Aineiston kerääminen

Haastattelin opinnäytetyötäni varten kuutta kantahämäläistä pk-yrittäjää tai pk-yrityksen edustajaa. Tavoittelin haastateltavia toimeksiantajan roolissa toimineen Hämeen Yrittäjien avulla. Haastattelukutsuni (liite 3) julkaistiin toimenpideohjelman tammikuussa 2023 ilmestyneessä uutiskirjeessä. Lisäksi Hämeen Yrittäjien hankinta-asiantuntija lähetti haastattelukutsuni sähköpostitse pk-yrittäjistä koostuvalle verkostolleen. Haastateltavat ilmoittivat kiinnostuksestaan osallistua haastatteluun sähköpostilla, jonka jälkeen sovimme haastatteluajan kohdan ja haastateltavat saivat vastattavakseen taustatietokysymyksiä (liite 1) sekä kalenterikutsun Teams-kokousohjelman kokoukseen.

Toteutin haastattelut teemahaastatteluina, jotka etenevät haastattelijan antamien teemojen mukaisesti mahdollistaen haastateltavalle varsin vapaamuotoiset vastaukset. Teemahaastattelun runko (liite 2) muodostui opinnäytetyöongelman, aiheesta löytyneen teorian sekä toimeksiantajan tarpeiden pohjalta. Varsinaiset haastattelut toteutin etähaastatteluina helmikuussa 2023, Teams-kokousohjelman avulla, joka myös tallensi ja samalla litteroi haastattelut, jonka jälkeen tein niistä yhteenvedon, poimien jokaisesta haastattelusta oleelliset seikat raportoitavaksi opinnäytetyöhöni. Toimitin lisäksi yhteenvedon haastatteluista opinnäytetyöni toimeksiantajalle, jotta he voisivat hyödyntää tuloksia pienhankintojen löydettävyyttä koskevassa kehitystyössään.

7.2 Haastateltavien taustatiedot

Haastateltavat edustivat erikokoisia sekä eri toimialoilla toimivia pk-yrityksiä. Toimialoista oli edustettuina erilaiset asiantuntijapalvelut niin rakennustekniseltä, työhyvinvoinnin kuin myös palveluliiketoiminnan alalta. Myös puutarha-ala, mainosala sekä kiertotalous olivat edustettuina. Pidän haastateltavien hajontaa eri toimialojen kuin myös eri kokoisten pk-yrityksen välillä tulosten luotettavuutta lisäävänä tekijänä, sillä näkemykset pienhankintojen

löydettävyyteen saattavat vaihdella riippuen toimialasta sekä yrityksessä käytävissä olevista työaikaresursseista.

Kuudesta haastateltavasta kolme toimivat itse yrittäjinä eikä kyseisissä yrityksissä ollut heidän lisäksi vakituista henkilöstöä. Heidän yritystensä liikevaihto vuodelta 2022 vaihteli. Yksi yrittäjistä ilmoitti liikevaihdoksi 40 000 € ja kaksi muuta 115 000 €. Yrittäjä, jonka liikevaihto oli 40 000 €, ei ollut osallistunut yhteenkään julkisen pienhankinnan kilpailutukseen vuonna 2022, kun taas kahdelle muulle yrittäjälle ne muodostivat merkittävän osan kyseisen vuoden liikevaihdosta, yhdelle 25 % ja toiselle jopa 90 %.

Puolet haastateltavista (3 kpl) edustivat rooleissaan pk-yrityksiä ja olivat hyvin perillä yrityksen hankinta-asioista. Yritysten koko henkilöstön sekä liikevaihdon määrässä mitattuna vaihteli paljon. Yksi yrityksistä työllisti viisi henkilöä ja sen liikevaihto vuodelta 2022 oli 350 000 euroa. Toinen yrityksistä työllisti 17 henkilöä liikevaihdon vuonna 2022 ollessa 1,2 miljoonaa euroa. Kumpikaan em. yrityksistä eivät olleet osallistuneet yhteenkään julkisen pienhankinnan kilpailutukseen vuonna 2022, joskin heillä oli kokemusta aiheesta aiemmilta vuosilta. Kolmannen ja samalla suurimman yrityksen liikevaihto oli noin 10 miljoonaa euroa vuonna 2022, josta arviolta 5 % oli saavutettu julkisiin pienhankintoihin osallistumalla.

7.3 Haastattelujen tulokset

7.3.1 Pienhankintojen merkittävyys yrityksen näkökulmasta

Kysyttäessä, mitä ajatuksia julkisten pienhankintojen merkittävyys yritykselle herätti haastateltavissa, kokivat kaikki haastateltavat julkiset pienhankinnat jollain tasolla merkittäväksi seikaksi yritykselle. Yritykset, jotka olivat osallistuneet kilpailutuksiin vuonna 2022 ja joiden liikevaihtoon pienhankinnoilla oli selvä vaikutus, kokivat julkiset pienhankinnat hyvin merkittäviksi yritykselle. Mielenkiintoista oli kuitenkin se, että myös yritykset, joilla pienhankinnat eivät nykytilanteessa olleet kovin merkittävässä asemassa, näkivät niissä

potentiaalia tulevaisuuden osalta ja kokivat, että ne voisivat jatkossa olla merkittävässä asemassa, mikäli niihin osallistuminen ja kilpailutusten voittaminen olisi tosiasiaa mahdollista.

Haastateltavista yrityksistä jopa neljässä koettiin julkiset pienhankinnat erittäin merkittäviksi yritykselle. Tämä johtui siitä, että ne muodostivat osan yrityksen liikevaihdosta ja niillä katsottiin olevan potentiaalia kasvattaa kyseistä osuutta liikevaihdosta tulevaisuudessa. Myös arvoltaan pienemmät - ”muutamana tonnin hankinnat”, koettiin hyvin merkittäviksi erityisesti pienempien toimijoiden kannalta. Kerrannaisvaikutustensa ansiosta ne voivat muodostaa yritykselle merkittävän tulonlähteen ja erityisesti vasta aloitteleville yrityksille jo arvoltaan pienikin hankinta voi todellisuudessa olla liiketoiminnan alkumetreillä merkittävässä asemassa.

Merkittäväksi seikaksi liittyen julkisiin pienhankintoihin nostettiin myös pienhankintoihin liittyvät pienemmät taloudelliset riskit sekä kevyemmät sopimukset, jotka ovat erityisesti pienemmille toimijoille mieluisia. Tämä johtuu siitä, että erityisesti suhdanneherkillä aloilla, joissa kansainväliset tapahtumat ja tilanteet voivat vaikuttaa merkittävästi yrityksen kulurakenteeseen, ei ole mielekästä sitoutua pitkiin sopimuksiin. Julkiset pienhankinnat koettiin myös merkittävänä mahdollisuutena erityisesti pienemmille toimijoille esimerkiksi silloin, kun yritys haluaa laajentaa tarjontaansa, innovoida tai kokeilla uutta aluevaltausta. Tällöin pienhankinnat voivat tarjota tähän oivan tilaisuuden taloudellisen riskin ollessa matalampi kuin arvoltaan suuremmissa hankinnoissa. Kyseinen seikka vaikutti osaltaan positiivisesti myös pienhankintojen houkuttelevuuteen.

7.3.2 Pienhankintojen merkittävyys alueen elinvoiman näkökulmasta

Kysyttäessä, mitä ajatuksia julkisten pienhankintojen merkittävyys alueellisesti herätti haastateltavissa, koettiin ne poikkeuksetta hyvin merkittäviksi alueen elinvoiman näkökulmasta. Julkisten pienhankintojen alueellinen merkittävyys nähtiin tärkeänä erityisesti siten, että mikäli alueellisia yrityksiä korostettaisiin

ja niiden osallistumista palvelujen/tuotteiden tarjoajina mahdollistettaisiin, tarjoaisi tämä positiivista kehitystä alueelle.

Haastateltavista lähes kaikki kertoivat, että pääsääntöisesti alueelta löytyy useita varteenotettavia toimijoita, joiden alueellisesta asiantuntemuksesta voi myös olla merkittävää hyötyä esimerkiksi tietyissä asiantuntijatehtävissä. Pienhankintojen kilpailutusten, nimenomaan alueellisten yritysten kesken, nähtiin jopa merkittävänä tekijänä siihen, missä yrityksen olisi ylipäättään järkevintä harjoittaa liiketoimintaansa. Alue ei siis ole vastausten perusteella houkutteleva pk-yrityksille, mikäli pienhankintojen kilpailutuksissa ei suosita alueellisia toimijoita. Mikäli pienhankintoja tehdään enemmän valtakunnallisesti kuin alueellisesti, vaikuttaa se haastateltavien näkökulmasta koko alueen vetovoimatekijöihin – jos yritykset eivät viihdy alueella tai katsovat sen jopa haittaavan omaa liiketoimintaansa, on harkittava muuttoa muualle, jolloin mukana kulkee luonnollisesti myös lähiperhe jne.

Teeman yhteydessä nousi esiin huoli pienhankintojen kilpailutusten nykytilasta. Osa haastateltavista mainitsi, että pienhankintojen kilpailutuksiin tunnutaan suhtautuvan tietyissä hankintayksiköissä vähätellen. Alueen elinvoimaisuuden kehittäminen ei tuntunut vastausten perusteella olevan nykytilanteessa hankintayksiköiden prioriteettilistan kärjessä. Haastateltavat kertoivat, että pienhankintoja tehdään ilmeisen paljon suora hankintoina tutuilta toimijoilta tai puitejärjestelyjen kautta, jolloin niiden koettiin olevan merkityksellisiä vain tietyille, yleensä samoille toimijoille. Tämän toimintamallin arveltiin johtuvan osittain hankintayksiköiden resurssipulasta eli toisin sanoen kiireestä, mutta toisaalta myös vanhoista tottumuksista ja välinpitämättömästä asenteesta. Haastateltavista oli aistittavissa aito harmistuneisuus siitä, että alueellisten yritysten avointa kilpailua ei tueta eikä pienhankintoihin liittyvistä asioista keskustella avoimesti saatikka tiedoteta riittävästi.

Erityistä huolta haastateltavien keskuudessa herättivät järjestäen pienhankintojen järjestämiseksi koetut kriteerit ja vaatimukset. Niiden ei useinkaan koettu olevan suhteessa hankintaan tai niille ei ylipäättään löydetty järkeenkäypiä selityksiä. Valitettavasti epäjohtonmukaisuus pienhankintojen kriteereissä

arveltiin haastateltavien toimesta johtuvan pääasiassa hankintayksiköiden tarpeista suosia tiettyjä toimijoita sekä vajaasta hankintaosaamisesta. Kriteeristöä sekä vaatimuksia käsittelen laajemmin kohdassa 7.3.6, avoimuutta ja syrjimättömyyttä koskevan teeman alla. Haastateltavat kokivat kuitenkin tärkeäksi tuoda kyseisiä epäkohtia esille jo alueen elinvoimaan liittyvän teeman kohdalla, nimittäin nämä ovat mitä ilmeisemmin löydettävyyden lisäksi syitä, jotka tekevät pienhankintojen kilpailutuksiin osallistumisen pk-yrittäjälle haastavaksi tai jopa mahdottomaksi.

7.3.3 Pienhankintojen löydettävyys alueella nykytilanteessa

Kysyttäessä ajatuksia julkisten pienhankintojen löydettävyydestä nykytilanteessa olivat kaikki haastateltavat sitä mieltä, että pienhankintojen löydettävyyden parantamisessa olisi paljon tekemistä. Julkisia pienhankintoja koskevia ilmoituksia kerrottiin löytyvän mitä moninaisemmista kanavista, kuten hankintayksiköiden omilta verkkosivuilta, useasta eri hankintaportaalista sekä painetuista paikallislehdistä. Kanta-Hämeen alueella on yksitoista kuntaa ja niiden lisäksi myös muita julkisia hankintayksiköitä, joten läpikahlattavia sivustoja, lehtiä ja muita alustoja varmasti riittää.

Teeman yhteydessä kävi haastatteluissa hyvin selkeästi ilmi, ettei alueella ollut käytössä yhtenäisiä ilmoittamiskäytänteitä saatikka -kanavia ja tähän toivottiinkin parannusta. Kaikki haastateltavat eivät kokeneet tätä kuitenkaan ongelmaksi, sillä he kertoivat jo oppineensa luovimaan eri lähteiden sekä kanavien välillä eikä pienhankintojen ilmoituksia ilmeisesti määrällisesti ole ns. vaivaksi saakka. Toiset taas kertoivat jopa huomaamatta jääneistä pienhankintailmoituksista, jonka koettiin johtuvan juuri ilmoittamiskäytänteiden ja -frekvenssien suurista vaihteluista, joka taas hankaloitti tarkemmankin ilmoitusten seuraajan työtä.

Yksi haastatteluissa esiin noussut seikka liittyen pienhankintojen löydettävyyteen liittyi juuri hankintailmoitusten julkaisemisiin eli toisin sanoen kilpailutuksiin. Haastatteluissa kävi ilmi, että pienhankinnoista ilmoittaminen ylipäätään

oli osittain toimialariippuvaista. Haastateltavien keskuudessa oli yleisesti tiedossa, että tietyillä aloilla pienhankintoja kilpailutettiin ja ilmoitettiin systemaattisesti, kun taas toisilla aloilla näin ei toimittu juuri koskaan. Eniten ilmoittamista koettiin olevan sote-alalla, teknisellä alalla, rakennusosalalla sekä laite- ja tavarahankinnoissa. Myös erityisalojen suunnittelut, kuten IT-palvelut saivat maininnan hyvin esillä olevista aloista. Taas eri alojen asiantuntijapalvelut sekä erityisalat vaikuttivat olevan niitä, joista ei ilmoitettu juuri ollenkaan.

Yksi haastateltavista kuvaili julkisten pienhankintojen löydettävyyden nykytilannetta hyvin vaikeana ja kertoi ilmoittamisen olevan lähes olematonta. Hän oli huomannut, että viimeisen 10 vuoden aikana pienhankintojen kilpailutukset ovat vähentyneet radikaalisti. Myös puitejärjestelyissä mukana olevat haastateltavat kertoivat, ettei puitejärjestelyjen sisäisiä minikilpailutuksia liiemmin harrasteta ja välillä on ollut tilanteita, joissa koko sopimuskauden aikana ei puitejärjestelystä ole tullut yhtään tilausta yhdellekään mukana olleelle yritykselle.

Kaikki haastateltavat korostivat ylipäättään oman aktiivisuuden tärkeyttä, mikäli mielii päästä pienhankintojen kilpailutuksiin mukaan. Haastateltavien kesken oli käsitys, että koska pienhankintoja ei läheskään aina kilpailuteta mutta tarjouspyyntöjä lähetetään välillä muutamille toimijoille, on omien tuotteiden ja palveluiden esilletuominen ennakkoon ensiarvoisen tärkeässä, ellei jopa ratkaisevassa asemassa. Varsinaista markkinakartoitusta ei kuitenkaan systemaattisesti tehdä eli hankintayksikkö ei välttämättä tiedä yrityksen olemassaolosta, ellei yritys ole valmis ”myymään itseään” aktiivisesti. Toisaalta tämäkin koettiin haastavaksi, kun tulevista tai suunnitteilla olevista hankinnoista on hyvin vähän tietoa, jos ollenkaan. Kuvailun tilanteen taas katsottiin johtavan siihen, että tietyillä aloilla pienhankintoihin mukaan pääseminen edellyttää jatkuvaa itsensä markkinointia, erinomaista kontaktiverkostoa tai molempia. Yksi haastateltavista kiteytti tilanteen näin: ”Oma aktiivisuus on avainasemassa. Pitää osata myydä itseään hankintayksiköille.”

7.3.4 Pienhankintojen löydettävyyden kehittäminen alueella

Kysyttäessä kehitysehdotuksia alueen julkisten pienhankintojen löydettävyyteen, olivat kaikki haastateltavat hyvin yksimielisiä siitä, että kaikki alueen pienhankinnat tulisi löytyä yhdeltä alustalta tai hankintaportalista. Osa haastateltavista mainitsi tässä yhteydessä myös sen, että yhteisistä alustoista ei ole hyötyä, mikäli pienhankinnoista ei ylipäättäen tehdä ilmoitusta. Haastattelussa annettu teema käsitteli nimenomaan alueellista kehittämistä ja lähes kaikki haastateltavat nimesivätkin juuri alueellisen alustan kehityskohteeksi. Toisaalta kaksi haastateltavista piti tärkeänä, että pienhankinta-alusta käsittäisi useamman alueen tai olisi jopa valtakunnallinen. Haastateltavat kertoivat, että esimerkiksi Hilmaa voisi hyödyntää, mikäli siellä tosiasiasa ilmoitettaisiin kaikkien alojen pienhankinnat. Pienhankintojen näkyvyyden ja löydettävyyden parantamiseksi myös somenäkyvyys ja ”yleinen pöhinä hankintojen ympärillä” katsottiin useamman haastateltavan toimesta tarpeellisiksi.

Useita mainintoja haastatteluissa sai myös suunniteltujen ja tulevien hankintojen julkistaminen. Tämä voisi haastateltavien mukaan tarkoittaa käytännössä kilpailutuskalenterin julkaisemista, joka auttaisi yrityksiä valmistautumaan tuleviin hankintoihin jo etukäteen. Haastateltavat kertoivat, että esimerkiksi tarjousten tekeminen vie yksinyrittäjältä paljon työaikaresursseja, jolloin tieto valmisteluissa olevista pienhankinnoista helpottaisi resurssien suunnittelua järkevämmiin ja edesauttaisi, että aikaa tarjousten tekemiselle jäisi riittävästi aikaa.

Myös avoin ostolaskudata kiinnosti haastateltavia, mutta ei aivan kaikkia. Tosin sen puuttumista kuitenkin ihmeteltiin, vaikka datan selaaminen ei omiin intresseihin osunutkaan. Yksi haastateltavista mainitsi myös hankintayksiköiden rekisterin, johon pienhankinnoista kiinnostuneet yritykset voisivat ilmoittaa itsensä ns. avointa työhakemusta vastaavalla ilmoituksella/hakemuksella. Tämä voisi vähentää hankintayksiköiden taakkaa markkinakartoituksen osalta, mikäli rekisterissä olisi jo valmiina esimerkiksi toimialakohtaisesti alueen pienhankinnoista kiinnostuneet yritykset.

Kaikki haastateltavat toivoivat myös markkinavuoropuheluiden käyttöä pienhankinnoissa. Toiveena oli, että pienhankinnoista ylipäätään keskusteltaisiin ja viestittäisiin avoimemmin. Markkinavuoropuheluiden ei aina tarvitsisi olla varsinaisia livetilaisuuksia vaan myös sähköisiä keskustelukanavia ja tarjouspyyntöjen vapaata kommentointia voisi hyödyntää. Markkinavuoropuheluiden tarve pohjautui haastattelujen perusteella päälimmäisenä pk-yrittäjien huolenaiheeseen pienhankintojen suhteettomista kriteereistä ja vaatimuksista. Haastateltavilla oli ajatuksena, että nimenomaan markkinavuoropuheluiden kautta tarjouspyynnöt saataisiin jatkossa muotoiltua siten, että niihin olisi mahdollista ylipäätään osallistua ja että hankintayksikkö saisi niihin myös tarjouksia. Haastateltavat tiesivät useista tapauksista, joissa hankintayksikölle ei ollut tullut kilpailutuksesta yhtäkään tai vain yksi tarjous, johtuen juuri poissulkevista kriteereistä. Hankintayksiköille annettiin haastatteluissa kuitenkin jonkin verran ymmärrystä siitä, etteivät he voi olla joka alan asiantuntijoita ja sen vuoksi juuri markkinavuoropuheluissa varsinaiset asiantuntijat eli itse yrittäjät, voisivat auttaa heitä tuottamaan tarjouspyynnön, jonka kilpailutus palvelisi molempia osapuolia.

7.3.5 Alueen pienhankinnat kokoava maksullinen sivusto

Kysyttäessä pk-yrittäjien suhtautumista maksulliseen, alueen pienhankinnat kokoavaan sivustoon, oli vastaanotto hieman kahtiajakautunutta. Alueelliselle pienhankinnat kokoavalle sivustolle nähtiin tarvetta mutta siitä ei nykytilanteessa oltu valmiita maksamaan, ellei jollain tavalla pystyttäisi varmistamaan, että palvelusta tosiasiallisesti löytyisi alueen kaikkien yhdentoista kunnan kaikki pienhankintailmoitukset. Haastateltavat olivat kuitenkin valmiita maksamaan kyseisestä palvelusta maksimissaan muutaman kymmen kuukaudessa, jos siitä olisi heille tosiasiallista hyötyä. Yksi haastateltavista oli valmis maksamaan palvelusta kuukausittain jopa 100 euroa kun taas toinen ei mitään, ellei se kattaisi alueellisesti enemmän kuin Kanta-Hämeen. Yhden haastateltavan mielestä olisi lähtökohtaisesti moraalinen vääryys, että yrittäjät joutuisivat maksajiksi sille, että pienhankintoja ylipäätään löytyisi - ”Ajatus siitä, että joutuisi maksamaan nähdäkseen mitä töitä on tarjolla, ei ole houkutteleva.”

Mikäli edellä kuvailtu sivusto saataisiin toimintaan ja sieltä löytyisi kaikki alueen pienhankinnat, tulisi siellä haastateltavien mukaan olla hakuvahti sekä ristiin hakujen mahdollisuus. Ylipäättään haastateltavat toivoivat helppokäyttöistä ja toimivaa toteutusta. Yksi haastateltavista toivoi sivustolle lisäksi ns. vaikuttavuuslaskinta eli jonkinlaista toteutusta, jolla hankintayksikkö näkisi suunnittelemansa hankinnan alueelliset vaikutukset. Näin hankintayksikkö voisi vertailla eri kriteerejä ja mahdollisesti arvottaa alueellisen elinvoiman tukemisen korkeammaksi kuin vaikkapa edullisimman hinnan. Toinen haastateltava taas toivoi sivustolle kanavaa, jossa voisi toteuttaa markkinavuoropuhelun kaltaista keskustelua. Näin ei aina tarvitsisi toteuttaa livekontakteja ja järjestettyjä tilaisuuksia. Kyseisessä kanavassa hankintayksiköt voisivat esimerkiksi pyytää kommentteja tai mielipiteitä tulevan pienhankinnan kriteereihin. Vastaava toimintamalli myös edesauttaisi pienhankintojen avoimuutta sekä läpinäkyvyyttä, joiden ei ole nykytilanteessa katsottu olevan kovin hyvällä tolalla.

7.3.6 Pienhankintojen avoimuus ja syrjimättömyys alueella nykytilanteessa

Kysyttäessä pk-yrittäjien ajatuksista nykytilanteesta liittyen alueen pienhankintojen avoimuuteen ja syrjimättömyyteen, olivat vastaukset kauttaaltaan melko negatiivisia, pettyneitä sekä huolestuneita. Nykytilannetta ei koettu avoimeksi eikä syrjimättömäksi. Kaikki haastateltavat nimesivät suurimmaksi ongelmaksi pienhankintailmoituksissa esiintyvän kriteeristön sekä vaatimukset, jotka koettiin osin järjettömiksi. Lähes kaikki haastateltavat kokivat, että ilmoittelussa on havaittavissa tarkoitushakuisuutta kriteeristön suhteen. Tällä viitattiin sellaisiin kriteereihin ja tiettyihin vaatimuksiin, joilla haluttiin selkeästi vaikuttaa kilpailutusten lopputulemaan. Ihmetystä herättivät myös kriteerit, joille ei löytynyt perusteluja edes kysyttäessä, vaan niiden arveltiin olevan tarjouspyynnössä juuri edellä mainitusta syystä tai hankintayksikön osaamisen puutteesta johtuen.

Haastatteluissa kävi ilmi, että hankintayksiköiden resurssien sekä osaamisen puutteen nähtiin olevan syynä siihen, että pienhankintoja kilpailutettiin usein

hyvin raskain metodein. Haastateltavien joukossa tiedettiin myös, että jotkut hankintayksiköt käyttävät virheiden pelossa pienhankinnan pohjana aiemmin toteutettua hankintaa, jonka menettely ei kuitenkaan sovellu keveiksi tarkoitettuihin pienhankintoihin. Haastateltavista muutamat toivat myös esille toiveen, että hankintayksiköiden kannattaisi hankkia lisää hankintaosaamista sekä tutustua toisten kuntien hankintailmoituksiin ns. benchmarkkausmielessä. Näin hankintayksiköt saattaisivat havahtua siihen, että pienellä kunnalla tuskin tarvitsee olla kovempia kriteerejä kuin pääkaupunkiseudulla, puhuttaessa saman alan ja kokoluokan pienhankinnasta. Haastateltavat ihmettelivät myös epäjohtamukaisuutta kriteereissä, sillä vastaavanlaisissa hankinnoissa voi eri kerroilla olla eri kriteerit, joka taas ruokkii epäilyjä siitä, että pienhankintojen kilpailutuksia ei aina tehdä täysin syrjimättömästi.

Pienhankintakilpailutusten kriteeristöjen sekä vaatimusten syrjimättömyys ja avoimuus olivat selkeästi haastateltavien mielestä seikkoja, joka sulkevat kilpailusta pääsääntöisesti pois juuri pienempiä toimijoita. Haastateltavat kertoivat, että he tuntevat pk-yrittäjiä, jotka eivät osallistu ollenkaan enää pienhankintojen kilpailutuksiin, sillä he ovat tulleet hyvin pessimistisiksi hankintojen suhteen esimerkiksi juuri suhteettomien kriteerien vuoksi. Haastateltavilla oli selkeä toive, että kriteereihin ja vaatimuksiin saataisiin enemmän avoimuutta esimerkiksi markkinavuoropuheluiden muodossa. Avoimuutta haikailtiin ylipäätään kilpailutusten lopputuleman osalta ja toteutuneita sopimushintoja ja muita ehtoja toivottiin julkisiksi, jolloin yrittäjät voisivat itsekkin oppia niistä.

Haastateltavista puitejärjestelyihin osallistuneet kaipasivat myös niihin enemmän avoimuutta ja syrjimättömyyttä. Haastateltavat kokivat, ettei niiden sisällä tehdä nykytilanteessa minikilpailutusta eikä puitejärjestelyihin osallistuvilla ole tietoa siitä, onko hankinnoista ylipäätään syntynyt kauppaa yhdenkään toimijan kanssa. Haastateltavien kokemuksen perusteella on ollut puitejärjestelyjä, joissa ei ole toteutunut minikilpailutusta eikä osallistujille ole tullut yhtään tilausta koko sopimuskauden aikana. Aidon kilpailun vähyys puitejärjestelyidenkin sisällä herättää huolta, sillä hinnoissa esiintyy haastateltavien kokemusten mukaan paljon vaihtelua. Yksi haastateltavista osasi nimetä, että

kilpailutuksen puuttuessa hankintoja on mennyt toimijoille, joiden hinnat ovat kilpailijaan verrattuna nelin- tai jopa viisinkertaisia.

Haastateltavat olivat sitä mieltä, että avoimuuden ja syrjimättömyyden oikeusperiaatteet eivät ylipäättäen toteudu silloin, kun pienhankintoja ei lähtökohtaisesti edes kilpailuteta. Pari haastateltavaa ihmetteli, miten yritykset voivat tosiasiallisesti osallistua pienhankintojen kilpailutuksiin, kun kilpailutuksia ei yksinkertaisesti ole. Kaksi haastateltavista, joiden yritysten toimialat edustivat ns. erikoisosaamista, nimesivät syrjiväksi myös käytännön, jossa hankintayksikkö tekee toistuvasti suorahankintoja tietyiltä toimijoilta. Tämä ei haastateltavien mukaan kehitä hankintayksikön osaamista eikä liiemmin markkinoitakaan. Kuvaillon kaltainen toiminta tekee haastateltavien mukaan niin ikään yrityksestäkin laiskan kehittymään, kun myynnistä ei juuri tarvitse kilpailla. Toinen haastateltavista koki, että ainoa tapa saada itselleen tarjouspyyntöjä, on tuntea ”oikeat ihmiset” hankintayksiköissä mutta tällöinkin menestyminen voi olla ns. naamataulusta kiinni. Haastateltavat toivat myös esille, että kaikki vaadittu verkostoituminen ja yrityksen jatkuva markkinointi hankintayksiköille on hyvin aikaa vievää sekä turhauttavaa, etenkin jos kyseiset toimet eivät kuitenkaan tuota mitään tulosta, jos hankintayksikössä edelleen toimitaan ”kuten aina ennenkin”.

Yksi haastateltava otti esille syrjimättömyys ja avoimuus -teeman alla myös hankintayksiköiden in-house -yhtiöiltä tehdyt hankinnat aloilla, joilla tarjontaa löytyisi kilpailuilta markkinoilta. Haastateltava näki tämän ongelmallisena juuri syrjimättömyyden kannalta. Kaksi haastateltavista toivat esille myös pienhankintasopimusten ulkopuoliset hankinnat tai vanhan sopimuksen turvin tehtävät uudet hankinnat, joita ei enää kilpailuteta erikseen.

7.3.7 Kuntien ja pk-yrittäjien hankintoihin liittyvän yhteistyön kehittäminen

Kysyttäessä alueen pk-yrittäjien ja kuntien välisestä hankintoihin liittyvästä yhteistyöstä, toivoivat kaikki haastateltavat enemmän avoimuutta, läpinäkyvyyttä sekä lisää viestintää hankintoihin liittyen. Lähes kaikki haastateltavat kokivat,

että nykytilanteessa kuntien ja yrittäjien välillä on liikaa vastakkainasettelua hankintojen tiimoilta. Toivottiinkin, että ajattelumalli olisi jatkossa enemmän ”sekä että” kuin ”joko tai” eli hankintoja tehtäisiin yhteistyössä eikä vain toisen osapuolen etua korostaen. Osittain vastakkainasettelun koettiin johtuvat vanhoista toimintamalleista ja uudistamista kaipaavista asenteista. Ajateltiin, että kaikissa hankintayksiköissä ”ei viitsitä” tehdä asioita toisella tapaa vaan turvaututaan toimintamalleihin, jota on käytetty ennenkin. Toki ymmärrettiin myös, että kyse saattoi olla hankintayksiköiden riittämättömistä resursseista sekä puutteista hankintaosaamisessa.

Haastateltavien vastauksissa toistuivat useasti kuntien hankintayksiköiden uudistumistarpeet sekä asenteiden että koulutuksen osalta. Samalla haastateluissa tuotiin esille, että vastuu hankintaosaamisen ajantasaisuudesta ja riittävästä resursseista on hankintayksiköiden johdolla, sillä ilman johdon sitoutumista ja asioiden tuomista konkreettisesti esille myös hankintastrategiassa, ei muutoksia voida odottaa. Haastateltavat korostivat, että asioita ei sovi jättää yksittäisten hankintaihmissen harteille vaan sitoutuminen muutokseen lähtee ylhäältä päin. Kaksi haastateltavista pohti myös pienempien kuntien voimien yhdistämistä toimivan hankintatoimen tiimoilta. Useamman haastateltavan toimesta vaadittiin ylipäätään hankintatoimelle riittäviä resursseja sekä mahdollisesti uusia kehitysmuotoja rekrytointeja.

Yksittäisiä mainintoja haastateluissa saivat myös kuntien ymmärrys ylipäätään pienhankintojen merkittävydestä pk-yrittäjille ja nimenomaan myös arvoltaan vähäisempien pienhankintojen merkityksestä. Myös yrittäjien yhteenliittymien sallimista kaivattiin yhden haastateltavan osalta. Näin pk-yrittäjät voisivat keskenään muodostaa kokoonpanon, jolla voitaisiin vastata tiettyihin kriteereihin paremmin, koskien esimerkiksi yrityksen asiantuntijoiden määrää, johon perinteisesti vain suuremmat yritykset pystyvät vastaamaan. Kuvailuissa tilanteissa käy pääsääntöisesti siten, että valtakunnalliset yritykset voittavat kilpailut ja he vuorostaan palkkaavat paikallisia alihankkijoita hoitamamaan kyseisiä hankintoja, toki matalampaan hintaan. Näin ollen pk-yrittäjät pääsevät tiettyihin hankintoihin toimijoiksi vain alihankkijoina.

Kriteerien suhteellistamiseen vaadittiin järkevyyttä useamman vastaajan osalta myös tässä kohdin haastattelua, vaikka aihe tuli vahvasti esille jo syrjimättömyys ja avoimuus -teeman alla. Aiheen toistuvuus kertonee siitä, että huoli on todellinen ja tarve kiireellinen. Toivoa kuitenkin oli havaittavissa aiheen osalta, nimittäin markkinavuoropuheluiden muodossa. Tosin niistäkin oli yhdellä haastateltavalla negatiivisia kokemuksia, sillä hän koki, että niitä on hyödynnetty päinvastoin kuin mitä tarkoituksena on. Eli vuoropuhelun avulla on saatu tietoon juuri ne kriteerit, joita hyödyntämällä saadaan karsittua kilpailutuksesta pois tietyt toimijat. Nyt kaivattaisiin ehdottomasti avointa ja läpinäkyvää kommunikointia, joka lisäisi luottamusta alueen hankintayksiköihin. Kaksi haastateltavista arvioikin, että osassa kunnista asiat ovat mahdollisesti pikkuhiljaa paranemaan päin ja toivoa on näkyvissä, mutta jatkuvaa työtä aiheen tiimoilta vaaditaan.

Alueen elinvoiman arvottamista korkeammalle kuin tähän saakka, juuri hankintoihin liittyen, mainittiin useamman haastateltavan toimesta. Tällä tarkoitettiin alueellisten yritysten suosimista sekä oman alueen esiin nostamista. Nämä vaatisivat kuitenkin, että hankintayksiköissä tunnistettaisiin oman alueen vahvuudet. Haastateltavat ajattelivat, että hankintayksiköiden tulisi tutustua oman alueen yrityksiin nykyistä enemmän, jotta he voisivat ylipäänsä olla perillä alueen ajantasaisesta tarjonnasta. Edellä kuvatun kaltaisen toiminnan toteutumisen katsottiin tosin jälleen olevan osittain sekä hankintayksiköiden asenteista että viitseliäisyydestä kiinni.

Parin haastateltavan kohdalla toivottiin myös hankintayksiköille ymmärrystä, miten alueelliset hankinnat tosiasiallisesti vaikuttavat alueen elinkeinoon ja houkuttelevuuteen. Tähän tarvittaisiin kuitenkin datan tukemaa tietoa, jotta ei eletäisi arvailujen varassa. Yksi haastateltavista peräänkuulutti myös seutukunnallisen yhteistyön lisäämistä. Hän koki, ettei yhteistyön hyötyjä täysin ymmärretä, vaan tietyissä kunnissa yhteistyötä tärkeämpänä pidetään oman kunnan menestymistä sekä yksittäisten virkamiehien tai luottamushenkilöiden etua.

Kaiken kaikkiaan haastateltavilta tuli useita huomiota ja rakentavia kehittämisajatuksia välitettäväksi hankintayksiköiden suuntaan. Vaikka tietyistä

aihepiireistä oltiin selkeästi huolestuneita, enkä ihmettele miksi, nousi esiin myös toivoa tulevaisuuden varalle sekä uskoa asioiden kehittämisen suhteen. Useampi haastateltavista kertoi, että alueen kunnista esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungilla on hankinta-asiat varsin hyvällä tolalla ja heiltä voisi moni muu käydä hakemassa oppia ja ns. benchmarkata omia toimintamallejaan. Haastattelujen pohjalta tuli siis paljon asiaa sekä kehitysehdotuksia, joista tein yhteenvedon opinnäytetyön toimeksiantajalle, jotta he voivat hyödyntää tuloksia kehitystyössään. Tein myös haastattelujen pohjalta visuaalisen koonnin, johon on poimittuna muutamia oleellisimpia huomioita pienhankintoja koskien esimerkiksi muistitauluksi hankintayksiköille (kuva 8).



Kuva 8. Pienhankintojen muistitaulu hankintayksiköille.

8 YHTEENVETO

Kuten tiedämme, tehdään julkisia pienhankintoja vuosittain 13 miljardin euron arvosta. Ymmärrämme myös, että kyse on varsin suuresta julkisesta menoerästä. Näin ollen olemme varmasti yhtä mieltä siitä, että ei ole yhdentekevää millä tavoin julkisia pienhankintoja toteutetaan. Koska julkiset pienhankinnat muodostavat lähes 42 % kaikista kilpailuilta markkinoilta tehtävistä julkisista hankinnoista, ovat ne erittäin merkittäviä juuri julkisen talouden kannalta, jota tarkastellaankin parhaillaan kriittisin silmin, nimittäin julkisen talouden meno- ja rakennekartoituksen yhteydessä.

Julkisia pienhankintoja voidaan niiden merkittävyyden vuoksi hyödyntää alueiden elinkeinopoliittisena välineenä. On tutkittu, että juuri julkiset pienhankinnat ovat merkittäviä tulonlähteitä pk-yrityksille ja pk-yritykset toimivat vuorostaan työllisyyden edistäjänä sekä markkinoiden elävöittäjinä. Näitä seikkoja ei sovi sivuuttaa pohtiessamme julkisten pienhankintojen merkittävyyttä alueen elinkeinolle. Tiedämme niin ikään, että alueen yritysten menestyminen heijastuu lähes poikkeuksetta alueen elinvoimaisuuteen ja sen myötä myös alueen houkuttelevuuteen. Voimmekin siis kiistatta todeta, että julkisilla pienhankinnoilla on merkittävä rooli niin valtion- kuin aluetalouden näkökulmasta mutta myös pk-yritysten menestymisen kannalta.

On eittämättä helppo ymmärtää, että mikäli julkisia pienhankintoja ei kilpailuteta lainkaan tai jos ilmoitukset kilpailutuksista ei tavoita mahdollisia tarjoajia, kärsii niiden löydettävyyden merkittävästi. On epärealistista odottaa onnistuneita sekä kustannustehokkaita pienhankintoja, mikäli markkinat eivät pysty reagoimaan niihin optimaalisesti. Tilanteesta kärsivät sekä hankintayksikkö, alueen elinvoima sekä pk-yritykset. Lienee siis turvallista todeta, että julkisten pienhankintojen löydettävyyden parantaminen on askeleista ensimmäinen otettava matkalla, joka johtaa julkisten pienhankintojen merkittävyyden optimaaliseen hyödyntämiseen.

Olemme oppineet, että julkisia pienhankintoja koskevat niin ikään lainsäädännöstä tutut avoimuus-, syrjimättömyys- sekä suhteellisuusperiaatteet. Nämä oikeudelliset periaatteet kulkevat pitkälti käsi kädessä pienhankintojen löydettävyyden ja siten myös merkittävyyden kanssa. Mikäli pienhankinnoista ei ilmoiteta systemaattisesti, niistä viestiminen ontuu tai niihin on liiallisten kriteeristöjen vuoksi tosiasiallisesti pk-yritysten lähes mahdotonta osallistua, ei niitä voida parhaimmalla tahdollakaan kutsua avoimiksi, syrjimättömiksi taikka suhteellisiksi. Voimmekin pohtia, ovatko kuvaillun kaltaiset julkiset pienhankinnat ylipäättään laillisia.

Sekä opinnäytetyöni teoria- että empiriaosuudet tukevat vahvasti edellä esitettyjä väitteitä ja ajatuksia. Opinnäytetyötäni kirjoittaessa kävi hyvin selväksi, että pienhankintojen löydettävyys muodostaa todellisen ongelman, erityisesti julkisen talouden sekä pk-yrittäjien menestymisen kannalta. Tehdyn tutkimuksen pohjalta voidaan jossain määrin olettaa, että juuri puitejärjestelyt, DPS-järjestelmät sekä in-house-hankinnat ovat osaltaan vähentäneet pienhankinnoista ilmoittamista. Toisaalta samalla tiedämme, että juuri pienhankintojen vuotuinen arvo on kynnyksarvojen noston myötä tasaisesti kasvanut, joten siksi pk-yrittäjille välittyvien pienhankintojen kilpailutusten vähyys sekä huono löydettävyys ovat todellinen tulvaisuuden huolenaihe, johon tulisi suhtautua erittäin vakavasti sekä valtion, kuntien että hyvinvointialueiden osalta.

Itse näkisin, että kansalliset julkiset hankinnat elävät nyt murrosvaihetta, etenkin kun Suomen taloudellinen tilanne kaipaa kipeästi keinoja, joilla menoja vähennetään. Olisikin ensiarvoisen tärkeää, että kaikki hankintoihin liittyvät kehitystarpeet ja uudistukset toteutettaisiin nyt, kun kansallista hankintalakia ollaan joka tapauksessa uudistamassa. Itse en nykyvalossa näe muuta järkevää pitkän aikavälin ratkaisua Suomen osittain rikkiinäiseen hankintapolitiikkaan, kuin luoda yksi valtakunnallinen hankinta-alusta, jonka kautta hoituisi koko hankinnan elinkaari, myös sopimushallinnan osalta. Onhan vastaavia ratkaisuja tehty menestyksekkäästi myös muualla, esimerkiksi Ukrainassa ProZorro-alustan myötä.

Yksi valtakunnallinen alusta, jota käytettäisiin myös tietyn summan ylittävissä julkisissa pienhankinnoissa, ratkaisisi myös yhtenäisen datan keräämisen ongelman, joka on nostettu esiin tänä keväänä, kun on tutkittu julkisten hankintojen säästökeinoja. Yhtenäisellä ja siten vertailukelpoisella datalla saisi tuotettua muun muassa hankintayksiöitä tukevaa tietoa, kuten esimerkiksi julkisten hankintojen vaikuttavuusmittareita. Yhteinen hankinta-alusta, joka sisältäisi myös julkiset pienhankinnat olisi myös omiaan ratkaisemaan niihin liittyvät löydettävyyden, avoimuuden sekä syrjimättömyyshaasteet.

Lisäksi markkinavuoropuheluiden käyttöönotto myös pienhankintojen osalta tulisi tehdä houkuttelevammaksi, jotta sitä hyödynnettäisiin systemaattisesti. Kyseisen työkalun on nimittäin koettu olevan omiaan lisäämään juuri pienhankintojen avoimuutta sekä syrjimättömyyttä.

Julkisiin pienhankintoihin liittyvän sääntelyvaatimusten puuttuminen on ajatuksena hieno etenkin, jos tämä myös välittyisi pienhankintoihin ja niitä kilpailutettaisiin kevyemmin. Toistuvina huolenaiheina ovat kuitenkin pienhankintojen vaihtelevat ilmoittamiskäytänteet, kilpailutusten puute sekä suhteettomat kriteeristöt, joihin tulisi puuttua välittömästi. Jotta julkiset pienhankinnat saataisiin mukaan valtakunnalliselle hankinta-alustalle, olisi varmasti jonkinlainen lakivelvoite paikallaan. On valitettavaa, että epäsuorat kannustimet eivät ole ajaneet asiaansa ja näin ollen julkisten pienhankintojen tila on vähintäänkin ristiriitainen. Tämän vuoksi olisi jatkossa lainsäädännön avulla varmistettava, että julkiset pienhankinnat olisivat jatkossa avoimesti, syrjimättömästi sekä suhteellisuusperiaatetta noudattaen kaikkien löydettävissä.

9 POHDINTA

Opinnäytetyöni tavoitteena oli selvittää kantahämäläisten pk-yrittäjien näkökulma alueen pienhankintojen löydettävyyteen. Toimeksiantajana opinnäytetyölleni toimi ”Kestävää kasvua julkisista hankinnoista” -kehittämishjelma, jonka yhtenä tavoitteena on uudistaa hankintayksiköiden hankintaosaamista. Jotta kehittämishjelmalle muodostui kattava kokonaiskuva alueen pienhankintojen löydettävyyden nykytilasta, oli olennaista saada kuulla pk-yrittäjien mielteitä aiheesta tutkimuksen muodossa. Kehittämishjelmalla oli tosin jo alkujaan muodostunut sellainen käsitys, että tällä hetkellä pienhankinnoista ilmoittamisen käytänteet alueella vaihtelevat hyvin paljon, joka taas hankaloittaa niiden löydettävyyttä.

Jotta tämän opinnäytetyön lukija ymmärtää julkisten pienhankintojen löydettävyyden tärkeyden, koin tarpeelliseksi lähestyä aihetta julkisten pienhankintojen merkittävyyden kautta. Kun lukijalle on muodostunut selkeä kuva pienhankintojen merkittävyydestä, on hänen helpompi ymmärtää, miksi niiden löydettävyys on olennaisessa asemassa.

Lähdin kartoittamaan aihetta teorian avulla aluksi käymällä läpi pääkohdat julkisista hankinnoista sekä julkisista pienhankinnoista. Tämä vaihe oli ehdottoman tärkeä pohjustus julkisten pienhankintojen merkittävyydelle sekä löydettävyydelle, jotta lukija sai selkeän käsityksen siitä, mitä julkiset hankinnat ylipäätään ovat sekä mitä EU:n ja kansallinen lainsäädäntö niihin suhtautuvat.

Teoreettisen pohjustuksen jälkeen haastattelin kuutta kantahämäläistä pk-yrittäjää nimenomaan alueen pienhankintojen merkittävyyttä ja löydettävyyttä silmällä pitäen. Empiriaosuus sujui suunnitellusti ja eteni opinnäytetyösuunnitelmani mukaisesti. Tavoitteena oli haastatella 5–10 pk-yrittäjää tai pk-yrityksen edustajaa ja lopulta heitä ilmoittautui haastateltavaksi 6. Kyse oli teemahaastattelusta, jolloin haastateltavien lukumäärä ei näyttele pääosaa vaan pikemminkin haastattelujen myötä saatu ymmärrys itse ilmiöstä. Tästä syystä myös haastateltavien valinnalla ja heidän ymmärryksellään ilmiöstä on olennainen

merkitys. Myös teemahaastattelun kysymysrunko on tärkeässä roolissa, jotta haastattelija ei ohjaa itse kysymyksiä liikaa vaan antaa haastateltavalle vapauden kertoa teemasta mahdollisimman kattavasti.

Mielestäni opinnäytetyöni on sekä teorian että empirian osalta sekä laadukas että luotettava. Onnistuin löytämään useita ajankohtaisia ja uskottavia lähteitä teoriaosuuteen. Lisäksi empiriaosuudessa haastateltavat edustivat eri toimialoja sekä eri kokoisia pk-yrityksiä ja he olivat selkeästi aiheesta perillä ja ymmärsivät sitä kokonaisvaltaisesti. Onnistuin teemahaastattelujen kysymysten asettelussa hyvin, sillä vastaukset olivat laajoja ja hyvin informatiivisia, pysyen silti aihealueessa. Mielestäni opinnäytetyöhön raportoimani tulokset haastateluista kuvastivat niiden sisältöä uskottavasti sekä luotettavasti. Koska kaikki tutkimuksen vaiheet on tehty suunnitelman mukaisesti aina aineistohallinnasta tulosten raportointiin, voin todeta tutkimuksen luotettavuustarkastelun onnistuneesti suoritetuksi.

Julkisista pienhankinnoista on tehty tutkimuksia aiemminkin mutta nimenomaan niiden merkittävydestä sekä löydettävyydestä ei juurikaan. Ymmärtääkseni opinnäytetyöstäni on tosiasiallista hyötyä ainakin toimeksiantajalle sekä hankintayksiköille ja tämä tieto ilahduttaa luonnollisesti minua. Pidän opinnäytetyöni tavoitteita sekä itse tuotosta innovatiivisena huomioiden, ettei aihetta ole käsitelty aiemmin samalla painotuksella ja samasta näkökulmasta. Olen lisäksi otettu siitä, että tuotoksesta on tosiasiallista hyötyä aiheen parissa työskenteleville sekä toivottavasti myös muille julkisista pienhankinnoista kiinnostuneille.

Näen ehdottomasti jatkotutkimukselle aihetta ja sitä tulisi erityisesti tehdä myös valtion tasolla. Olen opinnäytetyötä tehdessäni ihmetellyt useaan otteeseen, miten vähän julkiset pienhankinnat saavat palstatilaa tutkimuksissa huomioiden niiden merkittävyden usealle eri osapuolelle. Olisi ehdottoman tarpeellista huomioida tämä seikka myös muissa tutkimuksissa kuin omassani ja täten kiinnittää aiheeseen enemmän huomiota. Toivon myös sydämestäni, että jokin taho ottaa asiakseen nimenomaan julkisiin pienhankintoihin liittyvän hankintakoulutuksen, varsinkin kun jo pienillä muutoksilla sekä osaamisessa ja

asenteissa voi saada suuria muutoksia aikaan varsinaisessa hankintaprosessissa. Olisi epäilemättä myös syytä tarkastella, minkälaisia muutoksia vaadittaisiin lainsäädäntöön, jotta voitaisiin puuttua edellä kuvattuihin pienhankintoja koskeviin ongelmiin, kuitenkin vaarantamatta niiden kevennettyjä käytänteitä.

LÄHTEET

Airaksinen, A. (18.5.2021). Markkinavuoropuhelu on vapaaehtoista – mutta kannattaako sitä jättää väliin? Hansel blogi. <https://www.hansel.fi/blogi/2021/05/18/markkinavuoropuhelu-vapaaehtoista-mutta-kannat-tako-sita-jattaa-valiin/>

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T., & Ruohoniemi, E. (2017). Julkiset hankinnat (3., uudistettu painos.). Alma Talent.

Euroopan komissio. (2015). Käyttöopas – pk-yrityksen määritelmä. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. http://publications.europa.eu/resource/ellar/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0007.01/DOC_1

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen. Haettu 28.3. osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Hankinta-Suomi. (27.2.2023). Hankinta-Suomi uutiskirje. <https://uutiskirje.vm.gov.fi/a/s/69674649-fb16bc9af5ba8b375c7c9c481bf0eeeb/1455925>

Hansel. (2023a). Hankintatietoa. Mikä on dynaaminen hankintajärjestelmä. Haettu 28.1.2023 osoitteesta <https://www.hansel.fi/hankintatietoa/dynaaminen-hankintajarjestelma-dps/>

Hansel. (2023 b). Mikä on minikilpailutus. Haettu 17.2.2023 osoitteesta <https://www.hansel.fi/hankintatietoa/mika-minikilpailutus/>

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaiksi lainsäädännöksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_108+2016.pdf

HE 115/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_115+2022.pdf

Hoekman, B., Taş, B.K.O. (2022). Procurement policy and SME participation in public purchasing. Small Business Economics 58, 383–402. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00414-z>

Huikko, K., Korento, S., Korhonen, M., Lehtonen, S., Lindberg, E., Mehtonen, M., Montell, P., Punakallio, M., Soosalu, I., Strandberg, B., Vaine, J., Vuorento, R. & Ylitalo, M-L. (2021). Kuntatalous: Monen muuttujan summa (5. uudistettu painos.). Suomen Kuntaliitto.

Huuhka, T. (2022). Tehokkaan hankinnan työkalut (6. uudistettu laitos. 8. painos.). BoD - Books on Demand.

JHNY Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2021). Puitejärjestely. Haettu 17.2.2023 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/menettelytekniikat/puitejarjestelyt>

Julkiset hankinnat. (n.d.) Julkiset tarjouspyynnöt Suomesta ja Euroopasta. Haettu 4.2.2023 osoitteesta <https://julkisethankinnat.fi/>

Julkiset hankinnat Häme. (n.d.). Hankkeen osa-alueet. Yleistä. Haettu 14.1.2023 osoitteesta <https://julkisethankinnathame.fi/hankkeet/>

Julkiset hankinnat Häme. (n.d-a.). Hankkeen osa-alueet. Tavoitteet. Haettu 14.1.2023 osoitteesta <https://julkisethankinnathame.fi/hankkeet/tavoitteet/>

Julkiset hankinnat Häme. (n.d-b.). Ohjeet ja vinkit. Yrityksille – julkiset hankinnat haltuun. Haettu 22.2.2023 osoitteesta <https://julkisethankinnathame.fi/ohjeet-ja-vinkit/>

Julkiset hankinnat Häme. (26.1.2023). Uutiskirje 1. <https://suomenyrittajat.yrittajat.fi/a/s/199018333-1bc5348dd67a77df1caae9ff31aa4595/5313310>

Jääskeläinen, J. (2022) Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seuranta tulisi kehittää. KKV Policy Brief 1/2022. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-01-policybrief-julkisten-hankintojen-tavoitteet-ja-riskit.pdf>

Jääskeläinen, J. & Tukiainen, J. (2019). Anatomy of public procurement. VATT Institute for Economic Research. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-236-0>

Kalima, K., Häll, M., & Oksanen, A. (2007). Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset oikeusjulkaisut.

Kananen, J. (2017). Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Komission tiedonanto (EU) 2017/572, Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi. Strasbourg 3.10.2017 COM(2017) 572 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EN>

Koppa. Jyväskylän yliopisto. (2015). Tapaustutkimus. Haettu 15.2.2023 osoitteesta <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/tapaustutkimus>

Kovalchuk, A., Kenny, C., & Snyder, M. (2019). Examining the impact of E-procurement in Ukraine. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-impact-e-procurement-ukraine.pdf>

Kuntalaki 10.4.2015/410 muutoksineen. Haettu 22.1.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>

Kuntaliitto. (9.2.2023). Hankinta-Suomi palkittiin määrätietoisesta julkisten hankintojen kehittämisestä. Kuntaliitto, Ajankohtaista. <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2023/hankinta-suomi-palkittiin-maaratietaisesta-julkisten-hankintojen-kehittamisesta>

Kuuttiniemi, K., Lehtomäki, L., & hallintopolitiikkaosasto. (2017). Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriö. <http://www.urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-879-8>

Karinkanta, P., & Lahtinen, T. (2017). Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti. Kauppakamari.

Kideve elinkeinopalvelut. (n.d.). Kunnan tavoitteet osaksi hankintoja. Miten pk-yritykset voi huomioida? Entä paikalliset yritykset? Haettu 22.2.2023 osoitteesta <https://www.kideve.fi/hankintaopas/kuntapaattaja/kunnan-tavoitteet-osaksi-hankintoja/miten-pk-yritykset-voi-huomioida-enta-paikalliset-yritykset/>

Kuhmonen, T., Ahokas, I., & Ruotsalainen, J. (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tulevaisuuden tutkimuskeskus. http://www.tuomaskuhmonen.fi/julkaisut-tuomas-kuhmonen/ewExternalFiles/Kuhmonen_ym_2013_hankinnat.pdf

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 muutokseen. Haettu 22.1.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 22.12.2006/1233. haettu 22.1.2023 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061233>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/321. Haettu 22.1.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

MAO: 161/16 11.3.2016. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/mao/2016/20160161>

Mercell Suomi Oy. (n.d.). Hankintavahti. Haettu 30.4.2023 osoitteesta <https://www.mercell.com/fi-fi/hankinta/62867867/markkinoiden-johtavat-hankintapalvelut-hankintayksikoille-ja-myyjille.aspx>

Merisalo, M., Naumanen, M., Huovari, J., Eskola, S., Toivanen, M., Keskinen, P., Hajikhani, A., Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021). Julkiset hankinnat: Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston kanslia. <http://www.urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-267-1>

Molander P. (2014). Public procurement in the European Union: The case for national threshold values. Journal of Public Procurement 14(2), 181–214. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-02-2014-B002>

Oksanen, A. (2010). Kuntien yleiset hankintaohjeet (3. uud. p.). Suomen kuntaliitto.

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K., & Ukkola, M. (2022). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot (9. uudistettu laitos 11. painos). Tietosanoma.

Pitkäranta, A. (2014). Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: Työkirja ammatti-korkeakouluun. e-Oppi.

PTC Services Oy. (22.10.2019). Minikilpailutukset – voiko niillä tehostaa hankintayksikön toimintaa? PTC Blogi. <https://ptcs.fi/minikilpailutukset-miten-tehostaa-minikisoilla-hankintayksikon-toimintaa/>

PCT Services Oy (12.10.2022). Dynaaminen hankintajärjestelmä – varteenotettava vaihtoehto puitejärjestelylle. PCT Blogi. <https://ptcs.fi/dynaaminen-hankintajarjestelma-vartenotettava-vaihtoehto-puitejarjestelylle/>

Puusa, A., Juuti, P., & Aaltio, I. (2020). Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus.

Pyykkönen, J., Halonen, K-M., Tukiainen, J. & Parviainen, A. (2023). Selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista. Valtiovarainministeriö. <https://bit.ly/3no3ReV>

Siikavirta, K. (2015). Julkisten hankintojen perusteet. Edita.

Sinda, V. (1.6.2016). Hankintauudistus: Hyvältä näyttää mutta... <https://teknologiateollisuus.fi/fi/ajankohtaista/hankintalakiuudistus-hyvalta-nayttaa-mutta>

Suomen Itämeri-instituutti, Interreg Europe iBuy Project. (2019). Markkinavuoropuheluprosessi. http://www.baltic.org/wp-content/uploads/2020/07/iBuy-tietopaketti_Markkinavuoropuheluprosessi.pdf

Suomen Yrittäjät. (n.d.). Julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut. Haettu 4.2.2023 osoitteesta <https://www.yrittajat.fi/tietopankki/kasvu-ja-kehitys/julkiset-hankinnat-ja-tarjouskilpailut/#pienhankinnat>

Suomen Yrittäjät. (2018). Suomi – yritysmyönteisen sääntelyn kärkimaa 2025. https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2018/04/suomi2025_yritysmyonteinen_saantely.pdf

Suomen Yrittäjät. (2020). Elinvoimaa hankinnoista. https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2021/07/elinvoima_hankinnoista_2020.pdf

Suomen Yrittäjät. (2021). Kuntapäätäjän hankintaopas. https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2021/09/kuntapaattajan_hankintaopas_2021_kevyt.pdf

Suomen Yrittäjät. (1.6.2021). Hankintojen kehittämisfoorumi pureutui pienhankintoihin. Kuopion Yrittäjät uutinen. <https://www.yrittajat.fi/uutiset/hankintojen-kehittamisfoorumi-pureutui-pienhankintoihin/>

Suomen Yrittäjät. (11.3.2022). Mikä on DPS eli dynaaminen hankintajärjestelmä. <https://www.yrittajat.fi/uutiset/mita-on-dps-dynaaminen-hankintajarjestelma/>

Tarjouspalvelu. (n.d.). Tervetuloa tarjouspalveluun. Haettu 22.2.2023 osoitteesta <https://tarjouspalvelu.fi/Default/Index>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021:34). Julkiset hankinnat yhteiskunnan tärkeiden kehitystavoitteiden toteutuksessa: Suunnitelma innovatiivisten julkisten hankintojen käytön lisäämiseen, palvelujen kehittämiseen sekä kestäväan kasvuun. työ- ja elinkeinoministeriö. <http://www.urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-781-6>

Valovirta, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, A., Oksanen, J., Pelkonen, A., Turtonen, A. (2017). Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-492-4>

Valtiovarainministeriö. (2020). Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090768680>

Valtiovarainministeriö. (2020:25). Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. www.urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-312-0

LIITE 1: TAUSTATIETOKYSYMYKSET

Taustatietokysymykset

1. Yrityksen perustamisvuosi:
2. Yrityksen toimiala:
3. Henkilöstön määrä (vuoden 2022 lopussa):
4. Liikevaihto (v. 2022?):
5. Arvio liikevaihdon osuudesta (%) vuodelta 2022, joka on saavutettu julkisiin pientankintoihin osallistumalla:
6. Kuinka moneen julkisen pientankinnan tarjouskilpailuun olet osallistunut vuonna 2022 tai jos et ole osallistunut, miksi?:

LIITE 2: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

Teemahaastattelun kysymysrunko

Merkittävyys

1. Kuvaile vapaasti pienhankintoihin osallistumisen merkittävyyttä edustamasi yrityksen sekä alueesi elinvoimaisuuden kannalta.

Löydettävyys

2. Kuvaile millaisena koet tämänhetkisen tilanteen julkisten pienhankintojen löydettävyydestä alueellasi (ja miksi)?

Löydettävyyden kehittäminen

3. Kuvaile miten lähtisit kehittämään alueesi pienhankintojen löydettävyyttä.
4. Mitä ajatuksia sinussa herättää maksullinen palvelu, jossa alueesi pienhankinnat löytyisivät keskitetysti yhdeltä sivustolta? Pohdi asiaa merkittävyyden, löydettävyyden sekä maksuvalmiutesi kannalta.

Avoimuus ja syrjimättömyys

5. Mitä ajatuksia avoimuus ja syrjimättömyys liittyen kuntien pienhankintoihin sinussa herättää?

Muu kehittäminen

6. Kerro vapaasti mitä ajatuksia sinussa herättää kuntien ja yrittäjien välinen yhteistyö liittyen hankintoihin ja mitä toivoisit siltä jatkossa.

LIITE 3: HAASTATTELUKUTSU



Löydätkö yritystäsi kiinnostavat pienhankinnat? Haemme yrittäjiä kertomaan ja kehittämään

Osallistu mukaan 3.2.2023 mennessä!

Satakunnan ammattikorkeakoulussa opiskeleva, julkishallinnon kehittämiseen erikoistuva turkulainen Linda Andersson hakee kantahämäläisiä yrityksiä haastatteluihin, missä kartoitetaan yrittäjien näkökulmaa ja toiveita pienhankintojen löydettävyyden parantamiseksi.

[LUE LISÄÄ JA ILMOITTAUDU MUKAAN >](#)

(Julkiset hankinnat Häme, 2023)